

número **36** Boletín **ieeee**

3
ie
ie

2024

octubre/diciembre



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

Edita:



Paseo de la Castellana 109, 28046 Madrid

© Autores y editor, 2024

NIPO 083-22-122-5 (edición impresa)

ISSN 2990-2061 (edición impresa)

Depósito legal M 13458-2023

Fecha de edición: enero 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.

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

índice



octubre/diciembre
2024

Análisis

- 7** Las potencias revisionistas y el Sur Global. José Pardo de Santayana
- 37** China y el agua: entre la fortaleza y la debilidad. Mar Hidalgo García
- 51** Diplomacia de minerales críticos, la IA desafiante y la batalla por el cambio climático: retos globales que marcarán décadas. Águeda Parra Pérez
- 84** Una revisión del pensamiento geopolítico. La geopolítica del siglo XXI. Federico Aznar Fernández-Montesinos y Andrés González Martín
- 111** Esperando a los Bárbaros. Raimundo Robredo Rubio
- 136** Ucrania 2024. ¿Mejor una buena guerra que una mala paz? Ignacio Fuente Cobo

Opinión

- 182** Japón presenta su nuevo Libro Blanco: «Defensa del Japón 2024». Augusto Conte de los Ríos
- 206** La nuclearización militar de Japón. Ignacio Tornel Trelles
- 222** Indonesia y el conflicto del mar del Sur de la China. Fco. Javier Saldaña Sagredo
- 238** Autonomía de la defensa europea. De lo deseable a lo posible. Fernando del Pozo
- 252** La guerra en Ucrania: El declive de la influencia rusa en Asia Central y el Cáucaso. Rafael Santiago Orti
- 268** Italia y la defensa europea: el dilema de la confianza. Carmine de Vito
- 291** El 7-0: La Quinta Guerra Árabe Israelí o la segunda parte de la Guerra del Yom Kippur. Alberto Priego
- 306** Armas en 3D: imprimiendo el futuro del tráfico ilícito de armas. Sergio Íñigo Almaraz Sánchez
- 330** La importancia de la financiación del terrorismo en relación con la actividad llevada a cabo por el yihadismo. Víctor M. Sánchez

- 343** Project 33: El NAVPLAN y el Futuro de la US Navy. Gonzalo Vázquez Orbaiceta
- 360** El ejército ruso después de Ucrania. Los retos de la reconstitución de un ejército. Javier Ruiz Arévalo
- 371** La intersección entre idiosincrasia, cultura y civilización: naturaleza y origen de los conflictos internacionales. Guillermo Talavera Cejudo
- 386** La Competencia entre la Alianza de los Cinco Ojos y China en Oceanía. Consecuencias para Francia en la región. Javier García Chacón
- 402** Transnistria: guerra congelada y el juego geopolítico entre Rusia y Moldavia. Sebastián Chumbe Checa
- 419** ¿Será la tecnofobia el motor de una quinta oleada de terrorismo? Manuel R. Torres Soriano
- 437** Información e inteligencia, condenados a entenderse. Ignacio Nieto Fernández
- 453** EEUU y China: de Joe Biden a Donald Trump. Xulio Ríos
- 467** La carrera de la IA militar. El maratón de las normas humanas para regularla. David Corral Hernández
- 483** Países Bajos como actor geopolítico de creciente relevancia. La importancia del seguimiento de su política interior y exterior. Guillermo Moya Barba
- 500** España y Occidente: el interés nacional y la proyección marítima. Alejandro Mackinlay
- 512** Protegiendo el espacio: dilemas de la UE sobre un escudo de misiles autónomo. Juan C. Castilla y José Antonio Pérez de Paz
- Marco**
- 535** La radicalización yihadista de los jóvenes en Europa a través de TikTok. Selene Pisabarro García

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

ANÁLISIS
P
I
E

Documentos

ANÁLISIS

Documentos
ANÁLISIS

- 7 Las potencias revisionistas y el Sur Global. José Pardo de Santayana
- 37 China y el agua: entre la fortaleza y la debilidad. Mar Hidalgo García
- 51 Diplomacia de minerales críticos, la IA desafiante y la batalla por el cambio climático: retos globales que marcarán décadas. Águeda Parra Pérez
- 84 Una revisión del pensamiento geopolítico. La geopolítica del siglo XXI. Federico Aznar Fernández-Montesinos y Andrés González Martín
- 111 Esperando a los Bárbaros. Raimundo Robredo Rubio
- 136 Ucrania 2024. ¿Mejor una buena guerra que una mala paz? Ignacio Fuente Cobo

58/2024

1 de octubre de 2024

*José Pardo de Santayana **

Las potencias revisionistas y el Sur Global

Este análisis forma parte del [Panorama Estratégico 2024](#)

Las potencias revisionistas y el Sur Global

Resumen:

En 1996, Moscú y Pekín crearon una asociación estratégica que con el tiempo ha conseguido su objetivo de oponerse a un orden internacional unipolar de inspiración occidental, presidido por Washington.

En esta creciente pugna entre las potencias revisionistas y las occidentales por la gobernanza mundial, el grupo de países, ahora conocido como Sur Global, tiene la última palabra. De momento, China y Rusia están consiguiendo que la actitud del nuevo sur sea favorable a sus designios estratégicos.

Para revertir la situación, Occidente tiene que cambiar su mentalidad y su forma de interactuar con el mundo en desarrollo, esforzarse en entender sus preocupaciones, incorporar al Sur Global en la gobernanza mundial en pie de igualdad y renunciar a imponerle unos valores, los occidentales, que dichas naciones interpretan como una forma de dominio.

La ejemplaridad es la vía más eficaz para influir positivamente en el mundo. Desgraciadamente, las naciones occidentales, sometidas a una intensa polarización interna, no están en su mejor momento.

Palabras clave:

Orden internacional, Potencias revisionistas, Occidente, Sur Global, China, Rusia, Estados Unidos, Rivalidad internacional.

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 Revisionist Powers and the Global South

Abstract:

In 1996, Moscow and Beijing established a strategic partnership that over time has achieved its goal of opposing a Western-inspired unipolar international order presided over by Washington.

In this growing struggle between the revisionist and Western powers to shape global governance, the group of countries now known as the Global South has the last word. For the moment, China and Russia are taking advantage of the attitude of the new South's stance to advance their strategic agendas.

In order to reverse the situation, the West must change its mentality and its way of dealing with the developing world, it has to make an effort to understand their concerns, it has to incorporate the Global South into world governance on an equal footing and renounce imposing Western values on it, which these nations interpret as a form of domination.

Leading by example is the most effective way to positively influence the world. Unfortunately, the Western nations, which are subject to intense internal polarization, are not at their best.

Keywords:

International order, Revisionist powers, The West, Global South, China, Russia, United States, International rivalry.

«El "Sur Global" engloba países con intereses e ideologías tan variados que puede que el término ya no sea una herramienta útil. Sin embargo, si el mundo occidental espera contrarrestar la creciente agresividad de Rusia y China, reconstruir relaciones sólidas con estos países es más importante que nunca¹».

Raja Mohan

Introducción

Cuando Henry Kissinger acaba de fallecer, dejando un gran vacío, no podemos dejar de recordar el diseño estratégico que, una vez superada la Guerra Fría, propuso en relación con Rusia y China. Es razonable pensar que, de haber sido tenido en cuenta, la situación internacional sería hoy francamente mejor.

Desde su permanente preocupación por el equilibrio de poder, pensaba que el peor de los mundos posibles sería aquel en que Pekín y Moscú se pudieran llegar a entender — que es donde estamos. Para evitarlo, Washington debía mantener una relación mejor con ambas capitales que la que estas mantuvieran entre sí. Dicho planteamiento estratégico no debía ser difícil de llevar a buen término dada la profunda desconfianza y la latente hostilidad entre ambos vecinos. Esto suponía aceptar a estos viejos imperios, entonces todavía en una posición relativamente débil, en el concierto de las potencias, con la ventaja de que su animadversión recíproca convertiría a Estados Unidos en el gran árbitro. Por otra parte, si no se les incorporaba con un papel relevante en el orden internacional —uno bastante imperfecto, sin duda— se propondrían derribarlo —como, de hecho, ha ocurrido.

Hasta 2017 —fecha en que la Estrategia Nacional de Seguridad (ENS) de los Estados Unidos reconoció la rivalidad entre las grandes potencias como su preocupación primordial— en las capitales occidentales dominó el optimismo y se pensaba que el mundo marchaba inexorablemente hacia una globalización liberal y democratizante,

¹ Mohan, R. (2023). «Engaging With the Global South». *Foreign Policy*. Global Reboot podcast, 8 de diciembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://foreignpolicy.com/podcasts/global-reboot/engaging-with-the-global-south/?_cldee=RfbeFKsDB-ue1sGuWFiTVDH55SZNpwcG1XY6AtxdGTX0g1SNgmOILou93BGb2sRs&recipientid=contact-cb22263faf9de911a97d000d3a233b72-ab243536184f4a07b3c370adfb860803&esid=b4a842c5-329f-ee11-be37-6045bd8c5364

grosso modo el *Fin de la Historia* de Fukuyama. La evolución interna de China, desde 2014 la primera potencia comercial del mundo, era la clave de dicha visión de futuro.

«Durante décadas, la opinión generalizada en Estados Unidos fue que era únicamente una cuestión de tiempo que China se volviera más liberal, primero económica y luego políticamente. No pudimos haber estado más equivocados, un error de cálculo que constituye el mayor fracaso de la política exterior estadounidense desde la década de 1930»².

Sin embargo, ya en 1996 Pekín y Moscú habían firmado una asociación estratégica cuya finalidad era oponerse al orden internacional unipolar entonces vigente. Esta entente estratégica, a la que no se prestó la suficiente atención, ha terminado alcanzando su objetivo.

El orden internacional bastante benigno vigente desde el final de la Guerra Fría, basado en el multilateralismo y presidido por los Estados Unidos, ha dado paso a un bronco sistema multipolar caracterizado por la creciente rivalidad entre las grandes potencias y en el que ya se maneja el escenario de un posible serio encontronazo³. Por otra parte, el equilibrio de poder y la base tecnológica de la guerra están cambiando tan rápidamente y en tantos aspectos que los países carecen de cualquier principio establecido sobre el que fundamentar el orden⁴.

«No es necesario explicar que el mundo actual está fragmentado. La disputa entre las grandes potencias ha vuelto con fuerza y el orden multilateral global es incapaz de proporcionar un marco eficaz para la gobernanza. Con una guerra en pleno apogeo en Europa y la posibilidad de que se produzcan múltiples crisis en el Indo-Pacífico, la cooperación entre los actores globales

² O'Brien, R. C. (2020). «How China Threatens American Democracy. Beijing's Ideological Agenda Has Gone Global». *Foreign Affairs*, 21 de octubre.

³ Mitchell, A. Wess. (2023). «America Is a Heartbeat Away From a War It Could Lose». *Foreign Policy*, 16 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2023/11/16/us-russia-china-gaza-ukraine-world-war-defense-security-strategy/>

⁴ Kissinger, H. (2023). «Henry Kissinger explains how to avoid world war three». *The Economist*, 17 de mayo.

clave sigue siendo un bien escaso. En el pasado, se podría haber supuesto que las cuestiones económicas serían clave para forjar la cooperación global. Hoy, esa no es una posibilidad real. En cambio, la militarización de casi todos los aspectos de la relación interestatal está creando desafíos que la mayoría de los Estados está luchando por afrontar»⁵.

Frente a la amenaza de que Pekín, respaldada por Moscú, pueda configurar un sistema internacional a su medida, el presidente Biden, en su ENS de octubre de 2022, ha hecho una llamada a una gran cruzada democrática en contraposición a las potencias autocráticas.

«Nos encontramos en medio de una competición estratégica para configurar el futuro del orden internacional [...] Estados Unidos liderará con nuestros valores, y trabajaremos codo con codo con nuestros aliados y socios y con todos aquellos que compartan nuestros intereses. [...] Los autócratas están haciendo horas extras para socavar la democracia y exportar un modelo de gobierno marcado por la represión en el interior y la coerción en el exterior»⁶.

De ese modo, la confrontación entre Estados Unidos y las potencias revisionistas, fundamentalmente China, es mucho más que una rivalidad entre dos Estados poderosos, es una competición entre dos jerarquías rivales. A medida que ambos bloques se enfrentan, también compiten por la lealtad de los países de todo el mundo, lo que aumenta el número de posibles puntos de fricción y la probabilidad de que los países que deseen permanecer fuera de la competición se vean arrastrados a ella⁷.

⁵ Pant, H. V. (2023). «Global Governance in Today's World: Bringing 'Global South' to the Centre». *ISPI Annual Trends Report*, diciembre.

⁶ The White House. (2022). *National Security Strategy*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/11/8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf>

⁷ Colgan, J. D. y Miller, N. L. (2022). «The Rewards of Rivalry. U.S.-Chinese Competition Can Spur Climate Progress». *Foreign Affairs*, 1 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/rewards-rivalry-us-china-competition-can-spur-climate-progress#author-info>

Esto convierte a lo que hoy conocemos como el Sur Global en el teatro de operaciones —junto con los dominios tecnológico y cognitivo— de la gran disputa geoestratégica por la configuración del futuro sistema internacional.

La reacción de buena parte de los países de este nuevo sur, tanto frente a la invasión rusa en Ucrania como frente al salvaje ataque de Hamás a Israel ha disgustado e, incluso, sorprendido a las potencias occidentales.

«En Washington y en las capitales europeas prevaleció la esperanza utópica de que se pudiera torpedear una alianza chino-rusa y convencer a terceros países como India y otros —principalmente del hemisferio sur— para que se posicionaran, principalmente, contra Rusia. Se proclamó una alianza victoriosa de democracias “buenas” contra autocracias “malas”. El G7 se revitalizó para liderar esta cruzada»⁸.

En estos momentos decisivos, las potencias revisionistas están encontrando la sinergia de gran parte de los países de este Sur Global que empiezan a acariciar unos niveles de desarrollo similares a los de los países más avanzados, que consideran que han alcanzado la plena mayoría de edad y que desean sacudirse la tutela de las potencias occidentales. Estas naciones, al no alinearse con Estados Unidos y sus aliados, crean un contexto estratégico favorable a los designios estratégicos de China y de Rusia, que desean debilitar la influencia de Occidente sobre el resto del mundo para limitar en todo lo posible los efectos de las sanciones y presiones a las que están sometidas.

Pekín y Moscú llevan años cultivando y profundizando sus relaciones con los países en desarrollo: la primera, principalmente, por medio de la Nueva Ruta de la Seda; la segunda, con su comercio energético y armamentístico y su activa diplomacia; ambas con enfoques pragmáticos y de interés mutuo, despreocupándose de las consideraciones internas de los países, mientras no desaprovechan ninguna ocasión para explotar los resentimientos de aquellos países hacia las antiguas potencias colonialistas.

⁸ Liechtenstein, M. (2023). Príncipe de. «Making the free world prevail». *GIS comment*, 13 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.gisreportsonline.com/r/free-world-prevail/>

Todo esto ocurre en una encrucijada histórica, en la que los acuciantes asuntos globales requieren un renovado esfuerzo de cooperación, ámbito donde el Sur Global también tiene la última palabra.

Este capítulo defiende que, hasta el momento, la República Popular China y la Federación Rusa están ganando la batalla de influencia y se están beneficiando de la falta de sensibilidad de las potencias occidentales en su relación con los países del mundo en desarrollo. Al proponer Washington una cruzada de valores, percibidos como occidentales y no como propios, y al pretender que los demás se acomoden a un orden internacional en cuya conformación apenas han participado, los países del Sur Global se sienten tratados con un paternalismo que desestima su aspiración legítima de ser tratados de igual a igual.

Asociación estratégica chino-rusa

Pekín y Moscú son las capitales de dos viejos imperios, sometidos a una enconada rivalidad histórica que tiene su origen en la vecindad de ambos y, muy en concreto, en la expansión territorial del ruso a costa del chino. En los tratados de Aigún (1858) y Pekín (1860), forzados por el imperio zarista cuando la dinastía Qing se encontraba en serios apuros durante la Segunda Guerra del Opio, Rusia adquirió cuantiosos territorios en la región del río Amur (figura 1) y en Asia Central. Posteriormente, cuando Mao intentó recuperar Mongolia —como hizo con el Tíbet y Sinkiang—, la Unión Soviética fue el garante de la independencia de dicho territorio.

La revolución comunista en China supuso un momento álgido del entendimiento entre ambas potencias. No obstante, después de la sintonía entre Mao y Stalin, la relación chino-soviética se fue deteriorando rápidamente, llegando en 1969 a un breve enfrentamiento fronterizo armado. Este grave desencuentro fue aprovechado por Nixon para el acercamiento a Pekín. Así, el deshielo entre las dos potencias comunistas no comenzó hasta principios de los ochenta y las relaciones no se normalizaron hasta mayo de 1989, manteniéndose, no obstante, una arraigada desconfianza.



Figura 1. Territorios ganados por Rusia a costa de China en los tratados de Aigún y Pekín.
Fuente: elaboración propia.

Superada la Guerra Fría, el nuevo escenario estratégico con Washington en una posición hegemónica muy consolidada, la tercera crisis del estrecho de Taiwán (julio de 1995-marzo de 1996) y el cambio de rumbo que supuso en Moscú la doctrina Primakov propiciaron que, en abril de 1996, China y Rusia establecieran una «asociación estratégica», a la que los líderes chinos y rusos ahora se refieren como una «asociación estratégica integral de coordinación».

El objetivo de la asociación estratégica era oponerse tanto al orden internacional unipolar presidido por Washington como a toda injerencia en asuntos internos. Si el rechazo de un orden unipolar respondía a la lógica geopolítica tradicional, ambos Estados interpretaban la injerencia en asuntos internos como una amenaza a su integridad territorial y a la legitimidad de los respectivos regímenes políticos.

Superando las diferencias y haciendo de la necesidad virtud, su firme voluntad de llegar a jugar como pares de Estados Unidos en la primera división de la geopolítica global y los sucesivos desencuentros de Pekín y Moscú con Washington permitieron un acercamiento por etapas que fue sentando las bases de una relación cada vez más estrecha.

La crisis de Crimea y Donbás de 2014 hizo que esta entente estratégica adquiriera un carácter de primer orden, alcanzando cotas de colaboración hasta entonces poco previsibles. Pekín, que, en 2013, había lanzado su proyecto de la Nueva Ruta de la Seda, ya no disimulaba su ambición y necesitaba a Rusia para evitar un cerco de Estados que se opusiera a su ascenso a la primacía mundial. El Kremlin, en franca oposición a Washington y sus aliados, necesitaba un socio fuerte para resistir las presiones occidentales y diversificar sus vínculos estratégicos, económicos y diplomáticos. A partir de entonces, ambas potencias se sintieron suficientemente respaldadas para retar abiertamente el orden internacional vigente.

Los vínculos bilaterales entre ambos países han adquirido, además, un carácter muy personalizado gracias al buen entendimiento de sus presidentes, Vladímir Putin y Xi Jinping, que se implican directamente en la resolución de problemas financieros y comerciales de amplio calado e interés mutuo⁹. Ambos mandatarios comparten la interpretación histórica del destino de sus naciones, la visión realista de las relaciones internacionales y una estrategia a corto y medio plazo de intereses compartidos.

No obstante, en el Kremlin no se perdió la esperanza de que Rusia pudiera aprovechar la emergencia de China para que Washington buscara el acercamiento de Moscú para equilibrar a Pekín y constituirse así en el contrapeso clave del juego de poder global. Esto permitiría a la Federación Rusa formar parte del club de los grandes.

En Estados Unidos había voces que compartían dicho enfoque.

«Varios comentaristas, entre ellos Doug Bandow del Cato Institute y Edward Luttwak del Center for Strategic and International Studies, sugirieron que el presidente Trump debería hacer todo lo posible para mejorar las relaciones con Rusia un paso más allá y tratar de conseguir la ayuda de Moscú para equilibrar a una China en ascenso. Trump ve a China y el extremismo islamista

⁹ Stronski, P. y Hg, Nicole. (2018). «Cooperation and Competition. Russia and China in Central Asia, the Russian Far East and the Arctic». *Carnegie Endowment for International Peace*, febrero.

como los dos principales desafíos para la seguridad de los Estados Unidos y a Rusia como un socio potencial para combatir a ambos»¹⁰.

No obstante, dicho presidente encontró una enorme resistencia en el «establishment», se vio forzado a cambiar el enfoque y en su ESN de diciembre de 2017 presentó la rivalidad entre las grandes potencias como la principal prioridad estratégica de Washington, desplazando al terrorismo yihadista.

La consiguiente guerra arancelaria contra China, iniciada en 2018, llevó a un fortalecimiento aún mayor de los lazos chino-rusos. Las tensiones entre Washington y Pekín comenzaron a escalar pasando de una guerra comercial y tecnológica a inicios de la Administración Trump a una con ribetes ideológicos y militares bajo el presidente Biden¹¹.

«Los lazos entre China y Rusia crecieron en prácticamente todas las dimensiones de su relación, desde el ámbito diplomático hasta el de defensa y desde el económico hasta el informativo [...] Quizás el aspecto más preocupante y menos entendido de la asociación chino-rusa sea la sinergia que generan sus acciones»¹².

Los ejercicios militares conjuntos adquirieron una nueva dimensión. En septiembre de 2018, China participó con fuerzas terrestres en el ejercicio *Vostok*, en territorio de la Federación Rusa. Pekín trabajaba con Moscú para llenar los vacíos en sus capacidades militares y acelerar su innovación tecnológica. Rusia proporcionaba a China sistemas de armas avanzados que mejoraban sus capacidades de defensa aérea, antibuques y submarinas.

Ambas potencias se han alineado igualmente en sus esfuerzos para debilitar la cohesión entre los aliados y socios de Estados Unidos y diluir la influencia de Washington con países e instituciones internacionales y rechazan frontalmente la universalidad de los valores occidentales. Defienden el derecho de cada sociedad a vivir conforme a sus

¹⁰ Stokes, J. (2017). «Russia and China's Enduring Alliance: A Reverse "Nixon Strategy" Won't Work for Trump». *Foreign Affairs*, 22 de febrero.

¹¹ Heine, Jorge. (2023). «El no alineamiento activo. Los desafíos del Sur Global». *Vanguardia dossier*, n.º 89. Octubre/diciembre.

¹² Kendall-Taylor, A. y Shullman, D. (2021). «Navigating the Deepening Russia-China Partnership». *CNAS*, enero. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.cnas.org/publications/reports/navigating-the-deepening-russia-china-partnership>

propios referentes culturales e interpretan el intento de Occidente de expandir la democracia y los valores liberales como un instrumento de dominación.

De igual modo, se esfuerzan y colaboran para reducir la centralidad de los Estados Unidos en el sistema económico global. Un aspecto importante es la desdolarización de sus economías. Esta había surgido como una prioridad para Rusia en 2014 en respuesta a la imposición de sanciones occidentales tras la anexión de Crimea. Moscú encontró entonces el apoyo de Pekín para dicho propósito. La desdolarización comenzó a ganar también valor para China en 2018, tras el inicio de la guerra comercial con Estados Unidos, lo que dio paso a un acuerdo en 2019 para reemplazar el dólar con monedas nacionales en las liquidaciones internacionales entre ellos. Mientras que el 80 % de las exportaciones totales de Rusia estaban denominadas en dólares estadounidenses en 2013, solo un poco más de la mitad de sus exportaciones totales se liquidaban en dólares antes del inicio de la guerra¹³. La mayor parte de la disminución fue absorbida por su comercio con China. Este objetivo no ha dejado de profundizarse.

La guerra de Ucrania, poco antes de cuyo inicio los presidentes Xi Jinping y Putin proclamaron «una amistad sin límites», ha supuesto un nuevo hito. A pesar de que China mantenga una cierta distancia con Rusia en relación con dicha contienda armada para no verse contaminada por ella y para evitar más sanciones, las potencias revisionistas mantienen intacto el objetivo de trabajar juntos para configurar un sistema internacional donde Estados Unidos y sus aliados no puedan amenazar sus respectivas aspiraciones nacionales, evitando entre ellas fricciones en los múltiples asuntos sensibles.

China ha ampliado significativamente su comercio con Rusia, de la que importa el 19 % de su petróleo y el 25 % de su carbón, dando cobertura a sectores antes atendidos por los países europeos, como el del automóvil —que ha quintuplicado sus ventas. De este modo, en los primeros ocho meses de 2023, las importaciones chinas crecieron un 63 %. Pekín mantiene además con Moscú una importante asociación industrial de defensa, importa cantidades sustanciales de armas del país y facilita su comercio de microchips.

¹³ Bhusari, M. y Nikoladze, M. (2022). «Russia and China: Partners in Dedollarization». *Atlántic Council*, 18 de febrero. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/econographics/russia-and-china-partners-in-dedollarization/>

Ciertamente, a China le ha disgustado el aventurismo ruso en Ucrania que ha reforzado los lazos estratégicos dentro del bloque occidental, ha perjudicado su crecimiento económico —aunque también se haya visto favorecida por los precios rebajados en las importaciones de petróleo ruso— y ha introducido un factor de incertidumbre que incomoda a Pekín. Sin embargo, no le interesa que Rusia quede debilitada y le da el respaldo necesario para sobreponerse a los avatares de la contienda bélica. En ningún caso, permitirá que quede sometida a la voluntad de las potencias occidentales. Si viera peligrar tal eventualidad, es razonable pensar que dará un serio respaldo a la Rusia de Putin. Por ello, es previsible que mientras siga enfrentada a Estados Unidos en la lucha por la hegemonía global, la República Popular China mantendrá sus estrechos lazos con la Federación Rusa.

El mayor reto —todavía difícil de evaluar— es de naturaleza tecnológica. ¿Cómo adaptarán ambas potencias dicha entente en un futuro, ya nada lejano, donde los desarrollos de la inteligencia artificial, la tecnología cuántica, la automatización y la robótica están llamados a trastocar los resortes del poder?

Ni que decir tiene que el conflicto abierto en Oriente Medio entre Hamás e Israel, al haber despertado nuevas simpatías hacia la causa palestina y producido rechazo hacia la reacción de Israel, aliado incondicional de Washington, debilita el liderazgo de Estados Unidos y favorece los designios estratégicos chino-rusos.

En su asociación estratégica, China lleva el liderazgo y Rusia es el socio de respaldo, si bien Pekín se esfuerza en no desairar a Moscú, reconociendo su rango de gran potencia. No obstante, la Federación Rusa, gracias a su tamaño, su posición geográfica bicontinental, sus abundantes recursos naturales, su inmenso arsenal nuclear y su determinación para apostar alto, conserva un peso y una autonomía nada desdeñables.

De ese modo, ambas potencias revisionistas, que cierran filas desde un enfoque pragmático con otros Estados rebeldes para una contienda que se prevé larga y enconada, han reforzado aún más su gran entente y se proponen debilitar el control de Washington y sus aliados sobre la gobernanza global, haciendo lo posible para mantener al Sur Global —que supone más de la mitad de la población mundial— separado de la influencia occidental. En la actual dinámica, la resistencia pasiva del mundo en desarrollo

hace que las presiones que las potencias occidentales ejercen sobre Pekín y Moscú pierden gran parte de su efecto.

La entente estratégica se ensancha

Un aspecto especialmente preocupante es el progresivo entendimiento estratégico entre las dos grandes potencias revisionistas y los Estados rebeldes de Irán y Corea del Norte, así como, en menor medida, Myanmar, Venezuela o Mali. Puede que no tengan mucho en común más allá del gran enemigo común estadounidense y de su intensa hostilidad hacia todo lo que significa el orden internacional de inspiración occidental. Individualmente, ninguno de ellos es especialmente poderoso. Sin embargo, el estrechamiento de esta relación relaja el aislamiento internacional al que se ven sometidos, reduce el efecto de las sanciones, tiene un efecto positivo en sus economías y les permite adoptar un perfil internacional más asertivo. En particular, está permitiendo la emergencia de una red que refuerza a todos ellos, creando un ecosistema de Defensa que favorece la transferencia de capacidades, conocimiento y de tecnologías de doble uso. China y Rusia podrían incluso adoptar una división (tácita o abierta) del trabajo a la hora de decidir qué Estado ayuda a qué socio más débil.

En cualquier caso, ya está apareciendo una cierta sinergia y Teherán no transmitiría tanta determinación en la actual crisis de Oriente Medio si no se sintiera respaldado por las potencias revisionistas.

La relación entre Rusia e Irán se estrechó significativamente a raíz de la guerra de Siria y el interés común por la supervivencia del régimen de Al Asad, lo que se tradujo en una intensificación de las relaciones comerciales y en el ámbito de Defensa. En la guerra de Ucrania hemos visto la importancia que han adquirido los drones iraníes con la contrapartida del apoyo de Moscú a los programas de misiles de Teherán. Una cooperación más profunda podría dar lugar no solo al apoyo material mutuo en el ámbito militar, sino también en el del conocimiento. Los funcionarios iraníes, por ejemplo, quieren aprender de sus homólogos rusos sobre ciberinteligencia e inteligencia artificial, mientras que Moscú espera obtener el asesoramiento de Teherán sobre evasión de

sanciones y adaptación de bienes civiles para uso militar¹⁴. Irán juega también un papel importante en la conectividad de Rusia con el océano Índico y especialmente con la India a través del Corredor de Transporte Norte-Sur (figura 2).



Figura 2. Corredor de Transporte Norte Sur. Fuente: Getty Images

La relación energética con China, que importa gas y petróleo iraníes, ha ayudado significativamente a la economía de dicho país. En 2021, ambos Estados firmaron el tratado de asociación estratégica para veinticinco años. Pekín ha identificado a Irán como un encaminamiento alternativo para su Nueva Ruta de la Seda. De ese modo, China está haciendo importantes inversiones en el país, financiando la construcción del metro de Teherán, presas y factorías, así como el sector minero. En 2022, el volumen de negocios entre ambos países excedió los 20 000 millones de dólares. En marzo de 2023, la mediación china en la reanudación de las relaciones diplomáticas entre Irán y Arabia

¹⁴ Notte, H. (2023). «Russia's Axis of the Sanctioned. Moscow Is Bringing Washington's Enemies Together». *Foreign Affairs*, 6 de octubre.

Saudí —rotas en 2016— marcó un hito en el papel que Pekín quiere jugar en Oriente Medio.

La relación trilateral entre China, Rusia e Irán se puso de manifiesto con la oposición de Pekín y Moscú a que en el Consejo de Seguridad de la ONU se discutiera sobre la represión de las protestas iraníes en 2018 y, posteriormente, con repetidas maniobras navales combinadas en el océano Índico, con las que pretenden enviar un mensaje de resistencia a las presiones occidentales. Todos ellos apoyan a sus contrapartes en la oposición a la presencia norteamericana en sus respectivas áreas de influencia. El rechazo a los valores occidentales, que se presentan como decadentes e inmorales, da unidad de discurso, a pesar de las profundas diferencias de los tres países en dicho ámbito.

En relación con Corea del Norte, Moscú le está comprando proyectiles de artillería y cohetes. A cambio, Putin podría dar a Pyongyang elementos que necesita para sus programas de satélites y de submarinos¹⁵. Además del apoyo tecnológico militar, ambos países también tienen planes para lanzar proyectos conjuntos en los campos del turismo, la construcción y la agricultura. El acercamiento a Putin tiene especial valor para el líder norcoreano, dado su gran aislamiento internacional y su fría relación con Pekín, que no aprueba su actitud crecientemente asertiva en los ámbitos nuclear y del desarrollo de misiles. En cualquier futura negociación de Estados Unidos y sus aliados con Corea del Norte, Rusia reivindicará su capacidad de influencia.

La importancia estratégica de Myanmar para China se deriva del corredor económico que atraviesa dicho país y le da acceso al golfo de Bengala y al océano Índico. A Pekín le preocupa la inestabilidad en Myanmar, porque podría poner en peligro sus inversiones y brindar a Estados Unidos la oportunidad de afianzarse mediante su apoyo a los grupos armados opositores. A diferencia de regímenes militares anteriores, China no respalda totalmente a la actual Junta, sino que aboga por unas elecciones inminentes y la posterior transición a un Gobierno civil, lo que está provocando malestar entre los dirigentes del país vecino.

¹⁵ Notte, H. (2023). «Russia and the Global South with Hanna Notte». *Russian Roulette*, CSIS Podcasts, 2 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.csis.org/podcasts/russian-roulette/russia-and-global-south-hanna-notte>

Aunque China es la mayor fuente de comercio e inversión de Myanmar, Rusia es el socio preferido de la Junta. Las relaciones entre ambos se han reforzado considerablemente desde que Moscú reconociera la toma del poder por el *Tatmadaw* el 1 de febrero de 2021, que a cambio respaldó la invasión de Ucrania por el Kremlin el 24 de febrero de 2022. Rusia es ahora la mayor fuente de ayuda militar de Myanmar. Por su parte, Myanmar es el único país del Sudeste Asiático que transfiere suministros militares a las fuerzas armadas rusas para su uso en las zonas ocupadas de Ucrania. La Junta busca además la cooperación con Moscú para resolver la crisis energética del país¹⁶.

Otros países como Venezuela o Mali están en la agenda ruso-china porque, como en los casos anteriores, son irritantes para las potencias occidentales y tienen incidencia en los equilibrios de poder. El Kremlin siempre guarda la carta de ahondar en su desestabilización y poner así de relieve que hay que contar con él. Para España se trata de países que se encuentran en regiones prioritarias.

El Sur Global

Carl Preston Oglesby, un activista político estadounidense, acuñó el término de Sur Global en 1969. Desde entonces, se ha utilizado ampliamente en el ámbito académico y de las ONG. Se refiere a los países de África, Iberoamérica, Oriente Medio y Asia en vías de desarrollo que han sufrido una historia interconectada de colonialismo y neocolonialismo. Se trata de un grupo de países heterogéneo con intereses en muchos casos divergentes¹⁷.

En los últimos años este término está adquiriendo un protagonismo muy especial, particularmente desde la negativa de la mayoría de estos países a sumarse a las sanciones contra Rusia, derivadas de su invasión de Ucrania.

En la actualidad, no tiene sentido que a China, uno de los dos grandes polos de poder mundial, se le siga considerando parte de este amplio espacio geopolítico, aunque la inercia todavía le siga situando allí y ella misma siga declarando su pertenencia a los

¹⁶ Storey, I. (2023). «Myanmar-Russia Relations Since the Coup: An Ever Tighter Embrace». *ISEAS Perspective*, 21 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2023-92-myanmar-russia-relations-since-the-coup-an-ever-tighter-embrace-by-ian-storey/>

¹⁷ Rodríguez, A. (2023). «El orden post-occidental». *Vanguardia dossier*, n.º 89, octubre/diciembre.

países en desarrollo. Para Pekín es más retórica política que verdadero sentimiento de pertenencia.

«El Sur Global no existe como una agrupación coherente y organizada, sino como un hecho geopolítico. [...] Está empezando a limitar las acciones de las grandes potencias y a provocar que respondan al menos a algunas de sus demandas. [...] Su afán por “alcanzar” a los Estados ricos es un imperativo común y, en todo caso, urgente. Su deseo tanto de autonomía estratégica como de una cuota mucho mayor de poder político en el sistema internacional es fuerte y no hace sino aumentar, especialmente entre las potencias medias, como Brasil, Indonesia y Sudáfrica»¹⁸.

En sus últimos años, Brzezinski explicaba la importancia de lo que llamaba *The global political awakening*: el hecho de que, del mismo modo que la Revolución Francesa hizo a la totalidad de la sociedad francesa consciente de su protagonismo político, «la revolución de la globalización ha hecho que, por primera vez en la historia, la mayor parte de la humanidad esté políticamente activada, sea políticamente consciente y esté políticamente interconectada»¹⁹.

De ese modo, las naciones del Sur Global (figura 3) han tomado conciencia de que son sujetos —y no solo objetos, como en el pasado reciente— del sistema internacional. La mayoría de dichos países conservan, además, arraigados resentimientos frente a Occidente, heredados de la época imperialista y colonialista, sentimiento fomentado e intensificado por la influencia de una interpretación marxista que muchas de sus élites han asimilado precisamente en las universidades occidentales.

¹⁸ Shidore, S. (2023). «The Return of the Global South: Realism, Not Moralism, Drives a New Critique of Western Power». *Foreign Affairs*, 31 de agosto.

¹⁹ Brzezinski, Z. Conferencia (2010). «Geostrategic Challenges Facing the United States» pronunciada en la Universidad Brigham Young, el 12 de enero. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=MKWZB_kEwUo



Figura 3. Mapa del Sur global. Fuente: elaboración propia

Esto se ha traducido en una divergencia notable a la hora de interpretar los graves sucesos de los tiempos convulsos que está viviendo el mundo.

Un primer desencuentro entre el nuevo sur y las potencias occidentales se produjo como consecuencia del insolidario manejo de la pandemia del coronavirus y la negativa inicial tanto de Estados Unidos como de Europa a cooperar con el resto del mundo en materia de vacunas.

Con la creciente rivalidad entre las potencias, los Estados en desarrollo rechazan la actitud de Estados Unidos y sus aliados, cuyo orden internacional basado en reglas consideran incapaz de resolver los desafíos globales clave, como el calentamiento global y el desarrollo sostenible, y otros peligros para la subsistencia de la humanidad, como la proliferación nuclear, pero en defensa del cual las grandes potencias viven obsesionadas con su lucha por la primacía sin importarles las consecuencias que de ello se derivan para el resto del mundo²⁰.

Muchos países del Sur Global consideran además que ese orden internacional de posguerra se les impuso en momentos de debilidad, cuando acaban de acceder a la independencia y que el sistema favorece a las grandes potencias occidentales. Además,

²⁰ Heine, J. *Op. cit.*

generan gran desconfianza tanto el poder del dólar como el uso excesivo de embargos, sanciones financieras y económicas a los países rivales, haciendo la vista gorda cuando se trata de aliados.

El universalismo de los valores proclamado por Estados Unidos y sus aliados europeos es interpretado en el Sur Global como una forma de supremacismo moral que pretende prolongar la tutela de las antiguas metrópolis, les dicta lo que deben hacer y cómo deben pensar, poniendo, de paso, el dedo en la llaga de muchas de sus propias contradicciones —lo que a aquellas naciones les resulta humillante.

«En términos institucionales, la negativa a reformar el Consejo de Seguridad de la ONU y a terminar con anomalías como la exclusión de la India (el país más poblado del planeta) del P-5 de miembros permanentes y el mantenimiento en el mismo del Reino Unido, una potencia declinante se mire como se mire, ha llevado a cuestionar la legitimidad de las estructuras de la ONU. Lo mismo vale para las reglas no escritas de que el presidente del Banco Mundial sea un estadounidense y el director general del FMI un europeo. [...] En lo que este orden sí ha cambiado es en su insólito renegar del libre comercio y de la globalización, ambos antiguos pilares del mismo»²¹.

Hay también un claro rechazo al esfuerzo del G7 y de los países de la OTAN para transformar una guerra europea en una global, siendo que hay y ha habido muchas guerras en otras partes del mundo y no se ha actuado de la misma manera. El caso del genocidio de Ruanda resulta especialmente paradigmático. Por otra parte, «la mayoría de los países del Sur Global no ven ningún beneficio en entrar en la lucha entre las llamadas naciones «democráticas» y «autoritarias»²², lo que se puso de manifiesto en la reunión en Hiroshima del G7, en la que se intentó convencer al Sur Global de que se uniera a Occidente para confrontar a Rusia y contener a China.

²¹ *Ibidem*.

²² Liechtenstein, M. (Príncipe de). (2023). «The West still misunderstands the Global South». *GIS*, 25 de mayo. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.gisreportsonline.com/r/g7-global-south/>

El punto de vista chino

El gigante asiático está en el proceso de convertirse en una potencia global con una influencia reconocida tanto a nivel económico como político y estratégico. Aspira, al menos, a convertirse en la potencia dominante en Asia, desplazando de allí a Estados Unidos. Pekín ha llegado a la conclusión de que Washington hará cualquier cosa para evitar su ascenso²³. La desconfianza reina en las capitales de ambos rivales, constituyéndose en el mayor obstáculo para el necesario entendimiento en muchos asuntos capitales.

Para alcanzar su objetivo de «rejuvenecimiento nacional», Pekín necesita contar con un espacio económico vital estable y áreas de influencia estratégica que le aseguren la satisfacción de sus necesidades, principalmente materias primas y alimentos. Así, el fortalecimiento de la República Popular China en las últimas décadas ha discurrido en paralelo a una potenciación de las relaciones con los países del Sur Global. «Según Dongwu Securities, en lo que va de año (septiembre de 2023), por primera vez, China exportó más a países en desarrollo que a Estados Unidos, la Unión Europea y Japón juntos»²⁴.

Pekín ha dedicado amplios recursos diplomáticos y financieros para cortejar a los gobiernos del Sur Global para que apoyen sus objetivos e ideas, desde la fastuosa Iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda de construcción de infraestructuras hasta la creación de las «iniciativas globales»: *Global Development Initiative*-GDI (2021), *Global Security Initiative*-GSI (2022) y *Global Civilization Initiative*-GCI (2023).

La creciente influencia de China se ve respaldada por su papel económico cada vez más importante. El mayor socio comercial del país es la ASEAN, con un intercambio de bienes de 975 000 millones de dólares en 2022. En 2001, apenas el 4 % del comercio de mercancías del África subsahariana se realizaba con China; en 2020, ese porcentaje había superado el 25 %. Una proporción cada vez mayor de la inversión extranjera directa china también está fluyendo hacia el mundo en desarrollo: en 2017, menos de

²³ Kissinger, Henry. *Op. cit.*

²⁴ «Brics+: China crea su G7 alternativo». *Informe Semanal de Política Exterior*, n.º 1335, 4 de septiembre de 2023.

una cuarta parte de la inversión extranjera directa de China se dirigió a países afiliados a la BRI y, en 2022, esa proporción aumentó hasta el 60 %²⁵.

Todo ello viene envuelto en un mensaje: China no hará las cosas horribles que Occidente os hizo. Pekín, con una actitud más pragmática, empática y flexible, ha sabido aprovechar las quejas y preocupaciones legítimas de los líderes del Sur Global para presentar a China como defensora y socia frente a lo que caracterizan como un Occidente indiferente que solo pretende mantener su dominio político y económico.

De ese modo, la Administración de Xi Jinping está intentando redefinir los asuntos mundiales como una especie de guerra de clases global: las economías ricas y avanzadas contra el mundo pobre y en desarrollo, afirmando que «la principal contradicción en el mundo actual no es en absoluto la llamada “democracia contra autocracia” protagonizada por un puñado de países, sino una lucha entre el desarrollo y la contención del desarrollo, y entre la justicia global y la política de poder»²⁶.

Esta combinación de mensajes eficaces, persistencia diplomática y peso económico real está dando sus frutos. Los diplomáticos chinos han logrado recabar el apoyo del Sur Global en la ONU para defender su visión de los derechos humanos frente a las críticas de las principales democracias y para impulsar sus programas económicos e ideas políticas dentro del sistema. La influencia de Pekín está creciendo en regiones del mundo en las que hasta ahora había desempeñado un papel secundario, sobre todo en Oriente Medio. Durante la visita oficial a China en abril de 2023, Lula da Silva, presidente de Brasil, afirmó, para gran satisfacción de los anfitriones, que los países en desarrollo del mundo deberían utilizar sus propias monedas en el comercio en lugar del dólar estadounidense. Mientras tanto, el banco central de China ha sido una importante fuente de fondos de emergencia para Argentina para evitar el impago de los préstamos del Fondo Monetario Internacional²⁷.

²⁵ Schuman, M. (2023). «Why China won't win the Global South». *Atlantic Council*, 16 de octubre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/why-china-wont-win-the-global-south/>

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*.

No obstante, el eslogan de «ganar-ganar» no oculta la dificultad de establecer una relación que permita agregar valor a las capacidades productivas de aquellas economías para no consolidar la especialización primario-exportadora que en gran medida ha caracterizado el auge de los intercambios en los últimos lustros²⁸.

La nueva y desequilibrada relación entre China y el Sur Global también está generando tensiones y desconfianza y le están surgiendo rivales a medida que otras potencias emergentes, muy en particular la India, tratan de hacerse oír en el mundo en desarrollo y en la comunidad internacional en general.

Los BRICS y el G-20

Pekín desea que el grupo BRICS sea el catalizador de su vínculo con el Sur Global y ansía convertir esta organización en una alternativa estratégica, financiera y económica al G-7, con una propuesta de gobernanza basada en la multipolaridad.

El peso de los BRICS no ha dejado de crecer y, en términos de PPA, ya superan al G-7 (31,5 % frente a 30,7 %). Entre 2021 y 2022, su contribución al crecimiento mundial fue del 32,2 % frente a un 25,6 % del G-7²⁹. La XV cumbre de los BRICS celebrada en agosto de 2023 en Johannesburgo ha supuesto un importante impulso a la organización. Aunque la consolidación de sus resultados está todavía por ver, tiene el potencial de acelerar la transición a un mundo multipolar mediante la expansión del grupo y la forja de una nueva arquitectura financiera que no dependa del dólar estadounidense.

Al optar por no acatar las sanciones económicas y financieras impuestas por Occidente, los BRICS han sido un bálsamo para Moscú. Mientras que el comercio entre Rusia y el G7 ha caído más de un 36 % desde 2014 bajo el peso de las sanciones económicas y financieras, el comercio entre este país y las demás naciones BRICS se ha disparado, aumentando más de un 121 % en el mismo periodo³⁰.

²⁸ Ríos, X. (2023). «China y el Sur Global. De Mao a Xi Jinping». *Vanguardia dossier*, n.º 89, octubre/diciembre.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Fofack, H. (2023). «Piece by piece, the BRICS really are building a multipolar world». *Atlantic Council*, 23 de agosto. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/piece-by-piece-the-brics-really-are-building-a-multipolar-world/>

Reforzado por su éxito en los frentes económico y geopolítico, el grupo BRICS ha incorporado seis nuevos países y es visto, cada vez más, por un número creciente de países del Sur Global como un atractivo agente del multilateralismo.

Otra alternativa al G-7 es el G-20. Con el beneficio de una mayor inclusividad, pero con el inconveniente de una menor cohesión, dicha organización, bajo el liderazgo de Nueva Delhi, también ha acentuado su exigencia de una reforma integral del declinante orden multilateral, amplificando la voz del mundo en desarrollo y proponiendo que la agenda de gobernanza global se centre en las aspiraciones y preocupaciones del Sur Global.

«2023 fue también el año de la presidencia india del G20 y el año en que, por primera vez en la historia del grupo, la troika del G20 —es decir, la anterior presidenta, Indonesia; la actual, India; y la futura, Brasil— estaba formada por países en desarrollo. Con Sudáfrica, que sucederá a Brasil en 2025, las economías emergentes liderarán el G20 durante cuatro años consecutivos»³¹.

Las potencias revisionistas, aunque Pekín muestre reticencias frente a la ambición de liderazgo indio, ven con satisfacción cómo las alternativas de gobernanza postoccidental se van abriendo camino.

El Sur Global da oxígeno a la Rusia de Putin

La invasión rusa de Ucrania ha empañado la reputación de la Federación Rusa en Europa y Estados Unidos, suscitando dudas sobre la competencia de su régimen. Pero la guerra no ha aislado a Rusia del mundo. Incluso después de un revés tras otro en el campo de batalla, Putin prosigue con determinación su esfuerzo bélico. Gracias a un gasto en Defensa del 6 % del PIB y a su poderoso sector militar industrial, se siente capaz de sostener una guerra prolongada, haciendo todo lo que puede para desgastar

³¹ El Aynaoui, K. y Magri, P. (2023). «Foreword». *ISPI Annual Trends Report*, diciembre.

la voluntad de lucha ucraniana en pos de un orden internacional que, tal y como lo interpreta, devuelva a Rusia el lugar que le corresponde en el mundo³².

En el momento de escribir estas líneas, parece que el conflicto armado se alarga, está degenerando en una guerra de desgaste y, por primera vez, desde el inicio de la guerra, las tornas han cambiado y es Ucrania la que está en una posición más comprometida.

«El Kremlin ve el mundo actual en términos de una competición global por el poder y la influencia. Por un lado, está el mundo occidental liderado por Washington, que insiste en la adhesión global a su *orden basado en normas* derivado de los valores y prácticas occidentales, que presumiblemente son ideales no codificados en tratados jurídicamente vinculantes. En el otro lado, está el resto del mundo, que se adhiere a valores “más tradicionales”, que quiere regirse por el derecho internacional (definido únicamente por tratados y otros acuerdos jurídicamente vinculantes y dirigidos por las Naciones Unidas) y que rechaza el mundo unipolar que Estados Unidos pretende preservar»³³.

El liderazgo ruso considera una derrota como una amenaza existencial, busca una estrategia que le permita, de momento, sobrevivir al mal paso que supuso la invasión de Ucrania y, a más largo plazo, encontrar un reacomodo de Rusia en el sistema internacional sin renunciar a su condición de gran potencia, objetivo irrenunciable de la nación.

Gracias al chantaje nuclear, el Kremlin está consiguiendo alargar la guerra sin que Washington y sus aliados se atrevan a elevar demasiado la apuesta y aportar a Ucrania toda la ayuda necesaria para expulsar a las tropas rusas del territorio del país vecino. La

³² Kimmage, M. y Notte, H. (2023). «How Russia Globalized the War in Ukraine. The Kremlin's Pressure-Point Strategy to Undermine the West». *Foreign Affairs*, 1 de septiembre.

³³ Ashby, A. y Glanz, M. (2023). «What You Need to Know About Russia's New Foreign Policy Concept: Moscow is betting on the emergence of a new, multipolar order, shorn of U.S. leadership». *United States Institute of Peace*, 10 de mayo. Disponible en: <https://www.usip.org/publications/2023/05/what-you-need-know-about-russias-new-foreign-policy-concept>

preferencia del Kremlin es alcanzar una solución negociada que incluya la finlandización de Ucrania. Para ello, considera que el tiempo juega a su favor y no pierde la esperanza de quebrantar la voluntad de lucha de Kiev, mientras intenta dividir a los aliados occidentales.

Para conseguir su objetivo, Moscú considera el trilema esfuerzo militar-capacidad económica-apoyo popular: el esfuerzo militar para ganar la guerra no debe poner en peligro ni la capacidad económica, sin la cual no puede sostener la estrategia a largo plazo, ni el apoyo esencial del pueblo ruso, sin el cual el país corre el peligro de una crisis interna de consecuencias impredecibles. Al mismo tiempo, redirige sus flujos comerciales, tecnológicos y financieros fuera del bloque occidental. Esto supone un esfuerzo enorme, teniendo en cuenta que, antes de la guerra, dos tercios de las exportaciones rusas iban dirigidas a Europa y que las potencias europeas eran también su principal fuente tecnológica y financiera.

El apoyo popular es el centro de gravedad del diseño estratégico del Kremlin. Hasta el momento, la mayoría de los rusos apoya a Putin y el esfuerzo bélico. Según los últimos sondeos del Centro Levada, el índice de aprobación del presidente ruso Vladimir Putin subió tres puntos porcentuales en noviembre, hasta el 85 %.

La dimensión cognitiva resulta determinante. El relato omnipresente brota de una fusión entre nacionalismo, militarismo y tradicionalismo ortodoxo que ahonda en el proverbial victimismo ruso. La narrativa sobre la guerra se basa en la idea de que fue Rusia la que se vio amenazada por Estados Unidos y sus aliados, y en respuesta inició una «lucha de liberación nacional». El argumentario complementario defiende que Rusia está luchando por un «mundo multipolar más justo», es un «estado-civilización» especial con su propio sistema de valores y con el derecho histórico —ganado en las dos grandes guerras patrióticas en las que salvó a Europa— a ser una gran potencia.

La estrategia económica rusa se ha visto favorecida tanto por las acertadas medidas —iniciadas tras la crisis de 2014— de los tecnócratas para construir la «fortaleza macroeconómica Rusa» como por la evolución favorable de los precios de los hidrocarburos. El año 2023 no resultó tan ventajoso desde el punto de vista de los precios energéticos, pero, al disponer todavía del fondo de reserva, el Gobierno ruso ha podido sostener el gasto sin incurrir en un endeudamiento significativo. De ese modo, el PIB de

Rusia ha recuperado los niveles de antes de la guerra. De momento, a pesar de los nuevos retos, incluidos algunos formidables para el futuro a más largo plazo, como la masiva salida de capital y la falta de acceso a las tecnologías más avanzadas, las previsiones del FMI de enero de 2024 sitúan el crecimiento de la economía rusa en 2024 en 2,6 %.

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

El Sur Global es, pues, la clave para que la Rusia de Putin sobreviva a la tormenta geoestratégica en la que está inmersa. Permite que Moscú esté tejiendo una red alternativa de vínculos comerciales, tecnológicos y diplomáticos que impide su aislamiento internacional y su estrangulamiento económico. Así, da oxígeno a la economía rusa, ayuda al Kremlin a esquivar las sanciones, le reconoce un papel relevante en la gobernanza global y le permite adquirir los recursos que necesita para sostener la guerra.

El Concepto de Política Exterior del Gobierno ruso de marzo de 2023³⁴ explicita esta necesidad y destaca la importancia de la relación con China, India, Turquía e Irán, en contraposición a Europa y EE. UU., centradas principalmente en energía, exportación de armamento, comercio de productos básicos, cooperación en materia de seguridad y educación.

«Rusia sigue teniendo una influencia internacional significativa. Moscú mantiene contratos de defensa estables con la mayoría de sus clientes tradicionales, como India y Vietnam, que dependen de Rusia para el mantenimiento de sus sistemas. El Kremlin ha tenido que trasladar la mayor parte de sus soldados y material a Ucrania, pero sigue teniendo bases aéreas y navales permanentes en Siria, lo que da al país acceso directo al

³⁴ «Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa». *PIA*, 4 de abril de 2023. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://noticiaspia.com/concepto-de-politica-exterior-de-la-federacion-rusa/>

Mediterráneo y le permite hostigar a las fuerzas estadounidenses en Oriente Próximo. La empresa paramilitar Wagner, dirigida por Moscú, controla varias bases en Libia, que le sirven de centro logístico para sus actividades en el Sahel»³⁵.

La Federación Rusa considera central la batalla del relato dirigida a distanciar a los países en desarrollo del bloque occidental. Se utiliza una interpretación de raíz marxista que pone de relieve la desigualdad del sistema internacional liberal, los legados del colonialismo y del imperialismo que impiden que los países del Sur Global sean tratados en pie de igualdad y que contribuyen a promover los intereses de unas potencias occidentales que no quieren renunciar a su posición de privilegio. También se afirma que estas dinámicas tienen repercusiones negativas para que los países puedan comprometerse y cooperar para abordar los acuciantes problemas mundiales que suponen amenazas existenciales para la humanidad, como el cambio climático, las pandemias y las guerras entre grandes potencias.

El futuro no está escrito

No obstante, todo lo dicho anteriormente, la multitud de vínculos e intereses compartidos, esenciales para mantener la actividad vital de las potencias de uno y otro signo, modera la intensidad de la competición y abre una cierta esperanza a contener el enfrentamiento.

«Corresponde a los dos países (Estados Unidos y China) decidir si se enzarzan en una guerra fría; sus supuestos y percepciones conformarán, a su vez, la realidad de la relación. Bien gestionada, esta podría fomentar la estabilidad mundial. Mal gestionada, podría sumir al mundo en algo mucho peor que la Guerra Fría»³⁶.

³⁵ Notte, H. (2023). «Russia's Axis of the Sanctioned. Moscow Is Bringing Washington's Enemies Together». *Foreign Affairs*, 6 de octubre.

³⁶ Jisi, W. (2023). «America and China Are Not Yet in a Cold War. But They Must Not Wind Up in Something Even Wors». *Foreign Affairs*, 23 de noviembre.

La reciente reunión entre los presidentes chino y norteamericano en San Francisco abrió una cierta puerta a la esperanza; podría cambiar la tendencia de rivalidad creciente entre ambas grandes potencias, que se inició en 2017, y establecer los cauces de diálogo necesarios para al menos prevenir una catástrofe y abordar algunos de los grandes retos globales.

Dado que las potencias occidentales han vivido varias décadas confiadas en su capacidad de influencia y en el potencial de seducción de su modelo de sociedad — incluido su propio sistema de valores— sobre el resto del mundo y, sin embargo, se está comprobando que el Sur Global ha tomado un derrotero divergente, se necesita un cambio de actitud y mentalidad para no ceder a las potencias revisionistas un espacio que es determinante para la gobernanza futura del mundo.

Elevar las disputas al ámbito de los valores únicamente las hace más enconadas y difíciles de resolver. Ninguna potencia está libre de perseguir en alguna medida sus intereses de espaldas a los principios que proclama. Hay, pues, que empezar por conocer los puntos de vista de los países en desarrollo, por reconocer su derecho a vivir conforme a sus propias convicciones —aunque no se compartan—, por saber que el liderazgo internacional no se puede imponer, por asumir que las sociedades occidentales no deben apelar a su excepcionalismo para constituirse en referencia universal y por aceptar que, si se cree en unos valores o modelo de sociedad determinados, es la ejemplaridad la vía más eficaz para promoverlos. No va a ser nada fácil: en la actualidad, con sus sociedades muy polarizadas, Occidente, que ya no posee el monopolio de la excelencia, tampoco disfruta de la fascinación que en otro tiempo irradiaba.

El capítulo escrito por el embajador Raimundo Robledo dedicado al caso particular de África, prioritario para España, aborda las especificidades de este continente, del que depende, en gran medida, el devenir de nuestra patria y de Europa.

En cualquier caso, para que un orden sea internacional tiene que ser precisamente eso, internacional, lo que supone que participen en él los diversos actores que lo configuran, siendo el Sur Global con toda su heterogeneidad una parte sustantiva.

Conclusión

El mundo vive un momento decisivo de inflexión histórica que está produciendo grandes fricciones y en el que las potencias revisionistas China y Rusia, en estrecha asociación estratégica, se enfrentan a las occidentales, lideradas por Estados Unidos, por la configuración del futuro sistema internacional.

El apoyo de los países en desarrollo —conocidos ahora como Sur Global— será decisivo para decidir quién gana y quién pierde en esta creciente y cada vez más intensa competición por la gobernanza mundial, el papel de las instituciones internacionales, las normas y principios de la diplomacia, los métodos de comercio y finanzas y la forma del propio orden mundial.

La República Popular China necesita al Sur Global para recuperar la centralidad de la gobernanza mundial; Rusia, para salir del mal paso en que incurrió al invadir Ucrania y para defender su rango de gran potencia, tanto si la guerra se alarga como cuando esta llegue a su fin.

Desde 2013-2014, Moscú y Pekín apostaron seriamente por estrechar sus relaciones con el nuevo sur. Sin embargo, en las capitales occidentales se ha tardado en comprender la naturaleza del cambio que se estaba produciendo y en reconocer que las naciones en desarrollo aspiran a sacudirse la tutela de las antiguas metrópolis para alcanzar un papel de igualdad en la gobernanza global y defender mejor sus intereses. Todo ello, sin haber superado estas los resentimientos de la era colonialista, que China y Rusia están potenciando.

Esta situación solamente se podrá revertir con un cambio de actitud por parte de Washington y sus aliados más estrechos que ponga el énfasis en comprender al Sur Global, en asumir sus preocupaciones y en reconocer su derecho a participar en pie de igualdad para la configuración del sistema internacional. Para ello, las naciones occidentales deben también despojarse de la arrogancia moral y del narcisismo que les lleva a mirar al mundo a través de un espejo. Lo más eficaz para influir en el resto del mundo es preocuparse de que las propias sociedades occidentales sean lugares

atractivos para vivir en justicia y libertad, porque en ellos se protege mejor la dignidad humana.

*José Pardo de Santayana**
Coronel de Artillería del ET (DEM)
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos



59/2024

2 de octubre de 2024

Mar Hidalgo García *
**China y el agua: entre la
fortaleza y la debilidad**

China y el agua: entre la fortaleza y la debilidad

Resumen:

China se enfrenta a un problema fundamental de escasez de agua, caracterizado por una gran población y una distribución espacial y temporal desigual de los recursos hídricos. Sin una adecuada gestión del agua en su territorio, China tendrá muchas dificultades para continuar con su crecimiento económico en un contexto desfavorable de contaminación, escasez de agua y de cambio climático.

Las acciones locales de gestión interna de los recursos hídricos en China van acompañadas de la realización de megaproyectos hidrológicos que presentan importantes desafíos desde un punto de vista medioambiental, social y geopolítico.

China ha demostrado su capacidad para llevar a cabo con éxito megaproyectos de ingeniería para gestionar recursos hídricos, lo que representa una fortaleza. Sin embargo, su hidrohegemonía está basada en el control político que ejerce sobre el Tíbet. Cualquier circunstancia que cambie esta situación puede alterar la disponibilidad de agua para China, lo que puede tener graves consecuencias para su crecimiento económico y de su seguridad.

Palabras clave:

China, agua, Tíbet, *Great Bend*, Brahmaputra.

***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 water: between strength and weakness

Abstract:

China faces a fundamental problem of water scarcity, characterized by a large population and an uneven spatial and temporal distribution of water resources. Without adequate water management on its territory, China will have great difficulty in continuing its economic growth in an unfavorable context of pollution, water scarcity and climate change.

Local actions to manage water resources in China are accompanied by the implementation of mega hydrological projects that present significant challenges from an environmental, social and geopolitical point of view.

China has demonstrated its ability to successfully carry out mega engineering projects to manage hydrological resources, which represents a strength. However, its hydro-hegemony is based on the political control it exercises over Tibet. Any circumstance that changes this situation can alter the availability of water for China, which can have serious consequences for its economic growth and security.

Keywords

China, water, Tibet, Great Bend, Brahmaputra.

Introducción

El crecimiento demográfico y económico, la creciente urbanización, el aumento del porcentaje de clase media-alta y su mayor peso en la esfera geopolítica internacional son la prueba de que China continúa su firme trayectoria para alcanzar el objetivo de convertirse en la primera potencia mundial. Sin embargo, este camino no es fácil y el coste a pagar está siendo, desde el punto de vista medioambiental, bastante alto, con importantes problemas de contaminación, donde el agua y el aire han sido los recursos naturales más afectados. La degradación del medioambiente se ha convertido en un problema político creciente en China, y la exportación de este problema ha suscitado una considerable preocupación internacional¹.

En 2023, el PIB de China creció un 5,2 %². A pesar de ser buen dato, al presidente chino Xi Jinping le preocupa que este crecimiento no sea sostenible desde el punto de vista medioambiental, tanto por la contaminación generada —con implicaciones directas a la salud de la población— como por el uso inadecuado de recursos naturales. Este enfoque se ha denominado *Beautiful China* y fue introducido en el informe del XVIII Congreso Nacional del Partido Comunista de China³ y también constituye uno de los objetivos del plan quinquenal 2020-2025⁴.

Este enfoque busca la construcción, integrar el concepto de civilización ecológica en todos los aspectos económicos, políticos, culturales y sociales del país para lograr así el desarrollo sostenible de la nación china. La protección ecológica efectiva, el uso sostenible de los recursos y la coexistencia armoniosa con la naturaleza son los pilares sobre los que se asienta la *Beautiful China*⁵.

El país ha logrado reducir las emisiones de dióxido de carbono por unidad de PIB en un 34,4 %, ha establecido el mercado de carbono más grande del mundo y es líder en varios

¹ <https://www.hudson.org/environment/global-impact-chinas-water-related-environmental-problems-thomas-duesterberg#:~:text=The%20Lowy%20Institute%20estimates%20that,for%20fishing%20and%20human%20consumption>

Nota: Todos los hipervínculos se encuentran activos con fecha de 30 de septiembre de 2024.

² https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-03/china_in_numbers_2023-final.pdf

³ <http://cpc.people.com.cn/18/n/2012/1112/c351073-19544862.html>

⁴ https://cset.georgetown.edu/wp-content/uploads/t0284_14th_Five_Year_Plan_EN.pdf#:~:text=The%20following%20document%20is%20China's%2014th%20Five-Year%20Plan

⁵ <https://www.china-briefing.com/news/embracing-sustainability-how-businesses-can-contribute-to-the-beautiful-china-initiative/>

sectores de energía renovable. En 2023, las energías renovables y la energía nuclear superaron por primera vez la capacidad basada en combustibles fósiles⁶.

Si bien el aspecto medioambiental es importante, en el caso del agua, puede considerarse como el recurso vital y el motor que permite a China continuar con el avance hacia su hegemonía mundial. Sin una adecuada gestión del agua en su territorio, China tendrá muchas dificultades para continuar con su crecimiento económico en un contexto desfavorable de contaminación, escasez de agua y de cambio climático.

Proporcionar agua de forma sostenible a 1.400 millones de personas⁷ constituye todo un desafío al que China se va a enfrentar en las próximas décadas. China necesita de forma urgente tomar medidas para mantener su crecimiento con menos agua y menos contaminación, priorizando sectores económicos, a la vez que garantiza la seguridad energética y alimentaria de su población, ya que la agricultura acapara el 61 % de los recursos hídricos⁸.

La Iniciativa de Aguas Claras tiene como objetivo promover la armonía entre el ser humano y el agua. Con ella, China pretende conservar los entornos acuáticos, los recursos hídricos y los ecosistemas acuáticos, y avanzar en la conservación y restauración de los principales ríos, como el río Yangtsé y el río Amarillo, así como de los principales lagos⁹.

China se enfrenta a un problema fundamental de escasez de agua, caracterizado por una gran población y una distribución espacial y temporal desigual de los recursos hídricos. La conservación del agua se considera la solución fundamental al problema de la escasez. A partir del 1 de mayo de este año, China ha implementado las primeras regulaciones a nivel nacional sobre conservación del agua. Los objetivos para 2024 incluyen una reducción del 13 % en el consumo de agua por cada 10.000 yuanes (unos 1.400 dólares estadounidenses) de PIB y una disminución similar en el consumo de agua

⁶ Ibid.

⁷ <https://www.eiu.com/n/chinas-demographic-outlook-and-implications-for-2035/>

⁸ LIU, Licheng, *et col.* «China's dietary changes would increase agricultural blue and green water footprint», *Science of The Total Environment*, Volume 903. 2023.

⁹ http://en.gstheory.cn/2024-03/11/c_968316.htm

por cada 10.000 yuanes de valor agregado industrial en comparación con los niveles de 2020¹⁰.

Mientras China implanta estas regulaciones de conservación de agua, también ejerce una diplomacia del agua. El mismo mes en que se anunciaron las restricciones, China regaló 3.000 toneladas métricas de agua glacial del Tíbet a las Maldivas —que es beneficiaria de la Iniciativa de la Franja y la Ruta— en dos lotes separados en marzo y mayo¹¹.

Proyectos internos

China se enfrenta a varios desafíos relacionados con el agua, algunos de ellos muy similares a los que se enfrentan otros países en distintos lugares del planeta. Algunas de las provincias chinas son tan áridas como algunos países de Oriente Medio, con la tendencia creciente del aumento de las zonas desérticas, que amenaza con paralizar la actividad agrícola e industrial y la propia seguridad alimentaria de las poblaciones que habitan en estas regiones. Este problema es especialmente preocupante en el norte, donde la disponibilidad de agua es de 760 m³/año, muy por debajo de lo establecido internacionalmente como escasez de agua.

Esta escasez va ligada a la gran desigualdad económica y de disponibilidad de agua que existe entre el norte y sur del país. El norte solo dispone del 16 % de los recursos hídricos de China, pero es donde se asienta el 47 % de la población y contribuye el 49 % del PIB, lo que le hace ser el motor económico de crecimiento del país. Sin embargo, el sur concentra el 80 % del agua.

Para solventar este desequilibrio entre la disponibilidad de recursos hídricos y el desarrollo económico entre el norte y sur, el Gobierno chino está llevando a cabo tanto infraestructuras locales como megaproyectos de diversificación por etapas para llevar agua del sur al norte.

Como ejemplos de proyectos locales se puede mencionar el diseño innovador de gestión de agua en las ciudades. Así por, ejemplo, la ciudad de Xian, situada en la zona norte

¹⁰

https://english.www.gov.cn/news/202407/22/content_WS669e53c5c6d0868f4e8e956a.html#:~:text=A%20recent%20key%20policy%20document%20indicates%20that%20China

¹¹ <https://www.rfa.org/english/news/tibet/china-glacial-water-tibet-maldives-06052024175935.html>

de China, se enfrenta a graves problemas de escasez de agua debido al agotamiento de los acuíferos. La abundancia de agua en la ciudad del pasado se ha convertido en escasez en la actualidad. Por este motivo, se ha fomentado el desarrollo de proyectos originales enfocados a utilizar el agua de forma más eficiente y el uso de aguas residuales, apostando por un nuevo modelo de ciudad denominado *Proyecto de los ocho ríos*, que consiste en la creación de veintiocho lagos alrededor de la ciudad para garantizar el suministro¹².

Las inundaciones son también un problema creciente en el sur de China —especialmente en la cuenca del Yangtsé y sus afluentes—, ya que además de la pérdida de vidas humanas, causan cuantiosas pérdidas económicas. La creación de «ciudades esponjas»¹³, capaces de contener y absorber el agua de lluvia torrencial o de tormentas extremas, también son una apuesta del Gobierno chino para hacer frente a las inundaciones.

Además de estos modelos de gestión hídrica local, el Gobierno chino tiene el ambicioso propósito de llevar agua del sur al norte, conocido como «Proyecto de desvío de agua sur-norte». No importa la distancia a recorrer ni las dificultades orográficas. El norte de China alberga el 35 % de la población de China y el 40 % de sus tierras cultivables, pero solo el 7,2 % de sus recursos hídricos.

El Proyecto de desvío de agua sur-norte del país tiene tres rutas. La ruta intermedia, que es la más importante, comienza en el embalse de Danjiangkou, en la provincia de Hubei, en el centro de China, y atraviesa Henan y Hebei antes de llegar a Pekín y Tianjin. La ruta oriental ha transferido agua desde la provincia oriental de Jiangsu a áreas como Tianjin y Shandong. El 2024 marca el décimo aniversario de la operación integral de las dos rutas. Hasta ahora, el proyecto ha transferido más de 68.000 millones de metros cúbicos de agua, beneficiando a más de 176 millones de personas¹⁴. La ruta occidental aún está en la etapa de planificación¹⁵.

¹² https://iwa-network.org/wp-content/uploads/2016/12/IWA_City_Stories_Xian.pdf

¹³ <https://edition.cnn.com/2024/08/13/style/china-sponge-cities-kongjian-yu-hnk-intl/index.html>

¹⁴ https://english.www.gov.cn/news/202401/13/content_WS65a1e94dc6d0868f4e8e308c.html#:~:text=The%20project%20has%20thus%20far%20transferred%20over%2068,cubic%20meters%20of%20water%2C%20official%20data%20showed%20Friday

¹⁵ <https://www.chinadaily.com.cn/a/202312/12/WS6577b6eea31040ac301a7438.html>

De todas ellas, la que tiene mayor importancia es la del medio, ya que gracias a ella se suministra agua a la capital Pekín, que apenas disponía de 292 metros cúbicos per cápita. A fecha de hoy, el 70 % del agua de la ciudad procede del sur del país gracias a este proyecto de desvío.

La Ruta del Oeste, que atraviesa la meseta del Qinghai-Tíbet situada entre 3.000 y 5.000 metros sobre el nivel del mar, representa todo un desafío de ingeniería y está prevista su finalización en 2050.

La gestión de los proyectos en las cuencas transfronterizas: la fortaleza de China

Estas acciones locales de gestión interna de los recursos hídricos van acompañadas de la realización de megaproyectos hidrológicos que presentan importantes desafíos desde un punto de vista medioambiental, social y geopolítico.

Algunos de estos proyectos se realizan en las cuencas transfronterizas de los ríos que se originan en el sistema de los Himalayas, fuente de los diez principales ríos de Asia que discurren por 16 países. De estos diez ríos, ocho son transfronterizos y nueve tienen algún punto de origen en territorio chino gracias al poder político que ejerce sobre el Tíbet desde 1950.

Este desequilibrio de poder añade complejidad a la gestión de los recursos hídricos que son vitales para los países asiáticos por donde transcurren. Además, la gestión se complica por la falta de adhesión de los Estados ribereños a la Convención de la ONU para la gestión de las cuencas transfronterizas¹⁶.

Como potencia hidrohegemónica en la región, China disfruta de una clara ventaja estratégica en relación con sus vecinos, con los que comparte las cuencas hidrográficas más importantes de Asia. La gestión que China realiza de las cuencas transfronterizas se ha convertido en un asunto de seguridad y, aunque la cooperación parece ser el camino obligado para evitar conflictos y conseguir sus objetivos económicos, lo cierto es que juega con la ventaja de poder imponer sus reglas. Como sucede en otras regiones del planeta, la importancia de las decisiones que tomen los Estados situados aguas arriba tiene importantes repercusiones en el resto de sus vecinos de cuenca, máxime

¹⁶ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-5-b&chapter=27&clang=en

cuando existen pocos tratados para garantizar el uso equitativo del agua y entre los países ribereños.

Este poder controlador de los recursos hídricos es percibido de forma diferente por los países con los que comparte las cuencas hidrográficas. Con los países de la cuenca del Lancang-Mekong —Laos, Tailandia, Camboya y Vietnam— existe un modelo de cooperación basado en el desarrollo de intereses económicos, políticos y de seguridad comunes, pero que refleja la asimetría de poder entre China y sus vecinos de cuenca. Los orígenes del modelo actual de cooperación se remontan a 1995 cuando en vista de la posición de desventaja frente a China, los países de la cuenca baja: Camboya, Laos, Tailandia y Vietnam, establecieron la Comisión del río Mekong para trabajar conjuntamente y garantizar el desarrollo sostenible del río. Posteriormente, en 2012 se estableció el Marco de Cooperación Lancang-Mekong (Lancang-Mekong Cooperation, LMC, por sus siglas en inglés). Este marco ofrece una visión compartida del río y de su futuro. Con él se pretende ofrecer y fomentar el desarrollo de la región con una cultura de igualdad, confianza, asistencia mutua y afinidad.

Para China, la cuenca Lancang-Mekong tiene una importancia estratégica incuestionable, no solo por sus recursos hídricos, sino también porque al ser navegable supone una salida al mar de su Ruta de la Seda. Sin embargo, a pesar de la intención de China de ejercer una diplomacia del agua en la región, el escepticismo entre sus vecinos de cuenca no llega a desaparecer dada la preocupación que han mostrado por la construcción de proyectos hidroeléctricos que está realizando China y la falta de colaboración para facilitar datos de utilización de las mismas, tanto para paliar sequías como para evitar inundaciones. A pesar de estas inquietudes, que son una fuente de continua tensión en la zona, lo cierto es que, al menos, se existe un marco de cooperación para ofrecer soluciones negociadas para los complejos problemas hídricos de la cuenca del Lancang-Mekong.

Por el contrario, India percibe que la cooperación en relación con la gestión de sus recursos hídricos no es tan evidente e incluso ha habido acusaciones de que China está llevando a cabo de una forma sigilosa una guerra del agua. El agua desempeña un papel clave en las disputas territoriales por la zona de Arunachal Pradesh, ocupada por India y reclamada por China, por entender que forma parte del sur del Tíbet.

Entre los ríos que comparten ambos países y que discurren por esta frontera en conflicto

hídricos de India y sobre el que China no duda en ejercer su poder como potencia hidrohegemónica de la cuenca.

A fecha de hoy, no existe ningún acuerdo sobre la gestión de la cuenca del Brahmaputra ni ninguna comisión que vigile la adecuada administración de los recursos hídricos compartidos. Con esta falta de acuerdos, el agua puede jugar un papel decisivo en la geopolítica de la región por su capacidad de constituir un catalizador que deteriore las relaciones entre ambos países. De hecho, India ya ha realizado varias acusaciones sobre China relacionadas con el uso coercitivo del agua en respuesta a las disputas territoriales, como ya sucedió tras el enfrentamiento en Dooklam en 2017. Tras este incidente, China evitó compartir datos hidrológicos¹⁷ —a pesar del acuerdo existen con la India—, provocando graves inundaciones en territorio indio. La contaminación deliberada y el desvío de agua forman parte también de las acusaciones realizadas por la India.

El río Brahmaputra, apodado el «río más alto del mundo», existe como una mina de oro hidroeléctrica. Además, este río es una fuente de vida para más de 200 millones de personas que viven en China (Tíbet), India (región noreste) y Bangladés. Hasta ahora, los tres países ribereños interesados no han firmado ningún acuerdo que regule la gestión de la cuenca del Brahmaputra, lo que ha ocasionado preocupaciones en torno a las actividades de construcción de represas de China¹⁸.

Además de la construcción de presas en la parte de la meseta tibetana en la que destaca la de Zangmu y la intención de China de desviar el agua del Brahmaputra a las zonas áridas del norte de China, existe un ambicioso proyecto en construcción: una superpresa en la denominada «Gran Curva», un área con los mayores recursos hidroeléctricos sin explotar del planeta, ya que el agua da un giro brusco, cayendo 3.000 metros a través de un desfiladero antes de brotar a través de la frontera en Arunachal Pradesh en la India¹⁹.

En la actualidad, el proyecto que causa mayor preocupación a India es la construcción de la descomunal presa que China pretende construir en una localización tan estratégica

¹⁷ <https://www.bbc.com/news/world-asia-41303082>

¹⁸ <https://media.defense.gov/2024/Mar/11/2003410996/-1/-1/1/VIEW%20-%20MANHAS%20&%20LAD.PDF>

¹⁹ <https://www.aspistrategist.org.au/how-the-brahmaputra-river-could-shape-india-china-security-competition/>

como el denominado codo del Brahmaputra en el condado de Megndot, justo antes de que el río entre en territorio indio en la región de Aruchanal Pradesh.

Las cifras del proyecto resultan abrumadoras y dejan atrás el hito de construcción que supuso la presa de las Tres Gargantas, finalizado en 2007. El nuevo proyecto fue presentado en el 14.º Plan quinquenal (2021-2025) del PCCh y representa una oportunidad histórica para garantizar los recursos hídricos y energéticos de China, y también su seguridad nacional.

Pekín tiene un historial de mantener en secreto el trabajo en grandes proyectos de represas en ríos internacionales hasta que la actividad ya no se puede ocultar en las imágenes satelitales disponibles comercialmente. Este megaproyecto, con una capacidad prevista de 60 gigavatios, generaría tres veces más electricidad que la presa de las Tres Gargantas, ahora la central hidroeléctrica más grande del mundo. El proyecto desempeñará un papel importante en la realización del objetivo de China de alcanzar un pico de emisiones de carbono antes de 2030 y la neutralidad de carbono en 2060²⁰.

Pero para India, el proyecto ya ha sido considerado como un arma por la posibilidad de que la presa sea utilizada desde un punto de vista político y estratégico. Por un lado, a India le preocupa la disminución de caudal, ya China pretende desviar parte del agua del río hacia su territorio; y por otro, la gran capacidad de almacenamiento de la presa supone una grave amenaza, ya que la zona es muy activa sísmicamente, por lo que existiría un riesgo permanente de tener una bomba líquida aguas arriba con unas consecuencias catastróficas para las poblaciones situadas aguas abajo²¹.

En este sentido, la intensificación de la construcción de presas en la meseta por parte de la RPC suscita preocupaciones legítimas en materia de seguridad. Si la megarepresa colapsara, las áreas río abajo serían devastadas. En 2020, unas inundaciones récord pusieron en peligro la controvertida presa de las Tres Gargantas de la RPC en el río Yangtsé, poniendo en peligro a 400 millones de chinos²². Otro factor importante a considerar es que la megapresa se está construyendo en Pemako, considerado el lugar más sagrado del Tíbet²³.

²⁰ <https://www.tbsnews.net/environment/china-dam-brahmaputra-wont-be-harmless-if-water-not-diverted-165307>

²¹ <https://internationalaffairsreview.com/2024/02/19/chinas-new-dam-on-the-brahmaputra-a-threat-to-bangladesh-india/>

²² <https://ipdefenseforum.com/2024/03/prc-weaponizes-water/>

²³ Ibid.

China considera la construcción de la presa como una pieza clave para conseguir sus objetivos climáticos porque le permite contribuir a abandonar el empleo de combustibles fósiles. Sin embargo, la pérdida de biodiversidad, el desplazamiento de poblaciones y la pérdida de aspectos culturales de la población tibetana serán algunas de sus consecuencias. La infraestructura puede no ser la causa del conflicto por el agua en la cuenca del Brahmaputra, pero desempeña un papel importante en la disputa por la influencia sobre el territorio entre China e India²⁴. De hecho, el 9 de marzo de 2024, India colocó la primera piedra del proyecto hidroeléctrico multipropósito de 2.880 MW de Dibang, también en la zona de Arunachal Pradesh, que será la presa más alta de la India y comenzará a funcionar en febrero de 2032²⁵.

La dependencia de los recursos hídricos del Tíbet: la debilidad de China

Muchos de los megaproyectos que está llevando a cabo China para satisfacer su demanda de agua y sus necesidades de generación hidroeléctrica no sería posible realizarlos, basándose en una decisión unilateral, si la región del Tíbet no estuviera bajo su control político. Esta región es el pilar de la seguridad hídrica de China y fuente de numerosos recursos naturales, lo que la convierte en una región estratégica con unas implicaciones geopolíticas trascendentales.

Con la ocupación en 1950 por parte de la República de China, la región autónoma del Tíbet se convirtió en la segunda provincia más grande de China por detrás de Xinjiang. Encuadrada dentro del sistema montañoso de los Himalayas —conocido como las torres del agua y el tercer polo, al albergar la tercera reserva de glaciares más grande del planeta, por detrás del Ártico y la Antártida—, esta región presenta varios problemas asociados al cambio climático.

En las próximas décadas, el calentamiento global reducirá gradualmente la masa de agua de los glaciares del sistema de los Himalayas afectando al caudal de los ríos que se alimentan de ellos. Pero a corto plazo, el derretimiento temprano de los glaciares en combinación con las lluvias estacionales puede generar graves inundaciones en los países ribereños.

²⁴ <https://www.usip.org/publications/2022/12/water-wars-myth-india-china-and-brahmaputra>

²⁵ <https://pib.gov.in/PressReleaselframePage.aspx?PRID=2013022>

Estos desafíos climáticos conviven con una posible reivindicación de más autonomía — que no de independencia— de la región del Tíbet, a la que China está haciendo frente desde hace varios años empleando una política de adaptación de la sociedad y religión tibetana hacia la sociedad socialista. Lo que significa protección de la cultura tibetana y respeto a la religión budista para China, significa eliminación de los aspectos religiosos y culturales para los tibetanos que están en el exilio, entre ellos el Dalái Lama que vive en India desde la ocupación china de la región²⁶.

Durante los próximos años, el Tíbet puede convertirse en una fisura del poder hidrohegemónico de la región. Son muchos los intereses estratégicos presentes en la región y China está llevando a cabo acciones al respecto para afianzar su poder sobre la misma. Por un lado, China continúa aumentando su presencia en el Tíbet con la creación de infraestructuras e incentivando la presencia de población china en la región, a la vez que intenta influir en los asuntos religiosos y culturales, de los que cabe destacar el requisito establecido por parte del Gobierno chino de que las reencarnaciones deben ser aprobadas por el Gobierno o serán invalidadas.

Esta legislación avala la ocultación desde que tenía cinco años del legítimo panchen lama —que según la tradición budista era la reencarnación del anterior— y el nombramiento de otro panchen lama más afín a sus propósitos y al que se opone parte de la población tibetana²⁷. Históricamente, el dalái lama y el panchen lama tenían una relación maestro-alumno y habían desempeñado un papel en el reconocimiento de la reencarnación del otro²⁸.

Por lo que respecta a EE. UU., la cuestión de Tíbet es uno de los asuntos políticos más sensibles de China, y por lo tanto, puede utilizarse para actuar en un escenario de rivalidad entre ambas potencias. Para seguir de cerca la evolución, EE. UU. nombró en 2021 a Uzra Yeya como coordinadora especial de los asuntos del Tíbet, con la intención de promover el diálogo entre el Gobierno chino y el Dalái Lama en el exilio a la vez y velar por preservar la religión y la cultura del pueblo tibetano. También se encargaría de

²⁶ <https://www.tibetanreview.net/china-has-intensified-dalai-lama-crackdown-ahead-of-his-89th-birthday/>

²⁷ <https://tibetpolicy.net/where-is-the-panchen-lama-will-the-ccp-manipulate-the-dalai-lamas-reincarnation/>

²⁸ <https://www.tibetswiss.ch/news-detail/birthday-celebration-of-11th-panchen-lama-the-youngest-prisoner-in-the-world.html#:~:text=Shortly%20after%20abducting%20the%20Panchen.proxy%20for%20the%20Chinese%20government>

vigilar el abuso a los derechos humanos, la degradación medioambiental y la gestión de los recursos hídricos²⁹.

La reciente política de apoyo tibetano de EE. UU. muestra públicamente su oposición a seleccionar y educar a los líderes budistas de una forma inconsistente con las creencias budistas. En ella se establece que se impondrán sanciones a los oficiales chinos que se interfieran en la sucesión del actual Dalái Lama e impedirá que China abra ningún consulado nuevo en territorio estadounidense si previamente no se abre uno de EE. UU. en Lasa. Por su parte, el Dalái Lama sugiere encontrar un punto en común con el Gobierno chino, pudiendo llegar a aceptar que el Tíbet dispusiera de una cierta autonomía dentro de China. Es el denominado «enfoque del camino medio»³⁰.

El 12 de julio de 2024, el presidente de los Estados Unidos, Joe Biden, promulgó la «Ley de Promoción de una Resolución de la Disputa entre el Tíbet y China». La ley afirma que los argumentos del Partido Comunista Chino son históricamente inexactos al afirmar que el Tíbet ha sido parte de China desde la antigüedad. La ley especifica además que las iniciativas de diplomacia pública de los Estados Unidos deben combatir activamente la desinformación del Gobierno chino respecto al Tíbet, incluidas las falsedades sobre los antecedentes históricos del Tíbet, su pueblo y sus instituciones, así como las asociadas con el Dalai Lama³¹.

Por su parte, China ha manifestado que esta ley incumple las normas básicas que rigen las relaciones internacionales³², interfiere gravemente en los asuntos internos de China, socava los intereses de China y envía una señal gravemente equivocada a las fuerzas de la «independencia del Tíbet»³³.

La rivalidad entre EE. UU. y China podría influir en el futuro del Tíbet, abriendo varios escenarios, desde el más favorable para China, que sería continuar con el control político de la región, al más desfavorable, que supondría una desestabilización de la región con lo que peligrarían la hidrohegemonía de China sobre los recursos hídricos del Tíbet y el derecho de explotación de recursos naturales, lo cual tendría unas consecuencias muy

²⁹ <https://www.europapress.es/internacional/noticia-estados-unidos-designa-uzra-zeya-coordinadora-especial-asuntos-tibetanos-20211221030241.html>

³⁰ <https://spanish.tibetoffice.org/en-exilio/el-enfoque-del-camino-medio-un-marco-para-resolver-la-cuestion-del-tibet>

³¹ <https://tibet.net/president-joe-biden-signs-resolve-tibet-act-strengthens-americas-tibet-policy/>

³² <https://www.chinadailyhk.com/hk/article/588009>

³³ <https://www.chinadailyhk.com/hk/article/587628#China-urges-US-not-to-support-'Tibet-independence'-forces-2024-07-09>

negativas para el desarrollo y crecimiento económico del gigante asiático y su pretensión de hacerse con el primer puesto de la economía mundial.

Mar Hidalgo García
Analista principal del IE EE
[@ieeee_mhidalgo](#)

60/2024

8 de octubre de 2024

Águeda Parra Pérez¹ *

Diplomacia de minerales críticos, la IA desafiante y la batalla por el cambio climático: retos globales que marcarán décadas

Diplomacia de minerales críticos, la IA desafiante y la batalla por el cambio climático: retos globales que marcarán décadas

Resumen:

La lucha contra el cambio climático afronta una etapa decisiva y evitar que se convierta en eje de rivalidad geopolítica global requerirá de mayor ambición global e impulsar nuevos modelos de financiación sostenible. Y tan importante será en la transición hacia la energía verde el compromiso de los países contaminantes como de aquellos que se sitúan en umbrales inferiores pero que, de forma conjunta, generan porcentajes de emisiones similares.

El modelo de globalización vigente toca a su fin y las materias primas acaparan el foco de las tensiones geopolíticas como elemento esencial de la transición digital y energética. Es tiempo de demanda creciente de minerales tecnológicos, promotores de una redefinición de la agenda estratégica de las grandes potencias innovadoras que buscan diseñar nuevas políticas y asociaciones estratégicas para abordar una autonomía estratégica con renovadas fortalezas.

Entre las tecnologías, el avance de la inteligencia artificial (IA) ha impactado en numerosas industrias, incluida la militar, a una velocidad nunca vista en el desarrollo de otras tecnologías disruptivas. A los debates sobre regulación y aplicación de la IA en la tecnología y armamento militar, se suma la demanda energética, que requiere todo un desafío cuando la IA se haga masiva entre todas las industrias.

Palabras clave:

Cambio climático, Materias primas claves, Inteligencia artificial, Autonomía estratégica, Geopolítica de la tecnología.

¹ Águeda Parra Pérez es doctora en Relaciones Internacionales, ingeniera y analista del entorno geopolítico y tecnológico de China. Fundadora y editora de ChinaGeoTech y ChinaGeoTech Debates, es autora de *China, las rutas de poder*.

*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.

Critical mineral's diplomacy, AI's challenge, and the fight against climate change: global challenges that will shape the decades ahead

Abstract:

The fight against climate change is entering a crucial phase and preventing it from becoming an axis of global geopolitical rivalry will require greater global ambition and the promotion of new sustainable financing models. In the transition to green energy, the commitment of polluting countries will be just as important as of those that are at lower thresholds but collectively produce similar percentages of emissions.

The current model of globalization coming to an end, and raw materials raise as the focus of geopolitical tensions as the digital and energy transition intensifies. It is a challenging time of growing demand for critical minerals, promoters of a redefinition of the strategic agenda of the most innovative countries that seek to design new policies and strategic partnerships to address strategic autonomy with renewed strengths.

Among technologies, AI is revolutionizing industries across the board, including the military, at a speed never seen in other disruptive technology developments. Debates on regulation and application of AI in the military domain come along with the energy demand required by AI systems, a great challenge as AI becomes more prevalent across all industries.

Keywords:

Climate change, Critical raw materials, Artificial Intelligence, Strategic autonomy, Geopolitics of technology.

Cambio climático, una cuestión de autonomía estratégica

El cambio climático se presenta como uno de los desafíos globales de más largo impacto, ya que se requerirán más décadas de inversión en energías verdes que el tiempo que el petróleo ha permanecido como el principal impulsor del desarrollo económico global. Mientras tanto, los datos climáticos siguen mostrando tendencias preocupantes que indican que no estaríamos en la senda correcta para cumplir el objetivo de impedir que la temperatura global exceda en 1,5 °C los niveles preindustriales, según lo establecido en el Acuerdo de París de la COP21 en 2015.

Desde entonces, las cumbres climáticas han ido avanzando en varios ejes en línea con los hitos fijados en cada una de las tres fases concebidas para definir el establecimiento e implementación de los objetivos de emisiones cero. Actualmente, el mundo estaría en la tercera fase, la que corresponde al cumplimiento, impulsando medidas que conlleven la efectiva consecución de cero emisiones netas. Atrás queda la primera fase, iniciada hace más de una década cuando las investigaciones científicas concluyeron que detener el cambio climático suponía eliminar las emisiones de dióxido de carbono, estableciendo la fecha objetivo de 2050 en el *Informe Especial del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático* (IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change, según sus siglas en inglés) en 2018. Entonces comenzaba una segunda fase, dedicada a recabar entre los países los compromisos de pico de emisiones cero y neutralidad de carbono, que duraría hasta finales de 2022.

Hasta ese momento, no han existido estándares de seguimiento consensuados que apliquen globalmente y que permitan controlar el nivel de efectividad identificando objetivos intermedios. De ahí el paso a la etapa de cumplimiento, que se inicia con el informe elaborado por el Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre los Compromisos de Cero Emisiones Netas de las Entidades no Estatales² creado por el secretario general de la ONU, António Guterres, y publicado durante la cumbre climática COP27 en Sharm-el Sheikh, Egipto, en noviembre de 2022.

² Naciones Unidas. (2022). «Credibilidad y responsabilidad de los compromisos de cero emisiones netas de las entidades no estatales». *Naciones Unidas Acción por el Clima*, noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.un.org/es/climatechange/high-level-expert-group>

Se iniciaba así la entrada en la tercera fase, la actual, donde el documento³ *La integridad importa: el compromiso de cero emisiones netas por parte de empresas, entidades financieras, ciudades y regiones* (UN HLEG, 2022) marca la pauta destacando diez recomendaciones encuadradas en cuatro ejes directrices para acelerar la implementación de los compromisos de cero emisiones netas globales para 2050. Cuatro áreas clave centradas en la integridad medioambiental para acordar y alcanzar objetivos intermedios para 2025, 2030 y 2035; credibilidad para comprometerse con la eliminación total del uso de combustibles fósiles; responsabilidad para impulsar la transición energética en el tiempo fijado; y el papel de los Gobiernos guiados por una mayor ambición climática.

Esta nueva etapa responde a la falta de estrategias sólidas que garantizaran la consecución de cero emisiones netas. De hecho, un número importante de entidades subnacionales y corporativas dentro del entorno del G7 todavía no ha establecido objetivos de reducción de emisiones, según Net Zero Tracker⁴. Asimismo, tampoco está implementada una agenda para acometer el total abandono de la extracción o producción de combustibles fósiles entre los grandes países productores, a pesar de los esfuerzos realizados durante la última COP28 celebrada en Dubai.

Mientras se avanza en esta tercera fase, los objetivos Net Zero ya alcanzan el 88 % de las emisiones, respecto al 61 % identificado en diciembre de 2020, engloban el 92 % del PIB global (en paridad de poder adquisitivo), creciendo desde el 68 % y acaparan el 89 % de la población mundial, respecto al 52 % de hace tres años. Alcanzar un grado total de implicación supone incorporar todavía cuatro países pertenecientes a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 439 entidades subnacionales entre los veinticinco países con mayor número de emisiones de CO₂, además de incluir 766 grandes ciudades y hasta 734 empresas que cotizan en las principales bolsas del mundo.

³ United Nations. (2022). *Integrity Matters: Net Zero Commitments by Businesses, Financial Institutions, Cities and Regions, United Nations' High-Level Expert Group on the Net Zero Emissions Commitments of Non-State Entities*. November. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/high-level-expert-group-update7.pdf>

⁴ «Net Zero Stocktake 2023». Net Zero Tracker, June. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://zerotracker.net/analysis/net-zero-stocktake-2023>

En términos generales, la ralentización en el crecimiento de entidades nacionales y subnacionales que han definido objetivos Net Zero se compensa con un mayor ritmo de empresas que incorporan compromisos de neutralidad climática. En total, el índice Net Zero Tracker registra hasta 929 empresas que cotizan en el Forbes Global 2000, respecto a las 417 identificadas en diciembre de 2020, quedando representado el conjunto empresarial de la Unión Europea por delante de Estados Unidos en el establecimiento de cero emisiones netas.

A pesar de los avances, la crisis climática presenta una complicada senda para alcanzar en solo un año el hito de pico máximo de emisiones globales en 2025. Y muchos más esfuerzos serán necesarios para reducir a la mitad las emisiones respecto de 1990 para 2030, según las recomendaciones del IPCC. La visión de los países más contaminantes respecto a la neutralidad del carbono muestra, asimismo, diferentes aproximaciones. China, con el 30,9 % de las emisiones mundiales, espera alcanzar los objetivos de cero emisiones netas para 2060. Una década antes, en 2050, lo harán Estados Unidos y la Unión Europea, representando el 13,9 % y 7,7 %, respectivamente, de las emisiones globales en 2022, según Global Carbon Budget. En el caso de China, el impulso de las renovables y el anuncio de reducción de emisiones de metano reutilizándolas como combustible⁵ acelerará previsiblemente la consecución de sus objetivos climáticos.

En el caso de India, sin embargo, el objetivo Net Zero no será hasta 2070, aunque existe un hito intermedio de alcanzar la mitad de las necesidades de electricidad con energías renovables en 2030. India es el cuarto país con mayor participación de emisiones globales de dióxido de carbono, representando el 7,3 % en 2021, además de ser el segundo mayor consumidor de carbón del mundo, con una participación del 12,5 % en 2021, solamente por detrás de China, que aglutina el 53,8 %, y por delante de Estados Unidos, el tercer mayor consumidor mundial de carbón con el 6,6 % del total, según *BP Statistical Review of World Energy 2022*.

⁵ Stanway, D., Volcovici, V. y Wang, E. (2023). «UPDATE 2-China unveils action plan to reduce methane emissions». *Reuters*, 7 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/china-climate-methane-idAFL1N3C81HC>

Sin embargo, la economía de India está todavía en pleno desarrollo, su PIB es cinco veces menor al de China y representa el 7,51 % del PIB mundial en paridad de poder adquisitivo, la mitad que Estados Unidos, con el 15,42 %, y lejos del 18,82 % de China en 2023, según el Fondo Monetario Internacional (FMI)⁶. Un crecimiento económico que podría verse favorecido por la política de *nearshoring* promovida por Estados Unidos como estrategia de *derisking* de China, y que impulsaría a India a culminar finalmente su ambición de convertirse en gran potencia. Como resultado de un mayor proceso de industrialización, India podría llegar a representar hasta el 16 % del crecimiento del PIB mundial durante 2023-2024⁷, según Morgan Stanley, lo que también estaría asociado a elevar el volumen de emisiones de CO₂ como parte del proceso de crecimiento económico⁸. Sobre todo, cuando India todavía mantiene una dependencia del carbón en su *mix* energético del 73,1%⁹, situando al país como el octavo más contaminado del mundo en 2022, según IQAir¹⁰.

No obstante, más allá de los seis países que generan emisiones superiores al 2 % del total global, como son China, Estados Unidos, India, Rusia, Japón e Irán, alcanzando el 31,8 %, 13,9 %, 7,5 %, 4,9 %, 3 % y 2,1 %, respectivamente, el resto de países agrupan de forma conjunta hasta el 37 % de las emisiones globales, lo que supone que de forma combinada generan un impacto de contaminación ambiental mayor que China, según datos de *Global Carbon Budget 2022*.

Bajo esta perspectiva, un paso decisivo es que los dos principales países con mayor porcentaje de emisiones acometan en el corto plazo una agenda ambiciosa de cero emisiones netas, fomentando ámbitos de cooperación climática entre Estados Unidos y

⁶ «GDP based on PPP, share of world». *International Monetary Fund*, 2023. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.imf.org/external/datamapper/PPPSH@WEO/EU/CHN/USA/IND>

⁷ «India to contribute 16 % to global GDP growth over 2023-24: Morgan Stanley». *Business Standard*, 16 de mayo de 2023. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.business-standard.com/economy/news/india-to-contribute-16-of-global-gdp-over-2023-24-morgan-stanley-123051600460_1.html

⁸ Manchanda, H. (2023). «Relationship between GDP Growth, Energy Consumption and CO₂ Emissions: A comprehensive analysis». *ETEnergyWorld*, 11 de octubre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://energy.economictimes.indiatimes.com/news/renewable/relationship-between-gdp-growth-energy-consumption-andco2emissions-a-comprehensiveanalysis/104321989>

⁹ Chye, M. y Chew, C. (2023). «India's power output grows at fastest pace in 33 years, fuelled by coal». *Reuters*, 6 de abril. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.reuters.com/business/energy/indias-power-output-grows-fastest-pace-33-years-fuelled-by-coal-2023-04-05/>

¹⁰ «Informe mundial sobre la calidad del aire». *IQAir*, 14 de marzo de 2022. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.iqair.com/es/newsroom/world-air-quality-report-press-release-2022>

China. Pero igualmente importante resulta que los países desarrollados que están por debajo de la frontera del 2 % del global de emisiones persigan la consecución de sus objetivos climáticos en las fechas comprometidas, entre ellos economías avanzadas como Alemania, Corea del Sur, Canadá, Australia, Reino Unido e Italia. La transición hacia la energía verde debe ser, por tanto, una ambición global, con el compromiso de todos los actores, tanto en la reducción de sus emisiones como en la cooperación para desplegar tecnologías verdes.

Es indudable que la coyuntura internacional y geopolítica se impone, de ahí que las agendas energéticas de los países no terminen de alinearse y, aunque Francia¹¹ se ha comprometido a duplicar el ritmo actual de reducción de emisiones hasta 2030, Reino Unido¹² ha anunciado retrasos en su agenda climática. A esto se suma la previsión de los Gobiernos de seguir produciendo carbón hasta 2030¹³, extendiéndose hasta 2050 la de petróleo y gas, lo que supone un 110 % más de combustibles fósiles de lo establecido para limitar el calentamiento a 1,5 °C, a pesar del compromiso de 151 países por alcanzar emisiones netas cero, según refleja un informe de las Naciones Unidas.

Otro dato relevador son los siete billones de dólares movilizados en subvenciones en 2022 para afrontar los elevados precios de la energía por el efecto de la guerra en Ucrania, según el FMI¹⁴. Poniendo estos datos en magnitud, supone que los subsidios al petróleo, carbón y gas natural han sido equivalentes al 7,1 % del PIB mundial, bastante superior al 4,3 % que destinan los Gobiernos al gasto en educación. De modo que, mientras los conflictos internacionales se producen cada vez en mayor número y en ciclos más cortos, y bajo la previsión de que sigan impactando simultáneamente la guerra en Ucrania, la de Israel y Hamás, y la rivalidad entre Estados Unidos y China en la

¹¹ Corbet, S. (2023). «France's Macron unveils latest plan for meeting climate-related commitments in the coming years». *AP News*, 25 de septiembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://apnews.com/article/france-climate-macron-reduce-emissions-8259a0cf1740e5f7022900707f20333e>

¹² «Rishi Sunak's net zero U-turn puts UK business investment at risk». *London School of Economics, LSE*, 21 de septiembre de 2023. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/news/rishi-sunaks-net-zero-u-turn-puts-uk-business-investment-at-risk/>

¹³ Naciones Unidas. (2023). «Gobiernos producirían el doble de combustibles fósiles para 2030 pese a promesas de limitar el calentamiento global a 1,5 °C». *Organización de Naciones Unidas. Programa para el medio ambiente*, 8 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/comunicado-de-prensa/gobiernos-produciran-el-doble-de-combustibles-fosiles>

¹⁴ Black, S., Parry, I., Vernon, N. (2023). «Fossil Fuel Subsidies Surged to Record \$7 Trillion». *IMF Blog*, 24 de agosto. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/08/24/fossil-fuel-subsidies-surged-to-record-7-trillion>

geopolítica global, la financiación de tecnologías verdes y la inversión en gasto en innovación energética se posicionan como los principales dinamizadores para acometer la transición energética según el calendario climático comprometido.

En cuanto a innovación energética, las mejoras en la cadena de suministro y en la eficiencia energética centran el gasto público en I+D energético. China domina el 30 % del total, mientras que el resto de economías avanzadas representa el 66 % del gasto total en I+D¹⁵, según la Agencia Internacional de la Energía (AIE). De ahí que apostar por un mayor gasto en I+D energético, principalmente en cuestión de materiales críticos y técnicas de reciclaje que reduzcan la demanda de minerales claves, se haya convertido en una de las máximas prioridades para asegurar la autonomía estratégica de las potencias innovadoras.

En cuanto a la financiación, alcanzar emisiones netas cero en 2050 supondrá elevar la inversión a 4,5 billones de dólares anuales desde principios de la década de 2030, respecto de los 1,8 billones de dólares alcanzados en 2023, según la primera actualización del informe del sector energético publicado por la AIE¹⁶. Asimismo, asciende a entre 80 000-100 000 millones de dólares anuales la financiación a los países en desarrollo a partir de 2030 para alcanzar los objetivos Net Zero en 2050, acaparando África el 45 % del apoyo, mientras India y América Latina y el Caribe requerirían cada uno un 15%. Una exigente nueva hoja de ruta que muestra, asimismo, signos positivos de aceleración de la transición energética, reflejando que por cada dólar gastado en combustibles fósiles se gastan 1,8 dólares en energías limpias, respecto a la proporción de 1:1 de los últimos cinco años, según la AIE, principalmente gracias al impulso de las economías avanzadas y de China en tecnologías verdes (figura 1).

¹⁵ «Energy Technology Perspectives 2023». *International Energy Agency*, enero de 2023. Disponible en: <https://www.iea.org/reports/energy-technology-perspectives-2023>

¹⁶ IEA. (2023). «Net Zero Roadmap: A Global Pathway to Keep the 1.5 °C Goal in Reach». *International Energy Agency*, septiembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.iea.org/reports/net-zero-roadmap-a-global-pathway-to-keep-the-15-0c-goal-in-reach>

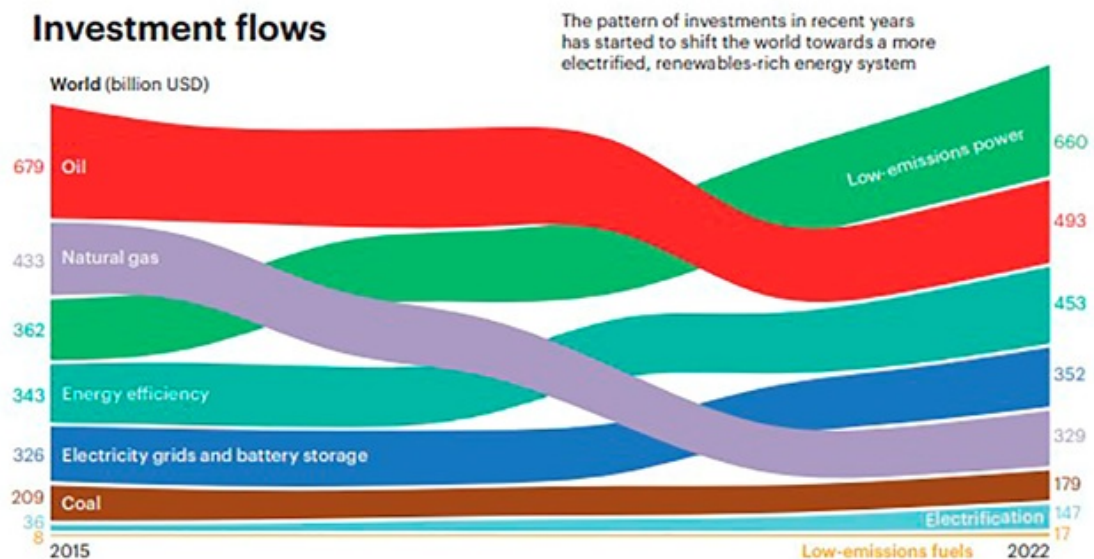


Figura 1. Patrón de los flujos de inversión en los últimos años. Fuente: AIE

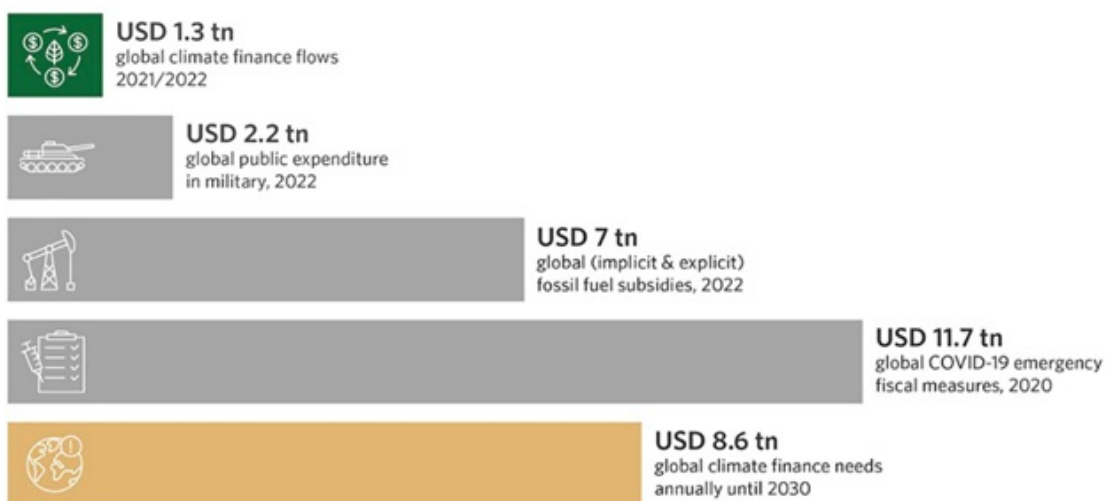
En este patrón de financiación, las economías en desarrollo, excluyendo a China (figura 2), aglutinan únicamente el 15 % de la inversión mundial en energías verdes, a pesar de representar dos tercios de la población mundial. De ahí, la necesidad de no solo impulsar políticas nacionales Net Zero, sino de aumentar el apoyo a la financiación internacional para impulsar la transición energética. Una inversión en energías limpias que también favorecerá ampliamente avanzar en la consecución de otros Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)¹⁷ de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

¹⁷ Naciones Unidas. *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>



Figura 2. Patrón de los flujos de inversión en los últimos años por región. Fuente: AIE

La buena noticia, en definitiva, es que la financiación climática crece, y lo hace al doble en 2021/2022 respecto a los niveles de 2019/2020, hasta alcanzar los 1,3 billones de dólares, según datos de Climate Policy Initiative. Un incremento muy significativo cuando el 48 % de la financiación procede del sector privado, aunque apenas represente el 1 % del PIB mundial. Y es que su magnitud queda muy lejos todavía de otros contextos de financiación globales (figura 3).



Source: Climate Policy Initiative

Figura 3. Financiación climática en contexto. Fuente: Climate Policy Initiative

De ahí que, aunque los flujos de inversión y de financiación de energías limpias estén alcanzando cierto *momentum*, la agenda climática todavía presenta considerables desafíos, que no solamente se fundamentan en los diferentes ritmos de adopción de medidas y compromisos, sino en la posibilidad de que pueda plantearse una guerra climática como conflicto global. Si la Guerra Fría y la carrera espacial marcaron el escenario geopolítico de tensión bipolar entre Estados Unidos y la ex Unión Soviética (URSS) en la década de 1950, la guerra comercial, y la subsiguiente guerra digital ha protagonizado el enfrentamiento entre Estados Unidos y China desde 2018. Desde entonces, el escenario de rivalidad se extiende al plano tecnológico, geopolítico, pero también climático. De hecho, la guerra climática podría considerarse desde 2020 como el siguiente gran ámbito de confrontación en la tensa relación entre las dos grandes potencias del mundo.

Evitar que el cambio climático se posicione como eje de la rivalidad geopolítica global requeriría incentivar una mayor inversión climática para competir con China, que actualmente consigue movilizar hasta el 51 % de toda la financiación climática mundial, más que el resto de países de forma conjunta, según Climate Policy Initiative, y así impedir que el cambio climático sea la siguiente etapa en la supremacía comercial de China. Pero se trata también de garantizar el abastecimiento de las materias primas fundamentales para abordar la transición energética, otro episodio en la rivalidad entre Estados Unidos y China, y que tiene un fuerte impacto para la Unión Europea, ya que la carrera por asegurar el abastecimiento de materias primas que garantice la autonomía estratégica ya ha pasado a ser uno de los grandes desafíos globales que marcará la próxima década.

Diplomacia de minerales, geopolítica en transición

Un número mayor de conflictos internacionales en ciclos cada vez más cortos comienza a ser la tónica dominante para una geopolítica mundial a la que se le acumula la gestión de unos desafíos cada vez más globales. Entre ellos, el que afecta al actual modelo de globalización, cuyos cimientos comenzaron a moverse lentamente con la guerra

comercial iniciada por Estados Unidos con China durante la administración Trump en marzo de 2018, y con la que se buscaba reducir el déficit de una balanza comercial que desde entonces no ha mejorado. Una etapa que ha tenido escasa repercusión sobre el comercio global, pero que ha escalado hacia una rivalidad tecnológica con efecto tsunami sobre las cadenas de suministro los mercados financieros, y ha supuesto limitaciones al acceso a tecnología estadounidense por parte de China desde que comenzara la Administración Biden en enero de 2021.

Se juega una frenética carrera entre Estados Unidos y China para generar un nuevo equilibrio de poder que anticipa un cambio significativo en el modelo de globalización. El fomento e impulso de renovadas políticas industriales, de las que Estados Unidos está siendo el mayor precursor, están orientadas a fomentar un nuevo modelo de industrialización, pero también de globalización para reducir la dependencia de China en la cadena de suministro global, elemento clave en el esquema de la geopolítica de la tecnología que marcará la próxima década.

Este proceso de *derisking*, de reducción de riesgos, donde fomentar la transición digital y energética requiere más que nunca asegurar el suministro de materias primas clave, se convierte en uno de los grandes desafíos globales de muchas décadas por venir. De hecho, la transición energética y la necesidad de asegurar los materiales que la hacen posible durará más tiempo que el protagonismo que ha tenido el petróleo como impulsor de la economía global en este tiempo.

Cabe destacar, no obstante, que el aumento de la demanda de minerales tecnológicos será temporal, mientras dure la descarbonización, aunque todavía puede ser un proceso largo. En esta transición, la necesidad de materias primas para desarrollar tecnologías de bajas emisiones de carbono en el sector energético crecerá al principio, pero no se mantendrá elevada. Caso distinto será en el sector del transporte, que sí experimentará un crecimiento exponencial, ya que la fabricación de coches eléctricos requiere, en muchos casos, multiplicar hasta por doble dígito la demanda de materias primas que se utilizan en los coches térmicos.

Esta dependencia está asociada, asimismo, a una mayor necesidad de producción de materias primas, 27 000 000 t en el Escenario de Desarrollo Sostenible, y hasta

43 000 000 t en el Escenario Net Zero para 2040, según proyecta la Agencia Internacional de la Energía (AIE). Por ponerlo en contexto, la actual extracción de combustibles fósiles asciende a 15 000 000 t cada año, según la Administración de Información Energética de Estados Unidos. Se trata de un ingente proceso de remover millones de toneladas hasta conseguir el mineral que se utiliza en los sectores que mayor demanda van a tener en la próxima década. En el caso del litio, muy apreciado en la transición energética y digital, la obtención de un kilogramo necesita extraer 170 kg de mineral y remover hasta 1600 kg de roca.

De esta forma, el creciente peso de la geopolítica de la tecnología va a propiciar que las materias primas escalen posiciones en la agenda estratégica de grandes potencias innovadoras, tanto por el esquema de dependencias como por el cambio de modelo productivo hacia una mayor autonomía estratégica. La descarbonización terminará generando seguridad energética, pero este proceso de transición energética y digital hará resonar la geopolítica de la tecnología en todos los continentes, poniendo en primer plano tanto a aquellos países que albergan importantes reservas de minerales estratégicos como a aquellos con los que se han generado dependencias en la extracción y producción de determinadas materias primas.

En el caso de la Unión Europea, la Ley de Materias Primas Críticas¹⁸ es el marco de referencia para abordar la resiliencia comunitaria en cuestión de materias primas críticas. Se trata de un proceso vivo y, si bien se identificaban catorce en 2011, con sucesivas revisiones, ha ascendido a 34 en 2023, incluyendo dieciséis materias primas consideradas estratégicas (figura 4).

¹⁸ European Commission. (2023). European Critical Raw Materials Act. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1661

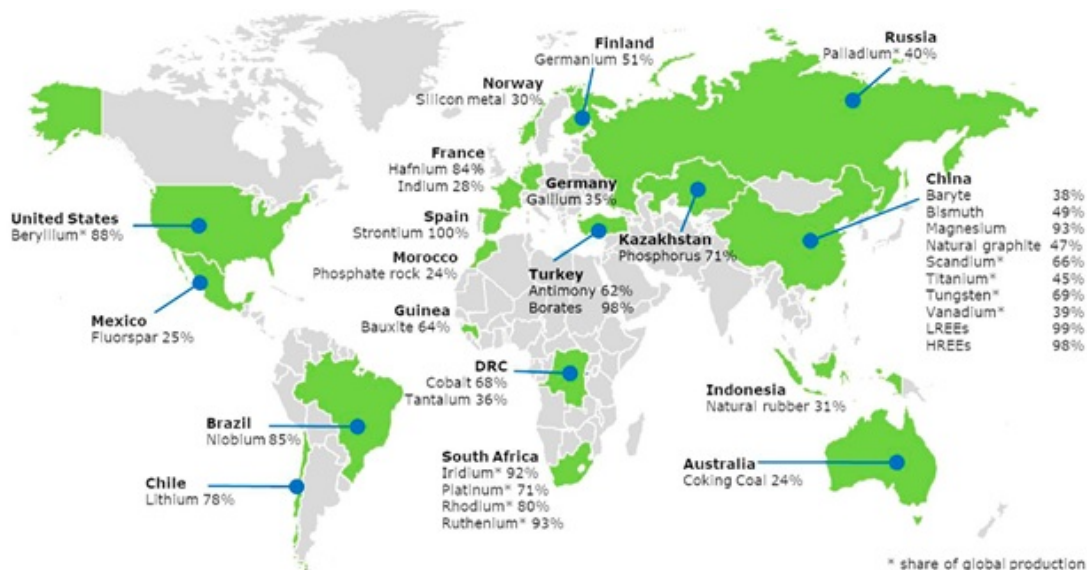


Figura 4. Principales países proveedores de materias primas críticas de la UE. Fuente: Comisión Europea

Esto responde a que el modelo de globalización actual se ha definido bajo dependencias en cuestión energética y de abastecimiento de materias primas sin que los conflictos internacionales influyeran ampliamente en el esquema establecido a lo largo de las últimas décadas. Sin embargo, han sido la invasión rusa de Ucrania y la creciente rivalidad tecnológica los dos factores que han elevado el debate comunitario sobre cómo afecta este tipo de dependencias a la seguridad económica bajo un escenario de geopolítica en transición. Si la rivalidad tecnológica ha situado la autonomía estratégica en el centro del debate, la guerra en Ucrania ha marcado para Europa un cambio de ciclo, promoviendo la reflexión de cómo se afronta la seguridad energética como reto global considerando su impacto en la seguridad nacional y estratégica de los países comunitarios.

Esta carrera por el tiempo en la que se encuentra la rivalidad entre Estados Unidos y China se centra, en el caso estadounidense, en la búsqueda de una mayor autonomía estratégica, mientras que la ansiada autosuficiencia tecnológica es el gran reto del gigante asiático. Pero ambos confluyen en el desafío global que plantea la diplomacia de

los minerales como elemento de equilibrio de poder, del que no es ajeno la Unión Europea.

Ralentizar la autosuficiencia tecnológica de China se ha planteado por parte de la Administración Biden como un carrusel de medidas, comenzando con la restricción de acceso a chips que incorporen tecnología estadounidense en octubre de 2022¹⁹, a la que seguía la restricción de exportación de equipamiento para la manufactura de chips en enero de 2023²⁰. Un acuerdo que sumaba a Países Bajos y Japón a la geoestrategia tecnológica de Estados Unidos. En el primer caso, a través de ASML, la empresa holandesa líder mundial en equipamiento para la fabricación de chips avanzados, en vigor desde el 1 de septiembre de 2023, mientras las empresas japonesas de equipamiento para chips se sumaban desde el 23 de julio de 2023.

Atendiendo a las fortalezas de cada parte, China contrarrestaba estas medidas en julio restringiendo la exportación de dos elementos clave en la manufactura de chips, pero también de tecnología militar, como son el galio y germanio²¹, con efecto 1 de agosto de 2023, sobre los que China domina el 97 % y 68 %, respectivamente, de la producción mundial, según el Servicio Geológico de Estados Unidos (USGS, según sus siglas en inglés). Si esta medida tiene el foco puesto en el desarrollo de tecnología avanzada, la medida anunciada por China en octubre de frenar las exportaciones de grafito²² a partir del 1 de diciembre ha puesto presión sobre uno de los elementos clave en la fabricación de coches eléctricos, del que China domina el 65 % de la producción mundial, según USGS, acaparando las compañías chinas el 80 % de la cuota de mercado de los ánodos de las baterías de litio.

¹⁹ Nellis, S., Freifeld, K. y Alper, A. (2022). «U.S. aims to hobble China's chip industry with sweeping new export rules». *Reuters*, 10 de octubre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.reuters.com/technology/us-aims-hobble-chinas-chip-industry-with-sweeping-new-export-rules-2022-10-07/>

²⁰ Pan, C. (2023). «How US-Japan-Netherlands agreement on chip export restrictions may play out in China». *South China Morning Post*, 1 de febrero. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.scmp.com/tech/tech-war/article/3208753/how-us-japan-netherlands-agreement-chip-export-restrictions-may-play-out-china>

²¹ Reuters. (2023). «China export curbs choke off shipments of gallium, germanium for second month». *Reuters*, 20 de octubre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/china/china-export-curbs-choke-off-shipments-gallium-germanium-second-month-2023-10-20/>

²² Liu, S. y Patton, D. (2023). «China, world's top graphite producer, tightens exports of key battery material». *Reuters*, 20 de octubre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/china/china-require-export-permits-some-graphite-products-dec-1-2023-10-20/>

La carrera por el tiempo apenas acaba de comenzar y, mientras Estados Unidos considera nuevas medidas que puedan retrasar las ambiciones tecnológicas de China, el control sobre la exportación de las tierras raras ha sido el siguiente elemento en entrar en escena²³. El potencial impacto se debe al protagonismo de China, que extrae el 70 % de las tierras raras mundiales, domina el 89 % de la producción mundial y acapara el 90 % de la capacidad de refinado, siendo además el país que aglutina el 92 % de la producción de imanes, además de disponer del mayor volumen de reservas, que asciende al 36 % global de tierras raras. Asimismo, el incentivo de China por convertirse en líder tecnológico le ha llevado a dominar la tecnología asociada a las tierras raras, disponiendo de una ventaja competitiva de quince a veinte años, que aspira a mantener entre diez a quince años a medida que otros actores globales se suman. De ahí, la restricción a la exportación de tecnología para fabricar imanes de tierras raras²⁴ anunciada a finales de 2023, que se suma a la ya en vigor sobre el procesado y refinado. Mientras las restricciones se suceden y se implementa la diversificación a nivel global, Estados Unidos es el único país que compite con China, generando el 15 % de la producción mundial de tierras raras a través de varias subvenciones del Gobierno estadounidense²⁵ a la mina MP Materials en una estrategia de *onshoring* que permite cubrir las necesidades del Departamento de Defensa de los Estados Unidos. Para MP Materials, como para otras *startups* estadounidenses²⁶, el siguiente paso será desarrollar tecnología propia de refinado para aumentar la resiliencia mientras el país recorre el camino inverso hacia la capacidad de refinado que ya dominaba al 87 % en la década de los ochenta, según la AIE. Bien distinto es el caso de la Unión Europea, donde la necesidad de diversificación es una prioridad de primer orden, al ser China el origen del

²³ Tang, F. (2023). «China tightens controls over rare earth exports, imports of key commodities including crude oil, iron ore». *South China Morning Post*, 7 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en:

<https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3240608/china-tightens-controls-over-rare-earth-exports-imports-key-commodities-including-crude-oil-iron-ore>

²⁴ Liu, S. y Patton, D. (2023). «China bans export of rare earths processing tech over national security». *Reuters*, 22 de diciembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.reuters.com/markets/commodities/china-bans-export-rare-earths-processing-technologies-2023-12-21/>

²⁵ U.S. Department of Defense. (2022). *DoD Awards \$35 Million to MP Materials to Build U.S. Heavy Rare Earth Separation Capacity*, 22 de febrero. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2941793/dod-awards-35-million-to-mp-materials-to-build-us-heavy-rare-earth-separation-c/>

²⁶ Scheyder, E. (2023). «Western start-ups seek to break China's grip on rare earths refining». *Reuters*, 4 de diciembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.reuters.com/sustainability/climate-energy/western-start-ups-look-to-break-chinas-grip-rare-earths-refining-2023-12-04/>

85 % de las tierras raras ligeras, utilizadas en la fabricación de coches eléctricos y turbinas eólicas, y del 100 % en el caso de las tierras raras pesadas, utilizadas en drones y en sistemas de defensa, según sus estimaciones.

Dependencias en el abastecimiento que también se extienden a la manufactura energética, destacando el dominio del 80 % de la producción mundial de China en la fabricación de paneles solares en 2021, y que podría elevarse al 95 % en breve tiempo²⁷, según advierte la AIE. Y no solo es excesiva la concentración de la cadena de suministro solar en China, sino que los elevados precios de la energía en Europa reducen las opciones comunitarias de producir obleas solares de forma competitiva.

Como dos caras de la misma moneda, la innovación y las materias primas engloban el desarrollo tecnológico, no existe una sin la otra. Décadas de era digital que requerirían de diplomacia de minerales. Pero pasar del análisis a la ejecución de la autonomía estratégica requiere atraer el interés inversor internacional hacia una industria donde su participación no ha sido destacable. De hecho, la falta de inversión en exploración ha propiciado que no se exploten muchos depósitos conocidos al anteponerse retornos de inversión seguros y a corto plazo. Así se entiende que el último depósito de cobre descubierto fuera en 2015, de los 227 encontrados entre 1990 y 2021, similar a los cuatro depósitos de níquel localizados en la última década, de los 82 identificados entre 1990 y 2022²⁸.

El elemento dinamizador es, por tanto, el empuje generado por la transición energética y digital que está propiciando que la industria metalúrgica y minera vaya acaparando paulatinamente el interés inversor, dejando de ser un sector infravalorado a pasar a convertirse en una «enorme oportunidad de valor»²⁹, como predice BlackRock, el gestor

²⁷ Binnie, I. (2022). «IEA warns global solar supply chains are too concentrated in China». *Reuters*, 7 de julio. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.reuters.com/business/energy/iea-warns-global-solar-supply-chains-are-too-concentrated-china-2022-07-07/>

²⁸ Hernandez-Roy, C., Laske, N. y Ziemer, H. (2023). « Western Hemisphere Minerals Strategy for the Energy Transition». *Center for Strategic and International Studies* (CSIS), 16 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/western-hemisphere-minerals-strategy-energy-transition>

²⁹ Farchy, J. (2023). «BlackRock Says Investors Focused on Climate Should Buy Miners». *Bloomberg*, 30 de octubre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-10-30/buy-metals-companies-if-you-care-about-climate-says-blackrock#xj4y7vzkg>

de fondos más importante del mundo. La recomendación de estos expertos gestores mundiales es clara, los inversores climáticos deberían comprar minas.

Argentina ya ha comenzado a generar ese *momentum* entre las empresas mineras con la fusión histórica entre la estadounidense Livent y la australiana Allkem³⁰, un movimiento de importante impacto geopolítico. El inicio de una revolución asociada al litio que ha pasado de representar el 6 % de las exportaciones mineras argentinas a situarse en el 18 % en 2023, según fuentes oficiales, con previsión incluso de mayores crecimientos de consolidarse los seis proyectos previstos para 2025.

Los movimientos de la industria también se aprecian en la minería *greenfield*, siendo la primera vez que la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial invierte en litio, financiando con 180 millones de dólares un proyecto de préstamo verde englobado en el ámbito de la sostenibilidad³¹. Anuncios de inversión que requieren tanto de talento cualificado como de medidas políticas para traducirlos en entrada de capital inversor, de ahí el impacto de la geopolítica de la tecnología en la definición de la agenda estratégica de los países latinoamericanos con importantes reservas de litio.

La carrera de la diplomacia de minerales se acelera propiciando, asimismo, transformaciones en las estrategias de negocio, impulsando un paso acelerado del tradicional modelo de integración horizontal a otro de integración vertical, donde una misma empresa pasa a controlar de forma amplia la cadena de suministro. Competir en este nuevo modelo, que están liderando empresas chinas de coches eléctricos³² y de baterías eléctricas³³, supone para el resto de las potencias innovadoras impulsar relaciones comerciales con los países que serán claves en la era digital y energética. Se trata, por tanto, de dar mayor visibilidad en la agenda estratégica a América Latina, por su destacado protagonismo en las cadenas de suministro de materias primas clave, así

³⁰ Reuters. (2023). «Allkem-Livent merger gets regulatory approvals before shareholder vote». *Reuters*, 14 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.reuters.com/markets/deals/allkem-livent-merger-gets-regulatory-approvals-before-shareholder-vote-2023-11-14/>

³¹ Grupo Banco Mundial (2023). «IFC invierte por primera vez en litio para apoyar el desarrollo de Sal de Vida en Argentina». *International Finance Corporation*, 24 de julio. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://pressroom.ifc.org/all/pages/PressDetail.aspx?ID=27679>

³² BYD. (2022). «China's BYD Wins Chile Lithium Extraction Contract». *Build Your Dreams*, 14 de enero. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://en.byd.com/news/chinas-byd-wins-chile-lithium-extraction-contract/>

³³ Mining Technology. (2023). *CATL-led consortium to build lithium extraction plants in Bolivia*, 20 de junio. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.mining-technology.com/news/catl-lithium-extraction-bolivia/>

como al Sudeste Asiático e India, por su creciente participación en la política de *nearshoring* impulsada por Estados Unidos para reducir la dependencia de China (figura 5).

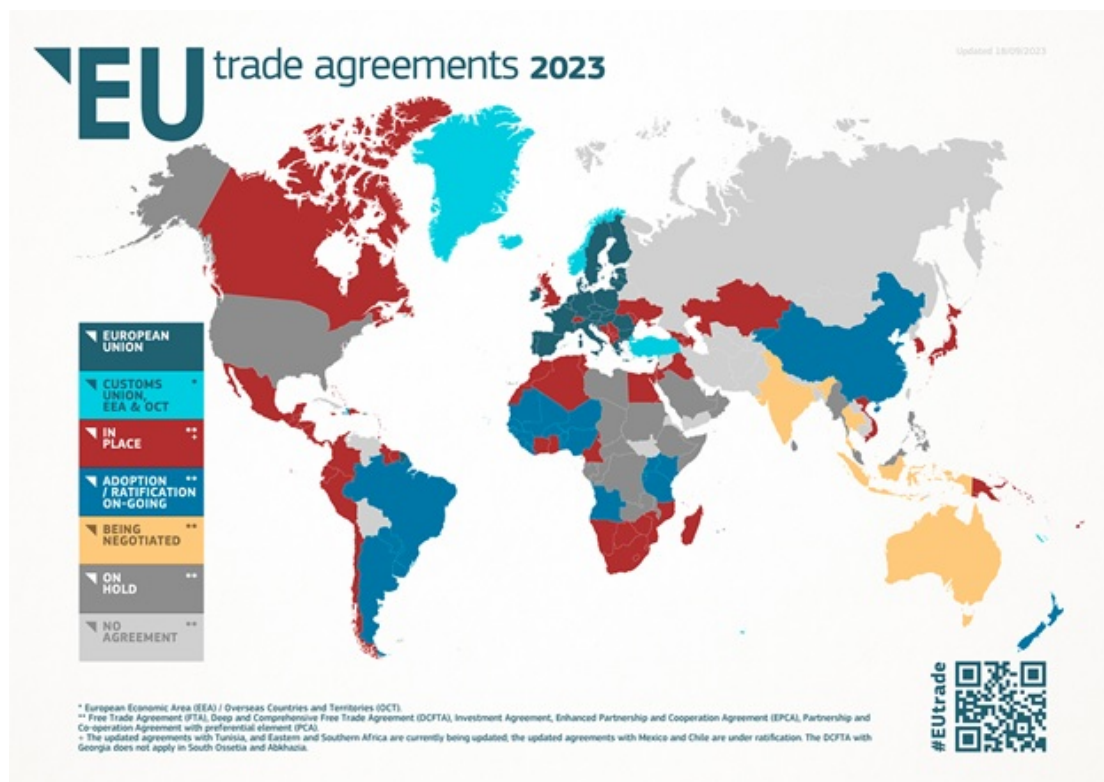


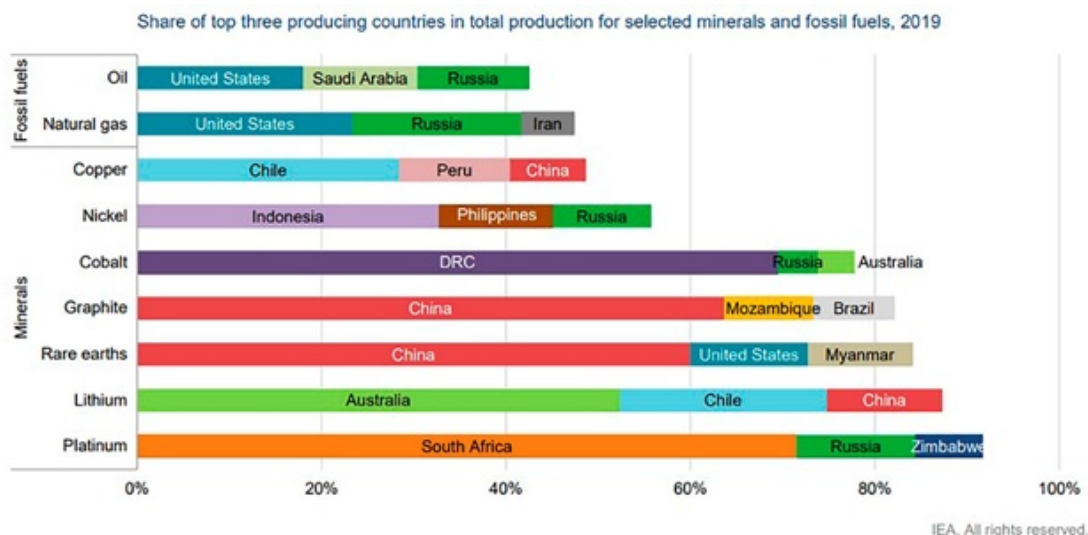
Figura 5. Mapa de acuerdos de comercio de la Unión Europea. Fuente: Comisión Europea

Sin embargo, tras la negociación fallida con Mercosur, que se suma a las anteriores con India³⁴ y Australia³⁵, donde destaca la pérdida de acceso a la industria de minerales críticos del país austral, cobra relevancia la decisión adoptada por la Unión Europea para

³⁴ Reuters. (2023). «EU only wants free trade deal with India that gives it 'real' market access». *Reuters*, 20 de octubre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.reuters.com/markets/eu-only-wants-free-trade-deal-with-india-that-gives-it-real-market-access-2023-10-20/>

³⁵ Reuters. (2023). «Australia, EU say trade deal likely years away after rejecting terms». *Reuters*, 30 de octubre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.reuters.com/business/australia-says-it-made-no-progress-trade-talks-with-eu-2023-10-30/>

la modernización de la relación comercial con Chile,³⁶ que refuerza la autonomía estratégica de Europa aportando mayor seguridad a la cadena de suministro (figura 6).



Sources: IEA (2020b); USGS (2021).

Figura 6. Participación de los tres principales países productores en la producción total de minerales y combustibles fósiles seleccionados, 2019. Fuente: AIE

Se trata, por tanto, de adaptarse mejor y más rápidamente a un modelo de globalización en transición donde la diplomacia de los minerales cobra fuerza en las relaciones bilaterales. En esta carrera por el tiempo, las potencias innovadoras vigorizan sus relaciones en perspectiva de los cambios que anticipan la transición digital y energética en las cadenas de suministro. En el caso de Estados Unidos, doce de los veinte acuerdos de libre comercio en vigor se encuentran en la región americana, aportando dinamismo a su política industrial de *nearshoring*. A estos se suma recientemente uno específico con Japón³⁷ para impulsar la diversificación de la cadena de suministro de minerales

³⁶ Consejo Europeo. (2023). «UE-Chile: el Consejo adopta Decisiones relativas a un acuerdo de asociación modernizado». *Consejo de la Unión Europea*, 4 de diciembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/12/04/eu-chile-council-adopts-decisions-for-a-modernised-association-agreement/>

³⁷ Office of the United States Trade Representative, (2023). *Agreement between the Government of the United States of America and the Government of Japan on Strengthening Critical Minerals Supply Chains*, 28 de marzo.

críticos, enfocado al cobalto, grafito, litio, manganeso y níquel, además de promover la adopción de tecnologías de baterías de vehículos eléctricos.

Aún en posición de dominio de la cadena de suministro, China, por su parte, sigue impulsando un esquema de fortalecimiento de las relaciones comerciales en grupos donde su protagonismo es evidente, propiciando la primera ampliación de los BRICS desde 2010. Bajo propuesta china, Arabia Saudita, Argentina, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Etiopía e Irán se sumarán a partir del 1 de enero de 2024 al grupo, todos ellos importantes exportadores de *commodities* e importantes actores en las cadenas de suministro.

En definitiva, las potencias innovadoras agilizan sus estrategias geopolíticas para impulsar la diversificación y resiliencia de la cadena de suministro para reducir los impactos que la geopolítica de la tecnología está generando en la transición digital y energética. De ahí, que dependerá de la agilidad de la Unión Europea para visualizar una agenda estratégica a largo plazo, pero de implementación estructurada a corto, la viabilidad de adaptar las ventajas competitivas históricas de Europa a la era digital.

Esta nueva etapa, de hecho, va a requerir importantes dinámicas de cambio, y no solo en aras de fortalecer la innovación digital y el desarrollo de tecnologías verdes. Se trata, asimismo, de generar *momentum* en el impulso del emprendimiento a través de *startups* de innovación en sectores digitales y energéticos desde un ecosistema que fomente el desarrollo y atracción del talento digital. Aunque el mayor desafío global vendrá de incorporar la diplomacia de minerales como eje central en la definición de las políticas industriales de la Unión Europea, con capacidad para atraer financiamiento internacional que revitalice la industria minera y de reciclaje de forma sostenible, además de impulsar la innovación en materiales. Palancas estratégicas que aseguren la redefinición industrial en la era digital de Europa, de forma que siga manteniendo su competitividad global como actor tecnológico y energético.

[Consulta: 2024]. Disponible en: <https://ustr.gov/sites/default/files/2023-03/US%20Japan%20Critical%20Minerals%20Agreement%202023%2003%2028.pdf>

Inteligencia artificial, la gran desconocida

La ansiada revolución de la inteligencia artificial (IA) ha pasado de ser una evolución tecnológica ampliamente esperada en muchos sectores a generar un importante desconcierto por las implicaciones que un uso descontrolado pueda tener a nivel global. Legisladores y reguladores se ven sobrepasados por esta revolución tecnológica.

La visualización gráfica de las más importantes tendencias que han destacado en el panorama global en The year in charts de McKinsey³⁸ ya destaca la irrupción de la IA dentro del ámbito de las tecnologías disruptivas como principal tendencia, donde los riesgos geopolíticos también figuran entre los desafíos globales que ya han tenido que enfrentar las empresas durante 2023 (figura 7).

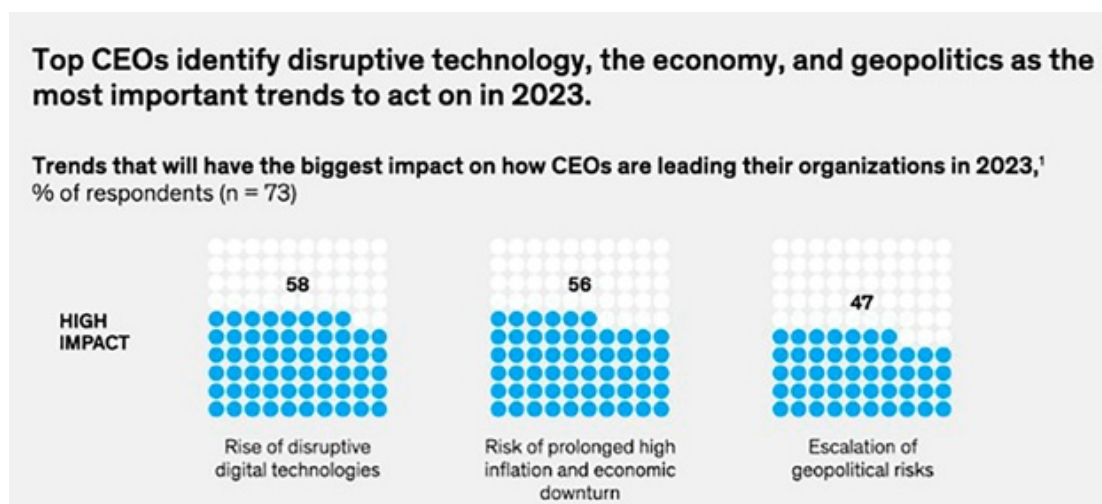


Figura 7. La inteligencia artificial, tendencia más importante en 2023. Fuente: McKinsey

Este hecho es reflejo de que los grandes avances tecnológicos provocan preocupación. Y, en el caso de la Unión Europea, un posible exceso de celo en ser el primero en regular de forma integral una tecnología todavía incipiente que ha avanzado en la IA generativa de imágenes y en sistemas de IA de propósito general (GPAI), como ChatGPT, pero que

³⁸ McKinsey & Company. (2023). 2023: The year in charts, 8 de diciembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/2023-year-in-review/2023-the-year-in-charts>

todavía tiene múltiples capacidades por desarrollar si dispone de escenarios de innovación propicios. La nota de prensa³⁹ anunciaba la preaprobación de la Ley de IA en diciembre de 2023, clasificando los sistemas de IA según el potencial de riesgo, y se adelantaba que la ley «apoyará el desarrollo, el despliegue y la adopción de una IA fiable en la UE. Nuestra Ley de IA hará una contribución sustancial al desarrollo de reglas y principios globales para una IA centrada en el ser humano». Pero las capacidades disruptivas de la IA irán a mayor velocidad de lo que esta y otras leyes sean capaces de regular.

De hecho, el grado de desarrollo de la investigación científica en IA es un indicador del grado de relevancia que va adquiriendo esta tecnología anticipando potenciales capacidades, pero también posibles futuras dependencias entre países en cuanto a estándares e innovaciones. Si bien la investigación en IA se ha venido manteniendo estable en Europa durante los últimos años, el reflejo de un entorno geopolítico cada vez más desafiante ha impulsado el ritmo en China (figura 8).

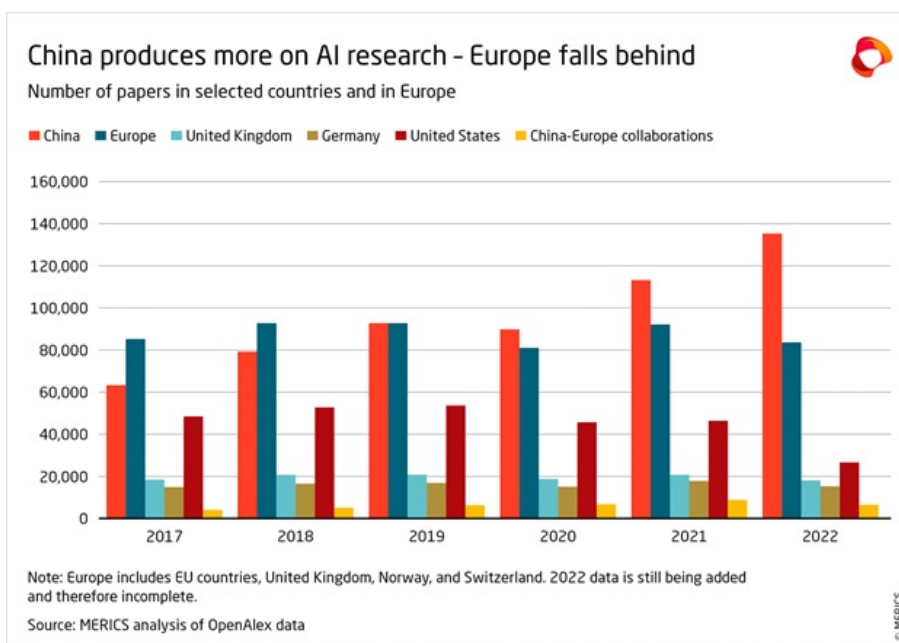


Figura 8. China produce más investigación en IA, Europa se queda atrás. Fuente: MERICS

³⁹ European Commission. (2023). *Commission welcomes political agreement on Artificial Intelligence Act. 9 de diciembre.* [Consulta: 2024]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6473

Este desequilibrio que comienza a acentuarse en la investigación científica, y donde China está dejando atrás a Europa, a pesar de sus muchas colaboraciones conjuntas, también es patente en la forma de abordar la inversión en IA. Los polos tecnológicos de Estados Unidos, Europa y China dinamizan sus desarrollos en inteligencia artificial, aunque es masivo el enfoque de apostar por la inversión en capital riesgo en el caso de las *startups* estadounidenses. Se trata de un ecosistema que ha conseguido alcanzar 68 000 millones de dólares, según la estimación de la OECD para 2023, el 66 % del total, frente a los 15 071 millones de dólares de China, y los escasos 8207 millones de dólares de la Unión Europea, es decir, ocho veces menos que Estados Unidos y casi la mitad que China (figura 9).

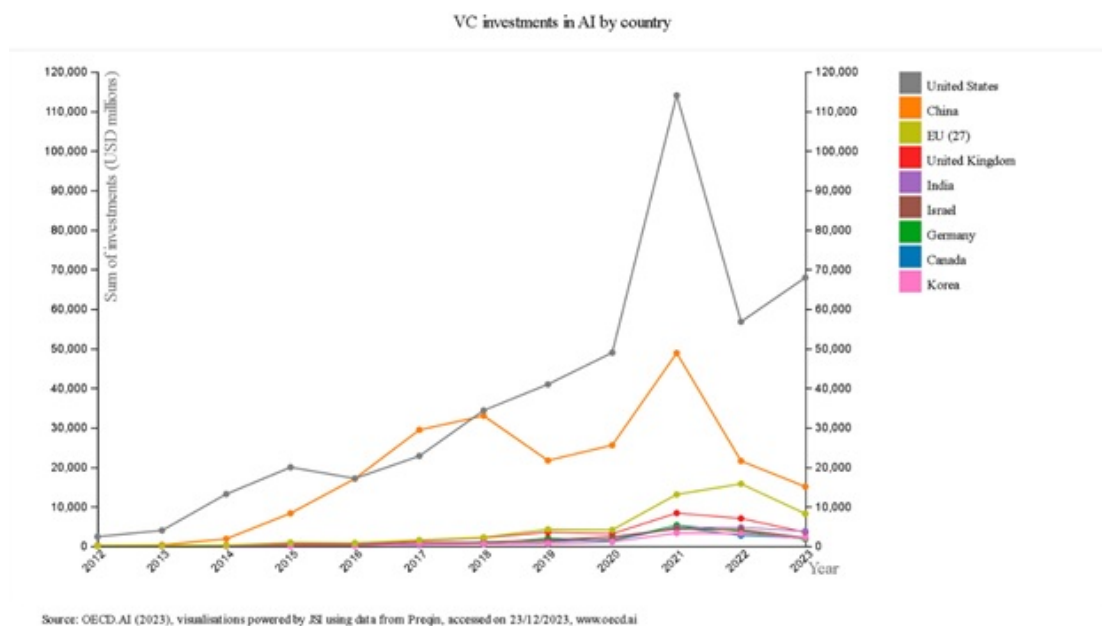


Figura 9. Inversiones de capital de riesgo en IA por país. Fuente: OECD artificial intelligence

En este sentido, la velocidad a la que las *startups* estadounidenses de IA captan financiación sigue el mismo ritmo frenético que los avances que genera la tecnología, invirtiéndose uno de cada cuatro dólares en *startups* de IA, lo que supone capturar el

doble de financiación que hace un año, pasando del 11 % en 2022 al 26 % en los primeros seis meses de 2023, según Crunchbase.

La visión acumulada arroja una imagen todavía más clara de cómo divergen los objetivos respecto a la captación de inversión de capital riesgo para el desarrollo de la IA, alcanzándose 442 320 millones de dólares en Estados Unidos, el doble de lo que ha conseguido atraer China, con 222 733 millones de dólares, frente a los 51 400 millones de dólares de la Unión Europea entre 2012 y 2023, a los que habría que sumar unos 10 000 millones de dólares capturados por el Reino Unido hasta 2020.

Divergencia de enfoques frente a la IA entre los tres grandes actores tecnológicos que puede llegar a convertirse en un obstáculo insalvable si la regulación temprana de la IA supone un freno para las aspiraciones tecnológicas de la Unión Europea ante la era digital. A este respecto, ante el lastre en competitividad que podría suponer para empresas europeas ya consolidadas como unicornios⁴⁰, aquellas valoradas en más de mil millones de dólares, entre las que figuran las compañías alemanas DeepL y Helsing, países como Francia⁴¹, pero también Alemania e Italia están valorando modificaciones a la ley antes de que los países miembros la aprueben a finales de 2026. Algunas partes de la ley podrían entrar en vigor antes, aunque su apuesta es no regular la tecnología en sí misma sino únicamente su aplicación. Se trata de valorar en clave geopolítica el coste de oportunidad que supondría regular ahora para que entre en vigor dentro de dos años, teniendo en cuenta la velocidad a la que evoluciona la IA.

En cuanto a la capacidad evolutiva de la IA y a su regulación, sería de esperar que minimizar el impacto de la desinformación difundida por la inteligencia artificial fuera una de las prioridades de los americanos ante el incipiente inicio de la carrera presidencial para llegar a la Casa Blanca en 2024. Bien al contrario, la regulación de la IA no figura entre las prioridades de los estadounidenses, según una encuesta de Axios junto a Morning Consult⁴², de ahí que el Gobierno podría plantearse abordar este tema para

⁴⁰ Teare, G. (2023). «Meet The New AI Unicorns Of 2023». *Crunchbase news*, 27 de octubre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://news.crunchbase.com/ai/new-ai-unicorns-2023-list-llm-platforms-cohere/>

⁴¹ Espinoza, J. (2023). «EU's new AI Act risks hampering innovation, warns Emmanuel Macron». *Financial Times*, 11 de diciembre. [Consulta: 2024].

⁴² Heath, R. y Talev, M. (2023). «Poll: AI regulation is not a priority for Americans». *AXIOS*, 7 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.axios.com/2023/11/07/ai-regulation-chat-gpt-us-politics-poll>

después de las elecciones. Entre quince prioridades propuestas, la regulación de las compañías tecnológicas figura en el puesto catorce, la regulación de la IA puntúa bastante por debajo de evitar el cierre del Gobierno, reducir el déficit federal, la reforma sanitaria y adoptar medidas para estimular la economía, en esencia las grandes prioridades del ciudadano estadounidense.

Otra cuestión es la preocupación por la IA, que existe tanto entre los consumidores estadounidenses como europeos⁴³, siendo algo menos popular en Estados Unidos, alcanzando el 55 %, mientras que en Europa se sitúa entre el 58-66 %, según una encuesta de Morning Consult realizada en Estados Unidos, Francia, Alemania, Italia, España y Reino Unido entre junio y julio de 2023. Un dato que resulta similar al estudio realizado por PEW Research Center⁴⁴ que refleja el ascenso de la preocupación del 38 % al 52 % en 2023 respecto al año anterior entre la población estadounidense.

Regulación y percepción evolucionan entre consumidores y reguladores en Estados Unidos y Europa apenas un año después del revolucionario lanzamiento de ChatGPT por parte de OpenAI el 30 de noviembre de 2022. Tiempo también de debate en cuanto al impacto de la IA en el mundo laboral y a la posible reducción de la jornada semanal a tres días, como pronostica Bill Gates⁴⁵. A estas cuestiones se suma el mantra de aprovechar los beneficios de la aplicación temprana de las nuevas tecnologías en el ámbito de los negocios, que también aplica a la IA en el caso de Estados Unidos. De ahí que concedores del mayor dinamismo en cuanto a la atracción de inversión de capital riesgo, los reguladores estadounidenses estén centrando su preocupación en el riesgo de inestabilidad financiera que pueda producir la IA, adelantando Janet Yellen, la secretaria del Tesoro de los Estados Unidos, que el control de esta amenaza será de máxima prioridad para 2024⁴⁶. Un paso más tras el decreto anunciado por Biden para

⁴³ Allsup, M. (2023). «US and European consumers agree on AI concerns». *Tech Brew*, 26 de julio. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.emergingtechbrew.com/stories/2023/07/26/us-europe-consumers-ai-concerns>

⁴⁴ Faverio, M. y Tyson, A. (2023). «What the data says about Americans' views of artificial intelligence». *Pew Research Center*, 21 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/short-reads/2023/11/21/what-the-data-says-about-americans-views-of-artificial-intelligence/>

⁴⁵ Hart, J. (2023). «Bill Gates says a 3-day work week where 'machines can make all the food and stuff' isn't a bad idea». *Business Insider*, 2 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.businessinsider.com/bill-gates-comments-3-day-work-week-possible-ai-2023-11>

⁴⁶ Condon, C. (2023). «Yellen Says US to Examine AI's Risks to Financial Stability». *Bloomberg*, 14 de diciembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://news.bloomberglaw.com/artificial-intelligence/yellen-says-us-will-examine-ais-risks-to-financial-stability>

regular la IA⁴⁷ en octubre de 2023, con el que se busca impulsar un alto grado de colaboración público-privada, aunque obliga a notificar a las autoridades federales avances que supongan «riesgo grave para la seguridad nacional, económica o para la salud y seguridad públicas».

Pero el impacto potencial de los sistemas de IA también genera escepticismo en muchas otras áreas, por la capacidad de manipular contenido o de generar contenido engañoso, a lo que se suman los riesgos derivados sobre cuestiones que son difíciles de predecir, sobre todo en el ámbito de la ciberseguridad y la biotecnología. De la «posibilidad de que se produzcan daños graves, incluso catastróficos, ya sean deliberados o no, derivados de las capacidades más importantes de estos modelos de IA» surge la Declaración Bletchley⁴⁸, firmada por veintinueve países, entre los que figuran Estados Unidos, la Unión Europea, China y España, entre otros, durante la Cumbre de Seguridad de la IA celebrada en Bletchley Park, Reino Unido, en noviembre de 2023. Sin ser vinculante, porque no obliga a nada, el éxito de esta primera cumbre ha sido aunar la colaboración internacional de los principales países innovadores para identificar los riesgos de seguridad de la IA de interés compartido, a la vez que se construyen políticas para prevenirlos.

Países y empresas muestran su interés por colaborar en regular la seguridad de la IA sin que se refleje todavía el impacto significativo que tendrá en la estrategia militar. En este contexto, el marco de aplicación de la IA será amplio, pudiendo proponer la mejor táctica para una determinada situación, predecir posibles fallos logísticos y tecnológicos, y reducir la vulnerabilidad frente a los drones. Sin embargo, entre los riesgos destaca la manipulación de inteligencia que pueda propiciar nuevas formas de ciberataques militares.

⁴⁷ The White House. (2023). *Fact Sheet: President Biden Issues Executive Order on Safe, Secure, and Trustworthy Artificial Intelligence*, 30 octubre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/10/30/fact-sheet-president-biden-issues-executive-order-on-safe-secure-and-trustworthy-artificial-intelligence>

⁴⁸ UK Government. (2023). «The Bletchley Declaration, AI Safety Summit 2023». *Gov.uk*, 1 noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/ai-safety-summit-2023-the-bletchley-declaration/the-bletchley-declaration-by-countries-attending-the-ai-safety-summit-1-2-november-2023>

Frente a anteriores avances militares que tardaron décadas en consolidarse, el impacto de la IA apenas tardará una década en hacerlo y, seguramente, comenzará a ser diferencial antes, con consecuencias todavía impredecibles. De ahí la propuesta de James Stavridis⁴⁹, almirante retirado de la Marina de los Estados Unidos y excomandante supremo aliado de la OTAN, de desarrollar barreras militares en torno a la IA, como ya se hizo con las armas nucleares. Una especie de Convenios de Ginebra adaptados a la prohibición de acciones generadas por la IA que afecten a poblaciones civiles, así como a las estrategias de ataques de enjambres de sensores o misiles no tripulados impulsados por IA. Destaca la propuesta de Henry Kissinger y Graham Allison⁵⁰ buscando aplicar las lecciones aprendidas en la competición armamentística nuclear y el poder de la disuasión a este período incierto de avance de la IA en tecnología militar, haciendo una llamada a un mayor diálogo entre Biden y Xi.

Relevantes son, por tanto, las conversaciones bilaterales iniciadas entre Estados Unidos y China para abordar los riesgos asociados a la aplicación de la IA en áreas militares sensibles⁵¹ durante la cumbre de la APEC, celebrada en California en noviembre de 2023. Un avance significativo entre las dos grandes potencias ante la creciente tensión en el Indo-Pacífico, principalmente en torno a la cuestión de Taiwán, centrando el eje de preocupación en evitar los daños potenciales que podría tener el uso de la IA en el mando y control de armas nucleares y los sistemas de armas autónomas como drones, resaltando la preocupación de la falta de regulación de esta tecnología. Una cuestión que ya había generado una «llamada a la acción» del uso responsable de la IA en el ámbito militar durante la primera cumbre internacional sobre IA militar (REAIM⁵², Responsible AI in the Military domain) celebrada en La Haya y organizada conjuntamente entre Países Bajos y Corea del Sur en febrero de 2023. Atendiendo al uso responsable,

⁴⁹ Stavridis, J. (2023). «Let's Talk About AI on the Battlefield». *Bloomberg*, 30 de diciembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2023-10-30/biden-s-ai-executive-order-is-a-good-start-but-what-about-the-military>

⁵⁰ Kissinger, H. y Allison, G. (2023). «The Path to AI Arms Control: America and China Must Work Together to Avert Catastrophe». *Foreign Affairs*, 3 octubre 13. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/henry-kissinger-path-artificial-intelligence-arms-control>

⁵¹ Patrick, I., Magnier, M. y Wang, A. (2023). «Biden, Xi set to pledge ban on AI in autonomous weapons like drones, nuclear warhead control: sources». *South China Morning Post*, 11 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.scmp.com/news/china/military/article/3241177/biden-xi-set-pledge-ban-ai-autonomous-weapons-drones-nuclear-warhead-control-sources>

⁵² <https://ream2023.org/>

un concepto vago en cuanto al desarrollo de IA con fines militares, en el encuentro se llegó a un compromiso de sesenta países en una declaración de Llamada a la acción REAIM 2023⁵³, a pesar de que Washington y otros países desarrollados son contrarios a limitaciones legales en el uso de la IA que les reste competitividad frente a sus rivales. Esquema que aplica a la visión de Israel, asistente al encuentro, aunque no firmante de esta declaración, ni de la Declaración política sobre uso militar responsable de la inteligencia artificial y autonomía en el ámbito militar⁵⁴ que surgió del encuentro de REAIM, que firmaron 47 países, entre ellos Estados Unidos, también España, y que tampoco contó con la firma de China.

Como resultado de la creciente concienciación del impacto de la IA en el ámbito militar, la Alianza Atlántica ya ha anunciado que avanzará en una nueva versión⁵⁵ de su Estrategia de IA de la OTAN⁵⁶ apenas dos años después de publicarla. Los riesgos inherentes a la evolución de la tecnología son evidentes y requieren la inclusión del uso de IA generativa tras el creciente número de ataques cibernéticos a infraestructuras críticas en 2023 en 120 países, la mitad miembros de la OTAN.

Regulación de la IA y su aplicación en la tecnología militar son parte del debate del desafío global que representa la inteligencia artificial, al que se suma además el impacto sobre el medioambiente y cómo la acción de estos dos grandes vectores de cambio, la inteligencia artificial y el cambio climático, van a modelar de forma conjunta nuestro entorno en los próximos años. Entre los efectos positivos, destaca la aplicación de la IA en la predicción de fenómenos meteorológicos extremos, convirtiéndose en un impulso diferencial⁵⁷ en la consecución de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. En esta línea, el informe presentado en la COP28 por

⁵³ Government of the Netherlands. (2023). *Reaim 2023 Call to Action*, 16 de febrero. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.government.nl/documents/publications/2023/02/16/reaim-2023-call-to-action>

⁵⁴ U.S. Department of State. (2023). *Political Declaration on Responsible Military Use of Artificial Intelligence and Autonomy*, 13 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.state.gov/political-declaration-on-responsible-military-use-of-artificial-intelligence-and-autonomy-3/>

⁵⁵ Gosselin-Malo, E. (2023). NATO to update artificial intelligence strategy amid new threats. *C4isrnet*, 30 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.c4isrnet.com/artificial-intelligence/2023/11/30/nato-to-update-artificial-intelligence-strategy-amid-new-threats/>

⁵⁶ NATO. (2021). «Summary of the NATO Artificial Intelligence Strategy». *North Atlantic Treaty Organization*, 22 de octubre. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_187617.htm

⁵⁷ United Nations. (2023). *Explainer: How AI helps combat climate change*, 3 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://news.un.org/en/story/2023/11/1143187>

Boston Consulting Group⁵⁸ relacionó el uso de la IA con la reducción de las emisiones de dióxido de carbono entre un 5-10 % para 2023. Y para medir su evolución, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático anunció en este mismo foro un acuerdo con Microsoft⁵⁹ para realizar el seguimiento de los compromisos climáticos de los países utilizando la IA.

Los beneficios de la IA en el desarrollo sostenible serán numerosos. Sin embargo, la parte menos positiva es que su uso está asociado a un consumo muy elevado de energía, entre los 85 y 134 teravatios-hora (TWh) de electricidad al año para 2027, similar a las necesidades energéticas anuales de países como Países Bajos⁶⁰. En el momento en que la IA se vuelva masiva en las industrias y se creen nuevas empresas especializadas, su impacto ambiental se convertirá en un importante desafío, más allá de los avances que genere la propia tecnología. Las *startups* más conocidas de IA ya disponen de nuevas capacidades en las versiones que se lanzarán de GPT-6 por parte de OpenAI, de LLaMA 3 en el caso de Meta y de mejoras en el modelo Gemini de Google en 2024. Y a las nuevas capacidades se asocian crecientes demandas energéticas.

En definitiva, las *startups* que hoy existen en IA apenas son una pequeña representación de las que irán apareciendo en los próximos años, transformando y remodelando industrias, automatizando trabajos, modelando perfiles de talento digital y generando debates sobre las implicaciones del *copyright* en el resultado generado por IA, entre otras muchas cuestiones que irán surgiendo.

Se trata, por tanto, de una revolución tecnológica que más que nunca producirá uno de los cambios sociales más significativos de las últimas décadas. Y el impacto de la IA en la geopolítica de la tecnología será, igualmente, una de las dinámicas de cambio que mayores desafíos va a presentar en la construcción de futuros equilibrios de poder en una geopolítica en transición.

⁵⁸ BCG. (2023). Accelerating Climate Action with AI, Boston Consulting Group, noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.gstatic.com/gumdrop/sustainability/accelerating-climate-action-ai.pdf>

⁵⁹ Microsoft. (2023). UNFCCC partners with Microsoft to use AI and advanced data technology to track global carbon emissions and assess progress under the Paris Agreement, 29 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://news.microsoft.com/2023/11/29/unfccc-partners-with-microsoft-to-use-ai-and-advanced-data-technology-to-track-global-carbon-emissions-and-assess-progress-under-the-paris-agreement/>

⁶⁰ De Vries, A. (2023). The growing energy footprint of artificial intelligence. *Joule*, 7(10), 2191-2194, 10 de octubre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.joule.2023.09.004>

Bibliografía

- Climate Action Tracker. (2023). COP28: time for world to focus on oil and gas phase-out, renewables target, not distractions like CCS. Climate Action Tracker briefing. Junio 2023. Climate Action Tracker (Climate Analytics, NewClimate Institute).
- Climate Policy Initiative. (2023). Global Landscape of Climate Finance 2023. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.climatepolicyinitiative.org/publication/global-landscape-of-climate-finance-2023/>
- IEA. (2023a). Energy Technology Perspectives 2023. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.iea.org/reports/energy-technology-perspectives-2023>
- IEA. (2023b). World Energy Outlook 2023. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2023>
- IPCC. (2018). «Summary for Policymakers». En: Masson-Delmotte, V. *et al.* (eds.). *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change*. Cambridge, UK and New York, NY, USA, Cambridge University Press, pp. 3-24. [Consulta: 2024]. Disponible en: doi:10.1017/9781009157940.001.
- Net Zero Tracker. (2023). Net Zero Socktake 2023: Assessing the status and trends of net zero target setting, junio. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://ca1-nzt.edcdn.com/Reports/Net_Zero_Stocktake_2023.pdf?v=1696255114
- SEI. Climate Analytics, E3G, IISD and UNEP. (2023). The Production Gap: Phasing down or phasing up? Top fossil fuel producers plan even more extraction despite climate promises. Stockholm Environment Institute, Climate Analytics, E3G, International Institute for Sustainable Development and United Nations Environment Programme. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://doi.org/10.51414/sei2023.050>

https://productiongap.org/wp-content/uploads/2023/11/PGR2023_web.pdf

UN HLEG. (2022). Integrity Matters: Net Zero Commitments by Businesses, Financial Institutions, Cities and Regions. United Nations' High-Level Expert Group on the Net Zero Emissions Commitments of Non-State Entities. [Consulta: 2024].

Disponible en: <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/high-level-expert-group-update7.pdf>

IEA (International Energy Agency). (2022). The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions. [Consulta: 2024]. Disponible en:

<https://www.iea.org/reports/the-role-of-critical-minerals-in-clean-energy-transitions>

-. (2023). World Energy Investment. [Consulta: 2024]. Disponible en:

<https://www.iea.org/reports/world-energy-investment-2023/overview-and-key-findings>

Energy Transitions Commission. (2023). Material and Resource Requirements for the Energy Transition. [Consulta: 2024]. Disponible en:

https://www.energy-transitions.org/publications/material-and-resource-energy-transition/?utm_source=substack&utm_medium=email

Arcesati, R., Chang, W., Hmaid, A. y Von Camap, K. (2023). AI Entanglements Balancing risks and rewards of European-Chinese collaboration. MERICS.

[Consulta: 2024]. Disponible en: <https://merics.org/en/report/ai-entanglements-balancing-risks-and-rewards-european-chinese-collaboration>

Government of the Netherlands. (2023). REAIM 2023 Call to Action. [Consulta: 2024].

Disponible en: <https://www.government.nl/documents/publications/2023/02/16/reaim-2023-call-to-action>

NATO. (2021). Summary of the NATO Artificial Intelligence Strategy. North Atlantic Treaty Organization, October 22. [Consulta: 2024]. Disponible en:

https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_187617.htm

UK Government. (2023). Policy Paper: The Bletchley Declaration by Countries

Attending the AI Safety Summit, 1-2 November 2023. [Consulta: 2024]. Disponible

en: <https://www.gov.uk/government/publications/ai-safety-summit-2023-the-bletchley-declaration/the-bletchley-declaration-by-countries-attending-the-ai-safety-summit-1-2-november-2023>

*Águeda Parra Pérez**

Doctora en Relaciones Internacionales, ingeniera y analista del entorno geopolítico y tecnológico de China. Fundadora y editora de ChinaGeoTech y ChinaGeoTech Debates
[@puede_introducir_aquí_su_twitter](#)

61/2024

9 de octubre de 2024

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Andrés González Martín

Una revisión del pensamiento geopolítico. La geopolítica del siglo XXI

Una revisión del pensamiento geopolítico. La geopolítica del siglo XXI

Resumen:

La geopolítica es imprescindible para contextualizar y comprender las complejidades del siglo XXI y captar las dinámicas de la globalización. Esta había sido abandonada tras la Segunda Guerra Mundial como consecuencia de su instrumentación por el nazismo. La geopolítica dispone de una gran capacidad de simplificación que facilita la orientación de grandes y medianos decisores estratégicos al explicar a grandes trazos el entorno. Lo hace comprensible, enseña didácticamente, con palabras y gráficos sencillos. No existe una única geopolítica sino múltiples. Estas se hallan engranadas y dependen de la referencia que se adopte. La geopolítica de Estados Unidos es un buen ejemplo.

Palabras clave:

Geopolítica, mapas, referencias, Mahan, Mackinder, Huntington, Spykman, Estados Unidos.

***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.

A review of geopolitical thought. Geopolitics of the 21st century.

Abstract:

Geopolitics is essential to contextualize and understand the complexities of the 21st century and to capture the dynamics of globalization. This had been abandoned after the Second World War as a consequence of its instrumentalization by Nazism. Geopolitics has a great capacity for simplification that facilitates the orientation of large and medium-sized strategic decision-makers by explaining the environment in broad strokes. Geopolitics makes it understandable, it teaches didactically, with simple words and graphics. There is not just one geopolitics but multiple ones. These are interlocked and depend on the reference adopted. U.S. geopolitics is a Good exemple.

Keywords:

Geopolitics, maps, references, Mahan, Mackinder, Huntington, Spykman, United States.

La complejidad es la marca del siglo XXI. Esta es el resultado de las interrelaciones con las que avanza la globalización; y también de las contradicciones que las nuevas relaciones van progresivamente incorporando. El resultado de este proceso gradual es una dificultad cada vez mayor para la comprensión general de un escenario que puede parecer irracional, caótico o evanescente.

Además, como consecuencia de la globalización, el mundo se encamina hacia una forma cada vez más multipolar de equilibrio. Eso sí, una multipolaridad que, por su carácter inestable, parece un nuevo tránsito hacia una bipolaridad diferente a la de la Guerra Fría. Así, las guerras de Ucrania, Gaza o Azerbaiyán, y también otros sucesos clave, como la elección de un nuevo presidente norteamericano, son indicadores de un mundo en tránsito, cuando no incierto, por el espectro de opciones abiertas. A fin de cuentas, la guerra no es sino una reordenación sangrienta y abrupta de las relaciones geopolíticas.

Todo apunta a que los referidos polos serán Occidente y Asia Pacífico; *tertium non datur*, esto es, Rusia deberá elegir. Occidente perderá aún más poder, económico primero y político después, con el ascenso de nuevos actores internacionales. Mientras, el desarrollo de Asia-Pacífico continuará, aunque solo sea por la masa humana que alberga; con ello alterará, todavía más, los equilibrios geoeconómicos del mundo, lo que se reflejará, a su vez, en un diferente balance de poder y nuevas incertidumbres. Estamos ante dos procesos diferentes y, aunque la apariencia sea otra por estar superpuestos, solo en parte complementarios.

La necesidad de conocer y comprender el escenario internacional en estas condiciones se acentúa. Por eso, a los Estados, administraciones e instituciones se suman empresas, hasta de tamaño medio, que salen al escenario internacional e interactúan con actores de la más variada naturaleza, origen y fiabilidad, en un contexto incierto. Todo esto trae de vuelta a una geopolítica —abandonada desde las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial— por su capacidad de simplificación y porque facilita la orientación de grandes y medianos decisores estratégicos al explicar a grandes trazos el entorno. La geopolítica lo hace comprensible, enseña didácticamente, con palabras y gráficos sencillos.

Por ello se potencian herramientas nuevas. como los indicadores de riesgo geopolítico, los cuales han entrado como una variable más en los mercados y se monetizan. O la

geoeconomía, que ideada por Edward Luttwak y Pascal Lorot, está dedicada a estudiar los aspectos espaciales y económicos de los recursos naturales. Pero la simplificación, que es la fuente de su capacidad comunicativa, obvia presentar otras opciones posibles y sirve para reafirmar el discurso público. Solo por eso es peligrosa. Debe ser un instrumento más de la caja de herramienta que la comprensión de la realidad precisa. Esta, en absoluto, permite prescindir de otras más profundas y específicas, cuya aplicación se beneficia del conocimiento general que la geopolítica aporta.

Además, la globalización es contraintuitiva. Aproxima las diferencias; y, lo que no sirve para acercar las posiciones, magnifica las discrepancias; hace olvidar lo común mientras la proximidad favorece la confrontación de identidades. De hecho, esa es precisamente la manera en la que progresa, por lo que no es, en absoluto, un fenómeno pacífico.

La geopolítica. Discursos históricos y predominantes¹

El conocimiento científico surge en un tiempo y respondiendo a una necesidad. Esto lo enmarca y condiciona; establece así una relación entre necesidad, época y definición. El principio de incertidumbre de Heisenberg se aplica al pensamiento social. Por eso Yves Lacoste afirmaba: «La Geografía es, en primer lugar, un saber estratégico estrechamente unido a un conjunto de prácticas políticas y militares, y son dichas prácticas las que exigen la recopilación articulada de informaciones extremadamente variadas y, a primera vista, heterogéneas, cuya razón de ser e importancia no es posible entender si nos limitamos a la legitimidad del saber por el saber»².

En fin, en el siglo XVI los valores cristianos dieron cobertura intelectual a la acción conquistadora. Cuando Suárez, al concebir el derecho de gentes, afirmaba su validación por su aceptación mayoritaria, estaba implícitamente excluyendo al incivilizado, al cual se le impone³. En el siglo XIX estos valores fueron sustituidos por otros de signo humanitario y la razón civilizadora, de modo que solo se hablaba de una civilización en singular, a la que se sumarían las demás culturas cuando fueran mayores de edad. Esa

¹ Para la modulación de este apartado se ha empleado el trabajo del catedrático D. Heriberto CAIRO CAROU.

² CAIRO CAROU, Heriberto. «Prólogo. Repensando la geopolítica: la renovación de la disciplina y las aportaciones de John A. Agnew», en J. A. Agnew: *Geopolítica: una revisión de la política mundial*. Trama Editorial, Madrid, 2005, ix-xvi.

³ D'ORS, Álvaro. *De la guerra y de la paz*. Editorial Rialp, Madrid, 1954, p. 105.

superioridad moral, al encontrarse sostenida por el cristianismo motivó que el sistema de relaciones internacionales fuese edificado sobre una concepción eurocéntrica⁴.

El nacimiento de la geopolítica como disciplina científica se produce entre 1875 y 1945, lo que le imprimirá un cierto marchamo. Esta resulta propia de la rivalidad política interimperial. Estamos ante un poderoso lenguaje de justificación, un discurso que se presenta como científico, moderno, y, por ello, sin fisura alguna. De esta manera, se daba cuerpo doctrinal y legitimidad a la práctica política vigente, el imperialismo; o en su visión negativa, el colonialismo, al que se justificaba en nombre del progreso y el bien común.

De hecho, aparece cuando se intensifican las relaciones internacionales, con una mezcla entre fuerza militar, diplomacia, mercado financiero, revolución industrial y técnica. El poder de cada actor se define por un sumatorio de factores de ponderación diferente y variable. Y la geopolítica indicaría la dirección y profundidad del balance total.

Tal análisis global precisa para realizarse de un basamento teórico. Como resultado, desde distintas disciplinas científicas, surgen diferentes escuelas que tratan de explicar tanto cada poder como el balance de su interacción; con ello, daba cuerpo doctrinal y sentido a la gestión política vigente, a la que, de paso, se quiere dotar con ella de justificación, coherencia y predictibilidad. De tal cosa se derivará la aplicación de concepciones darwinistas al ámbito de las relaciones internacionales para justificar la competencia colonial⁵. Piénsese que su reparto tendría lugar en el Congreso de Berlín en 1882.

La justificación moral vendría con una nueva formulación, la *white man burden*, la pesada carga del hombre blanco, título de un célebre poema de Rudyard Kipling, el poeta del Imperio. Y es que el aporte de la literatura al paradigma es clave, pues este precisa un relato explicativo que atienda también a los aspectos emocionales de la movilización.

Si los romanos conquistaron el mundo conocido solo para defenderse, las raíces judaicas de Occidente y su evidente supremacía técnica, hacían que la inmotivada utilización del poder no fuera ya del todo suficiente. Se precisaba de un discurso moral que identificase

⁴ IRANZO DOSDAD, Ángela. «La religión: un factor de orden y desorden en la formación de la sociedad internacional en el nuevo orden global», en CAIRO CAROU Heriberto y Pastor Verdú, Jaime (comp.). *Geopolíticas, guerras y resistencias*. Trama Editorial, Madrid, 2006, p. 148.

⁵ La frase «la supervivencia de los más aptos» formulada en estrictos términos biológicos se trasladó a la esfera política dando cuerpo doctrinal a formulaciones preexistentes. Darwin, Charles. *El origen de las especies en* www.librosenred.com/libros/elorigen-de-las-especies

a la propia nación como la elegida y acreditase la naturaleza superior, justa y universal de su modelo, así como la responsabilidad occidental en su difusión. El relato genera el espacio ético que hace posible la acción política; es clave tanto para la movilización como para orientar el poder nacional (instituciones, organismos y empresas) hacia el exterior y, además, en una concreta dirección. Tal cosa se presenta como una suerte de evangelización que es continuadora del pasado al que, ahora, al reformularse, se dota de una concepción global. Primero en términos de religión y luego, tras la descolonización, de modelo político, la democracia.

Esta, en clave interna, sirve como soporte para una completa reconceptualización de la proyección del poder nacional; y también estimula el apoyo de la opinión pública. Así facilita dotarse de los medios para su realización. Y en el ámbito internacional, además de marcar los dominios, sirve para legitimar intereses, demandas y actos. Estas narrativas, en su pugna por mercados y recursos, confrontan entre sí.

En la segunda mitad del siglo XIX, las sociedades geográficas responden a la escasa *Terra incógnita* y estimulaban la competencia. En clave económica, Hamilton y List contribuyeron a la revitalización y modernización del mercantilismo. Este dará pie a guerras como la del opio para equilibrar la balanza comercial con China estando su comercio prohibido en la metrópoli. En palabras de Bagehot «la naturaleza es roja en diente y garra» de modo que «en cualquier situación del mundo, las naciones más fuertes tienden a prevalecer sobre las otras; y en ciertas peculiaridades especiales, los más fuertes tienden a ser los mejores»⁶. El mundo está cerrado y el juego es de suma cero.

Entre los precursores de la geopolítica se encuentra el contralmirante Alfred T. Mahan. Su obra más trascendente fue, sin duda, *La influencia del poder naval en la historia 1660-1783*. Esta no es, ni mucho menos, un trabajo de investigación —de hecho, no pretende, en ningún momento, ser objetivo y no lo disimula— sino un documento político que se sirve de la historia de un modo reduccionista con vistas a justificar una concreta opción política; no es el punto de partida de la investigación, por más que se presente como tal, sino, más bien, sus conclusiones. La historia es la mejor narrativa por fundarse en algunas verdades y tener un marchamo científico que la legitima.

⁶ BAGUEHOT, Walter. *Phisic and Politics*. Beacon Press, Boston, 1956, p. 32.

Y es que uno de los principales valores del almirante es la intuición. Compone su discurso a partir de elementos estratégicos, operacionales e incluso tácticos de los que extrae consecuencias políticas. Para eso emplea el código binario —bien, mal, todo, nada— para explicar los acontecimientos, un lenguaje extraordinariamente poderoso y sugerente —como todo reduccionismo— obviando de modo partidista y sin más ni mayor explicación, aquellos otros que no encajen con sus ideas o las contradigan, lo cual lo hace muy didáctico. Su apuesta es el poder naval, el control del mar y el comercio reiterando el modelo británico. Mackinder y Mahan suponen un intento de construir la historia del enfrentamiento discursivo entre lo telúrico e inmóvil y lo talasocrático y fluido.

Mahan apuesta por un poder naval, pues considera que prevalece sobre el poder terrestre, por su carácter fluido, sirve a la trasmisión y adaptación del poder. Pretende que las marinas actúen autónomamente. Su trabajo se centra en la importancia histórica del control del mar y su *rol* histórico. Para ello ofrece un modelo, el británico, cuya historia se toma como referencia y ejemplo, utilizando como contrapunto a España. El poder marítimo se construye sobre un comercio exterior próspero, al que sigue una poderosa marina mercante la cual es defendida por una marina de guerra dimensionada de modo acorde; esta cuenta con bases marítimas para sus navíos y con unas colonias que supongan el aporte de materias primas.

La primera sistematización científica y el propio nombre de la geopolítica (en 1916) se atribuyen, de común, al sueco Rudolf Kjellen. La definía como una «ciencia del Estado como un organismo geográfico, como un fenómeno espacial». Este, en su obra principal, *El Estado como forma de vida*, dirá: «Los Estados son seres sensibles y racionales como los hombres». Así, nuevamente, se hacía eco de las teorías darwinistas y las aplicaba a las relaciones humanas. Por ello, también considera al Estado un organismo vivo sometido a todos los avatares biológicos. Su dinámica de afianzamiento y expansión es, a su juicio, la base de la geopolítica.

Los alemanes, al poco y con el trasfondo del romanticismo de Herder y su *Volksgeist*, [espíritu del pueblo] crean la célebre escuela alemana de geopolítica. Sus precursores son los grandes geógrafos germanos del siglo XIX, especialmente, Frederich Ratzel. Este escribe sus bases, las «Leyes del crecimiento de los Estados», que dan a los Estados la categoría de organismos vivientes. Por ello, debían crecer, extender o morir dentro de «fronteras vivientes». En consecuencia, las fronteras son dinámicas y sujetas

a cambio. Así establece una estrecha relación entre medioambiente, medio físico, comunidad humana, nación, estructura política y Estado que en gran medida considera predeterminados. Ratzel, en un discurso que recuerda al «Diálogo de Melos»⁷, decía:

«... la lucha por la existencia significa una lucha por el espacio... un pueblo superior que invade el territorio de su vecino más débil y salvaje lo despoja de sus tierras, lo obliga a recluirse en espacios demasiado pequeños para subsistir, y sigue invadiendo y apoderándose incluso de sus magras posesiones, hasta que el débil pierde los últimos restos de su dominio y es literalmente expulsado de la tierra»⁸.

El marxismo, por su énfasis en la lucha de clases, proporciona una tradición geopolítica internacionalista. Considera que el capitalismo está asociado a la búsqueda de materias primas, a la competencia por los mercados y a altos márgenes de beneficios. El problema de la economía de mercado se deriva de sus contradicciones internas, de no haber resuelto unos déficits estructurales que provocan unas crisis periódicas cada vez más frecuentes e intensas. Su alianza con el nacionalismo dará lugar al imperialismo; así pretende ampliar el mercado para resolver esta contradicción y, adicionalmente, obtener materias primas. El imperialismo no surge del orgullo nacionalista, que es solo un instrumento, sino de la oligarquía industrial.

Hobson, un liberal, en *El imperialismo* (1902) deducía que el capitalismo choca con una dificultad interna insuperable: la distribución desigual de la riqueza; esta desemboca en una falta de consumo por parte de una población empobrecida; la falta de consumo, a su vez, deriva en superproducción y desanima la inversión de las clases altas. Para salir de este círculo vicioso se apuesta por disponer de colonias que absorban los excedentes de producción y aporten recursos⁹.

Lenin considera al imperialismo la fase superior y última del capitalismo; la consumación del monopolismo. Y es que en esta fase la socialización de las fuerzas productivas es gigantesca, al igual que la concentración y centralización de capitales. Con ello se liquida

⁷ Uno de los textos de Tucídides más frecuentemente citados es el conocido como «diálogo de Melos». Dos generales atenienses pretenden obligar a los melios a aceptar su inclusión en la Liga de Delos, no por la justicia, ni por la razón que les asiste sino por, el derecho del más fuerte. «Siempre ha sido normal que el más débil sea reducido a la obediencia por el más poderoso, nosotros creemos ser dignos de ello y a vosotros mismos os lo pareceríamos hasta ahora que calculando vuestros intereses, utilizáis el lenguaje de la justicia que nadie ha tomado nunca en consideración, si es posible adquirir algo por la fuerza». Tucídides. *Historia de la guerra del Peloponeso*. Colección Gredos, Madrid, 1990.

⁸ BAUMAN, Zygmunt. *Modernidad líquida*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2006, p. 198.

⁹ BERNOUX, Philippe y BROU Alain. *Violencia y sociedad*. Opus Editorial Zero, Algorta, 1972, p. 106.

la libre competencia, se consolida el dominio mundial de las potencias y se extrema la apropiación de la riqueza mundial por una minoría. Por eso Rudolf Hilferdin afirmaba:

«... el postulado de una política de expansión revoluciona toda la ideología de la burguesía. La burguesía deja de ser pacífica y humanitaria. Los antiguos librecambistas creían en el libre cambio no solo como la mejor política económica, sino también como el comienzo de una era de paz. El capitalismo financiero ha abandonado desde hace mucho tiempo una noción semejante. Lejos de creer en la armonía de los intereses capitalistas, sabe que la lucha entre competidores se aproxima cada vez más a una batalla política por el poder»¹⁰.

Idea que también es sostenida desde las antípodas ideológicas. En este sentido, Bismarck decía que «el mercado libre es el arma del más fuerte»¹¹ mientras el mariscal Foch afirmaba que «se abren nuevos mercados a cañonazos»¹², lo que sintetizaba el general Smedler Butler, al decir que «la bandera sigue al dinero y los soldados siguen a la bandera». En palabras de Harold Laski: «Los hombres... han podido utilizar su gobierno para proteger sus intereses; y en un último análisis el gobierno se identifica de tal modo con el inversionista que un ataque a su beneficio se equipara con una amenaza al honor nacional... las fuerzas armadas son, en efecto, el arma empleada por el inversionista para garantizar su privilegio»¹³. Este pensamiento enlaza con la teoría de la dependencia y hasta con la decolonialidad.

Mackinder en *El pivote geográfico de la historia* (1904) se centró en lo que denominaba la «isla mundo» —la región formada por Europa, Asia y África— y que consideraba la esencia del poder mundial. Estudiando los grandes procesos históricos dedujo algunas constantes que consideró fruto de una relación orgánica con el territorio. Así, dividía el planeta en un «área pivote» que, más tarde, llamaría «tierra corazón» planetaria o «*Heartland*»; esta es la zona donde se podría acumular mayor potencia económica política y militar. Por fuera se encontraría la «medialuna insular» o «anillo marítimo», el cual se encontraba integrado por los continentes exteriores de claro valor marítimo y en los que incluía a Reino Unido o Japón. Y entre ambas, la «medialuna marginal» a modo

¹⁰ PASTOR VERDÚ, Jaime. *La evolución del marxismo ante la guerra y la paz*. Editorial de la Universidad Complutense de Madrid, 1989, p. 245.

¹¹ MEAD EARLE, Edward. «Adam Smith, Alexander Hamilton, Friedrich List: las bases económicas del poder militar» en PARET, Peter (coord.). *Creadores de la estrategia moderna*. Ministerio de Defensa, Madrid, 1992, p. 236.

¹² ARON, Raymond. *Pensar la guerra, Clausewitz. T. II*. Ministerio de Defensa, Madrid, 1993, p. 35.

¹³ FULLER, J. F. C. *La dirección de la guerra*. Ediciones Ejército, Madrid, 1984, p. 28.

de zona de separación; esta abarcaría la Europa centro-oriental, los países mediterráneos y Oriente Medio y toda la franja oceánica asiática; el resto del espacio lo integró en un «anillo exterior». Según Mackinder, si algún país de la medialuna marginal consiguiera dominar la zona pivote, su poder sería superior al poder marítimo de la medialuna insular y, por tanto, dominaría el mundo¹⁴.

La clave es una concreta y vasta región, la tierra corazón, que consideró el pivote cuyo dominio posibilita el de todo el continente y, con ello y a su vez, el control de la política mundial. Y es que, quien domine Europa Oriental dominará la tierra corazón, quien domine la tierra corazón dominará la isla mundial y quien domine la isla mundial dominará el mundo. Estamos ante una región que ni puede ser invadida ni es susceptible de un bloqueo naval. Por ello, en el caso de que su control no resulte posible, debe ser impedido a terceros. Conforme a esta lógica, la historia es una suerte de lucha entre potencias marítimas y continentales¹⁵.



Imagen: El pivote geográfico de la historia.

Fuente: «Teoría del Heartland», *Geopolitical Site*, <https://geopolitica.site/teoria-del-heartland-de-mackinder/eoría>

Los que vienen después, Karl Haushofer u Oswald Spengler van a acentuar la apuesta por el ya referido carácter orgánico del Estado. De hecho, Haushofer definía la geopolítica como «el estudio de las grandes conexiones vitales del hombre de hoy en el

¹⁴ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *Siglo XXI: ¿el retorno a la lucha por el Rimland?* Documento de Análisis IEEE 12/2021. http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA12_2021_PEDSAN_Rimland.pdf (consultado el 30/8/2024).

¹⁵ «Teoría del Heartland», *Geopolitical Site*. <https://geopolitica.site/teoria-del-heartland-de-mackinder/eoría>

espacio de hoy y su finalidad es la inserción del individuo en su medio natural y la coordinación de los fenómenos que ligan al Estado con el espacio».

Militar, su vida marca los avatares de esta ciencia. Haushofer tuvo mucha influencia en el partido nazi; de hecho, en 1919 fue miembro fundador del Partido Obrero Alemán. se apartó del dictado del nazismo que le había encumbrado, sufrió cárcel por su eventual participación en el atentado de Claus von Stauffenberg y uno de sus hijos fue ejecutado al final de la guerra. Encarcelado por los aliados y juzgado en Núremberg, fue declarado inocente, pero, hostigado, acabó por suicidarse con su mujer en 1946.

Consideraba que el mundo se encontraba dividido en cuatro panregiones, dotadas cada una de ellas de un núcleo industrial —el cual actuaría como potencia hegemónica—, así como de unas zonas proveedoras de productos primarios, el *lebensraum*, el *espacio vital*. Estas son una Pan-América regida por Estados Unidos; una Euráfrica bajo la égida alemana; una Pan-Rusia conducida por este país y un Asia Oriental guiada por Japón.

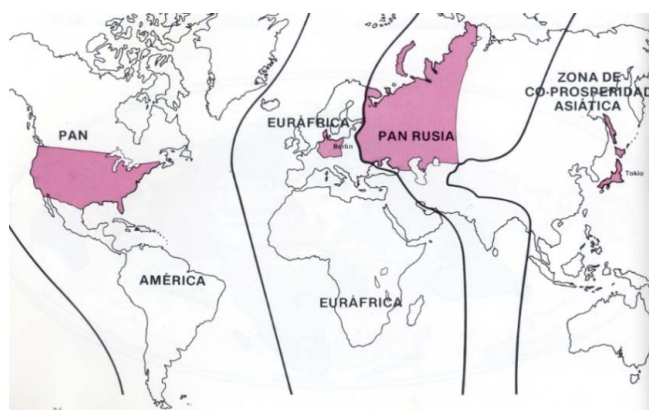


Figura: Panregiones de Haushofer

Fuente: VV. AA. *Conferencia geopolítica. Concepto y evolución*. ESFAS, 2011.

El totalitarismo instrumentó la geopolítica para reforzar sus argumentos políticos que eran presentados como irrefutables imperativos científicos. El resultado fue la degradación de la geopolítica a la condición de una argumentación pseudocientífica. Y contribuyó a ese divorcio entre la geografía académica y la propia de los Estados Mayores, del que habla Lacoste. Algo que, por otra parte, también sucede con la historia, y no solo por cuestiones de rigor metodológico. Y es que áreas de conocimiento como la geografía, la geografía política, la geopolítica o la historia, entre otras, son también disciplinas estratégicas, es decir, están orientadas a la acción y no solo a la disquisición.

La revaluación de la geopolítica vino de la mano de Nicolas Spykman con su trabajo *Los Estados Unidos ante el mundo*, en un momento, 1942, en que el país se debatía entre el aislamiento y la intervención. Definía la geopolítica como «el planteamiento de la política de seguridad de un Estado, en términos de sus factores geográficos».

Para Spykman, al igual que para Mackinder existe un «Heartland» pero este ya no es invulnerable, toda vez que puede alcanzarse por medios aéreos, reubicándolo más hacia Siberia. Por eso resaltaba la relevancia del «anillo marginal», la zona de circunvalación, a la que denominó «Rimland». Y es que, durante la Primera y Segunda Guerra Mundial, la batalla decisiva no se libró en el «Heartland», sino, más bien, en las riberas y tierras del «Rimland». Por ello dedujo que, controlando esta zona —lo cual puede hacerse desde China, Alemania o la India—, se dominaba la tierra corazón; de este modo también se impide que la potencia que la domine se expanda, y, al hacerlo, se están controlando los destinos del mundo. América del Norte y del Sur quedaban fuera de este esquema y disponen de capacidad para actuar exteriormente.

Y es que Spykman contemplaba cinco islas continentales. En el hemisferio norte: Norteamérica y Eurasia y en el sur: Sudamérica, África y Australia. Admitía la superioridad terrestre y demográfica de Eurasia, pero daba por sentado una mayor potencia económica y militar a Norteamérica con vistas a la aplicación del poder.

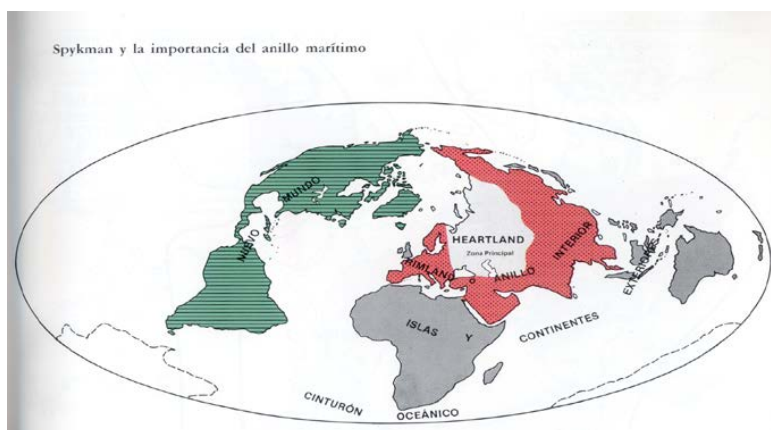


Imagen. La geopolítica de Spykman.

Fuente. VV. AA. Conferencia de geopolítica. Curso de Estado Mayor de las FAS, 2011.

Consecuentemente, ya no se trataba de controlar la tierra corazón, bastaba con cercarla. De esta doctrina saldría la política de contención, de cerco y contra cerco de la Guerra

Fría. Esta llevaría al fortalecimiento del *Rimland* y serviría de base tanto al Plan Marshall como a la Doctrina Truman¹⁶, dominando así ideológicamente la Guerra Fría.

Esta encarna un permanente conflicto sistémico-ideológico por la organización político-económica. La Zhadonov se enfrenta a la doctrina Truman. El orbe se divide en tres mundos siendo el tercero de ellos —las antiguas colonias y Estados «no alineados»— el objeto de la pugna entre dos bloques —primero y segundo mundo— con propuestas ambos universales. Mientras el conflicto se naturaliza utilizando para la pedagogía conceptos tan importantes como contención, efecto dominó o estabilidad hegemónica.

Tras su fin, las principales propuestas geopolíticas vendrían de la mano de Samuel Huntington, Francis Fukuyama, Zbigniew Brzezinski y Thomas Barnett que cambian tanto la lógica como las claves de la aproximación geopolítica.

Una civilización es un concepto amplio que Huntington define como una «entidad cultural... el nivel más amplio de identificación»¹⁷. Su tesis es que «las grandes divisiones del género humano y la fuente predominante de conflicto van a estar fundamentadas en la diversidad de las culturas... el choque de las civilizaciones dominará la política mundial; las líneas de fractura entre las civilizaciones serán las grandes líneas de batalla del futuro»¹⁸. Es decir, las civilizaciones se han constituido en la definición de la identidad colectiva y dividen el mundo en grandes bloques, en cuyas líneas de fractura se produce la fricción y el conflicto.

Huntington identifica el «nosotros» en las civilizaciones, pues considera que las diferencias más relevantes entre pueblos no son económicas, políticas o ideológicas sino de signo cultural; de modo que, aun manteniendo el Estado su vigencia, las relaciones internacionales se sustentan en un equilibrio entre las civilizaciones. De hecho, considera que el conflicto se instala en las líneas de fractura que separan las siete civilizaciones (la occidental, japonesa, hindú, africana, ortodoxa, latinoamericana, islámica o budista) en que se divide el mundo. Además, considera que yuxtapone cada vez más a miembros de diferentes culturas motivando una reflexión sobre su identidad.

¹⁶ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *Siglo XXI: ¿el retorno a la lucha por el Rimland?* Documento de Análisis IEEE. *Opus citatum*.

¹⁷ HUNTINGTON, Samuel P. *¿Choque de civilizaciones?* Editorial TECNOS, Madrid, 2002, pp. 19 y 20.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 15 y 16.

Además, considera que, a partir del Tratado de Westfalia, en 1648, hasta 1793, las guerras eran conflictos entre príncipes; desde esa fecha y hasta la Primera Guerra Mundial las guerras lo fueron entre Estados; desde entonces y hasta la caída del comunismo el conflicto se sustanció entre ideologías. Príncipes, naciones e ideologías se ven ahora sustituidos por civilizaciones. Esto se explica por las evidentes e insalvables diferencias existentes, junto al hecho de que el mundo se haya quedado más pequeño, por lo que «las interacciones entre pueblos y gentes de diferentes civilizaciones intensifican la conciencia de civilización de los individuos y esta a su vez refuerza diferencias y animosidades»¹⁹ al tiempo que los procesos de modernización despojan a los hombres de sus antiguas identidades. En este marco, una civilización como la occidental que se presenta como universal, entra en colisión con el particularismo de las otras civilizaciones que toman conciencia de sí mismas y comienzan a convertirse en sujetos de una dinámica de la que antes solo formaban parte las naciones occidentales.

Sucesos como los acaecidos en Chad, Sudán, Somalia, los enfrentamientos entre Pakistán e India, Ucrania, Israel o el conflicto de los Balcanes corroboran la tesis. Como Grundy subraya «el orgullo cultural, a menos que sirva a todos sus compromisos, puede muy bien ser más pernicioso que el orgullo racial; funciona bajo la pretensión de no ser discriminatorio y arbitrario y estar dispuesto a admitir cierto cambio social»²⁰.

Del trabajo de Huntington puede inferirse que los niveles de conflictividad con Occidente se incrementarán, pero también que es improbable que se produzca un auténtico choque de civilizaciones; lo que sí son factibles son las colisiones en todo el margen de las líneas de fractura, razón por la que postula un orden internacional basado en las civilizaciones.

Fukuyama²¹, siguiendo la estela de Hegel y Marx²², señala una dirección para el avance de la sociedad gracias al desarrollo de la ciencia; así el optimismo del siglo XIX da paso a dos guerras mundiales que dejaron entrever el lado oscuro de un avance sin un progreso moral paralelo. En este marco, surge la idea de D. Bell sobre el crepúsculo de las ideologías, la reducción del espacio para la auténtica diferencia política.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 24 y 25.

²⁰ *Ibidem*, p. 73.

²¹ FUKUYAMA, Francis. *El fin de la historia y el último hombre*. Editorial Planeta, Barcelona, 1992.

²² Hegel considera que el fin de la historia se produciría con una sociedad libre de contradicciones. Para Marx, tal ausencia se produciría en una sociedad comunista.

El fin de las dictaduras y el colapso de los regímenes comunistas vinieron a replantear el sentido determinista de una historia condicionada por la ciencia moderna: «Si el dominio de la ciencia natural moderna es progresiva e irreversible, entonces la historia es direccional y las diversas consecuencias... son también irreversibles». Fukuyama considera que la ciencia conduce al capitalismo, que se convertirá en universal.

Pero el auténtico motor de la historia son los instintos naturales junto a la necesidad de reconocimiento inherente al ser humano. Este deseo de reconocimiento se presenta de dos formas un deseo de ser reconocido como superior a los demás *–megalothymia–* o el deseo de ser reconocido como igual a los demás *–isothymia–*. La *megalothymia* ha sido causa de convulsiones²³ y no permite resolver las contradicciones que genera en las sociedades. Para Fukuyama «el señor desea el reconocimiento de otro ser humano, es decir, el reconocimiento de su valor y dignidad humana por otro ser que posea valor y dignidad: pero al vencer... se encuentra reconocido por alguien que es esclavo». Tal situación constituye pues, una tautología imposible.

A su juicio, a pesar de las dificultades (representadas por la cultura, el nacionalismo o la religión), la democracia liberal consigue superar las contradicciones internas que plantea amparada por el desarrollo económico fruto del régimen económico capitalista. Las razones se encuentran en «primero su racionalidad porque reconcilia la exigencia de reconocimiento del individuo como ser humano. Segundo su universalidad porque reconoce a todos sus miembros como iguales, con independencia de la ideología, raza o creencia. Tercero su homogeneidad porque crea una sociedad sin clases».²⁴ Como la adquisición de tal estado es progresiva, coexistirán simultáneamente un mundo histórico junto a uno posthistórico; entre ambos no existirá relación, pero eso no quita que existan problemas; mayoritariamente por los recursos, la tecnología y las migraciones.

Brzezinski, por su parte, ya consideraba en 1997 que la clave del dominio mundial se ubicaba en Eurasia por su población y recursos. Por eso Estados Unidos, cuya posición geopolítica es privilegiada, debía asegurar su preponderancia en dicho continente. Para extender el mayor tiempo posible la *Pax Americana* es preciso mantener un vínculo con una Europa extendida hacia el este y mantener la pluralidad en el tablero euroasiático.

²³ HUESO GARCÍA, Vicente. «Una visión optimista de la evolución de la historia» en VV. AA. *Cuaderno de Estrategia* número 99/1991.

²⁴ *Ibidem*.

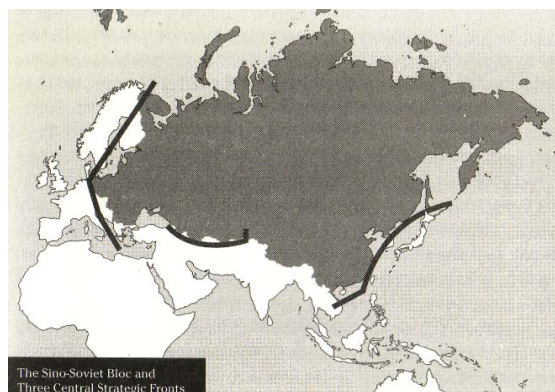


Imagen. El gran Tablero Mundial.

Fuente. CAIRO, Heriberto. Conferencia «Geopolítica». Curso de Estado Mayor 2010.

Para Barnett, autor de *El nuevo mapa del Pentágono*, como Heriberto Cairo subraya, la globalización, por más defectos que pueda tener, conduce a gobiernos estables y políticas exteriores previsibles y pacíficas. A su juicio, los problemas proceden de aquellos Estados que se resisten a la globalización. El «centro funcional» estaría caracterizado por su integración gracias a «la conectividad de redes, las transacciones financieras, los flujos de informaciones mediáticas y la seguridad colectiva». La «brecha no integrada» carecería en diferentes grados de estas características lo que conduciría a regímenes ineficientes y subdesarrollo reclamando que Estados Unidos «exporte seguridad» a la brecha para integrar y conectar esas regiones con el centro.

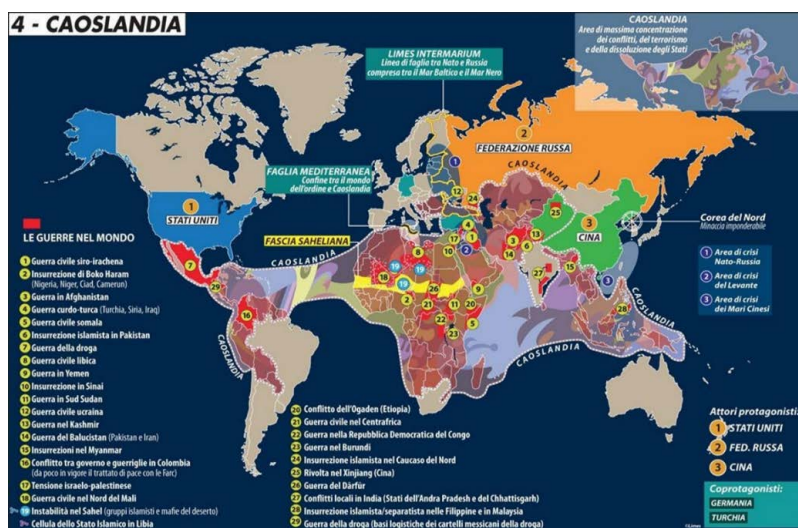


Figura. Readaptación de la falla de Barnett a la actualidad.

Fuente: Rivista italiana di geopolítica. <https://www.limesonline.com/> (consultado el 30/8/2024)

Las diversas geopolíticas. La geopolítica y los mapas

Los modelos y juegos geopolíticos son exportables porque las constantes históricas lo son igualmente. No obstante, dan pie a distintas geopolíticas que dependen todas de la referencia adoptada. Jaime Vicens Vives, en su *Tratado general de geopolítica*, consideraba que la geopolítica, definida por él como la doctrina del espacio vital, resumía tanto los resultados de la geografía histórica como los de la geografía política, en una síntesis que intentaba aplicar a la consideración de los sucesos políticos y diplomáticos.

Para Ratzel, al contrario que para otros geógrafos, la geografía política es hija de la humana. En cualquier caso, ambas están en relación con la geopolítica. Y es que ambas estudian la relación entre los factores físicos y humanos, algo que ya había constatado Montesquieu en su célebre *El espíritu de las leyes*. La cuestión es que la geografía es estática, descriptiva y está dedicada a estudiar relaciones; es por ello una herramienta auxiliar más. Pero la geopolítica va más allá. Esta es dinámica, muestra interacciones y sus postulados; además, sirve para plantear, explícita o implícitamente, una propuesta completa. Así, facilita la prospectiva y, al hacerlo, ayuda a la decisión.

Heriberto Cairo habla de tres geopolíticas. Una geopolítica teórica: formada por teorías geopolíticas, enfoques, visiones y doctrinas de comportamiento geopolítico producidas por académicos universitarios, miembros de *think tanks*, etc. Una geopolítica práctica formada por narrativas, discursos políticos y prácticas diplomáticas y militares del Estado en el ejercicio y acción de la política exterior, determinando los distintos códigos geopolíticos que estructuran el sistema internacional. Y una geopolítica popular y formada por expresiones de la cultura popular, que actúan como fuentes de comunicación de los imaginarios geopolíticos, asegurando su circulación y consumo²⁵.

En fin, decía Heráclito que «el carácter de un hombre es su destino», una sentencia que hacía suya Margaret Thatcher, aunque sin referirse a su autor. Y Napoleón apostillaba que «un Estado hace política de su geografía». Carácter y geografía, la suma de elementos racionales e irracionales son los que igualmente determinan el futuro del Estado-Nación. Atendiendo a esta lógica, los éxitos de España no son casuales, sino que se encuentran en relación con este hecho: su geografía y el final de la Reconquista, es decir, con una nueva visión y una nueva frontera, que había servido para la forja de

²⁵ CAIRO, Heriberto. Conferencia «Geopolítica». Curso de Estado Mayor 2010.

un carácter. No se descubrió América por casualidad, sino, y, ante todo, porque se daban las condiciones objetivas tanto en términos geográficos como de empuje social.

En el caso norteamericano es apropiado, además, trasladar *Lebensraum* de Haushofer. Y es que la expansión continental del reducido espacio de la costa atlántica ocupado por las trece colonias originarias, las llevará a alcanzar el Pacífico; y la doctrina Monroe señalaba el resto de las américas como objeto de su interés. Su culminación, el cierre terrestre de su frontera, dará paso a la propuesta de Mahan con la que se da una dimensión global a una aspiración que antes no había mostrado aún su pulso.

La mitificación de la conquista del Oeste y la nueva frontera de Turner —en la que se va a ir forjando también el carácter estadounidense— inspiraría el sueño expansionista de Hitler. El germano, en los albores de la Operación Barbarroja, se refería al Este de Europa como el *Far West* alemán. Ian Kershaw²⁶, en su prestigiosa biografía, ponía en boca del dictador nazi tal analogía mientras daba cuenta de su gusto por las películas y novelas del Oeste. Si en los Estados Unidos la presión social y política había elaborado una ficción épica de la conquista del Oeste, Alemania haría lo mismo y eso adicionándole extremismo racial como factor de frente a una civilización como la rusa que sería calificada de «subhumana».

La geopolítica estudia el poder desplegado sobre un gráfico, sobre un plano. Es la ciencia de los gráficos. Como resultado, incorpora distintas soluciones en función del marco escogido, de las referencias con que se ha elaborado. El punto de partida del análisis geopolítico es que este se construye desde una atalaya, desde un observatorio. Si se modifican sus coordenadas, si se varía la posición física o intelectual del observador, el momento o su particular psicología, si cambia el tiempo, el espacio o la cultura, el producto geopolítico será otro. Inevitablemente, incorpora una subjetividad en la que no son desdeñables las fijaciones históricas y los relatos. En la referencia está escondido todo. La geopolítica es, por lo tanto, una construcción dinámica; de hecho, es un producto de cada momento histórico. Y, al mismo tiempo, una simplificación.

Como ejemplo, basta con ver la filmografía del agente 007 para constatar la evolución geopolítica del mundo desde una perspectiva anglosajona. Y eso mientras se dota de poder y relevancia a la acción política del Reino Unido, se afianza su «relación especial»

²⁶ KERSHAW, Ian. *Hitler*. Ediciones Península, Barcelona, 2010.

y cuasi paritaria con Estados Unidos. Y, además, se hace pedagogía y se fijan conceptos clave de las relaciones internacionales. Con ello se constata el modo en que cambia la geopolítica y la visión geopolítica de los grandes actores con el tiempo. Y también cómo la geopolítica, en forma de relatos influye en la política internacional.

Por eso lo primero es identificar al observador y su posición, levantar sus coordenadas y conocer su cultura, los ojos con los que se mira al mundo; y su contexto y la valoración histórica del entorno. No hay así una única geopolítica sino muchas, tantas como referencias, y, además, estas varían con el tiempo. Y confrontan en el medio internacional, lo que las hace dialécticas, fruto de un interaccionar.

Controlar la referencia es controlar la imaginación y al mundo. Por ejemplo, hay estudios que señalan cómo, a consecuencia de su producción cinematográfica, se modificó la percepción de la contribución de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial en detrimento de la URSS. En este sentido, para los franceses la contribución a la victoria de Estados Unidos y la URSS se invirtió pasando a ser del 20 % y 58 % respectivamente en 1945 a serlo del 58 % y el 23 % en 2001; al final es solo la percepción lo que cuenta, tanto en la memoria como en el poder; así se reescribe la historia²⁷. Y es que no era preciso ganar la guerra de Vietnam si *a posteriori* se pueden crear personajes como *Rambo*, con tal fuerza dramática que pueden capturar o transformar la realidad misma.

En esta lógica, hoy todos los países que aspiran a ocupar una posición de poder (Turquía, Malasia, China, India...) hacen películas tipo *G.I. Joe* mientras se preocupan de difundir su historia y su vida social, según su propio y particular punto de vista, en la gran pantalla. China, el imperio del centro, durante siglos ha estado encerrada entre sus murallas y el mar. Ahora, con la nueva globalización, y, significativamente, desde 2013, está cambiando su visión el mundo, aunque todavía no está del todo claro, como pretende relacionarse con él. Por su parte, Rusia se replegó sobre sí misma después de la desintegración de la URSS, pero una vez recobrado el equilibrio y, tras reposicionar al Estado, vuelve a mirar al exterior, a su espacio proximal, con apetito.

Y es que un Estado incorpora elementos definitorios: territorio, población, administración y régimen político. A ellos se incorporan múltiples elementos esenciales más: cultura,

²⁷ ARANCON, Fernando. «Hollywood, el ganador de la segunda Guerra Mundial», en *El Orden Mundial*, 2016. <https://elordenmundial.com/hollywood-el-ganador-de-la-segunda-guerra-mundial/?nowprocket=1> (consultado el 30/8/2024)

empresas, industrias... La representación de tales dimensiones da lugar a un producto multifactorial de elementos que no resulta fácil de aprehender. No obstante, cuando se escogen algunos de ellos y se elabora un gráfico, un mapa, se ofrece una plasticidad muy significativa en términos de comunicación política. Lo cual es, dicho sea de paso, cuanto la geopolítica demanda.

Los mapas son importantes, pueden llegar a ser muy sugestivos al representar una cosmovisión con una imagen geográfica, que, siendo verdadera, trasforma en verdad lo que solo es una propuesta. Tal cosa sucede al normalizarla o naturalizarla. Entre el observador y el objeto se establece una relación dialéctica. Estamos ante una manera de situarnos y situar a los demás y, con ello, una manera de representarnos y representar a los otros. Por eso es una forma de entender el mundo; pero también es la forma en que el observador se entiende a sí mismo. Y es que la forma de mirarlo es también la forma de representarlo y su recíproca.

Lo que acreditan los mapas escogidos son, por un lado, las referencias implícitas a cualquier eventual juicio de valor; y, por otro, posibles líneas de actuación. Por eso a partir de las representaciones también podemos identificar las preferencias, las prioridades, los intereses de quienes las eligen. Como subrayaba Vicens Vives: «Si la geopolítica puede llegar a ser un arma peligrosa de propaganda, es por la difusión extraordinaria que los mapas sugestivos dan a cualquier hecho histórico o geográfico».

La difusión de la geopolítica ha sido particularmente relevante en el mundo militar por su necesidad de comprensión de la situación. Y es que, en general, los militares —aunque no solo ellos, ya que esta postura es muy común en quienes cuentan con formación técnica— prefieren ver y tocar a oír y gustar. Las presentaciones militares suelen ser muy brillantes y convincentes, se han acompañado siempre de mapas, colores, símbolos de todo tipo para representar toda clase de unidades, flechas rojas o azules, punteros, dibujos, fotografías, películas y ahora con las nuevas posibilidades de la informática y del *PowerPoint* mucho más. Nos encantan los cajones de arena, los bancos de pruebas y la simulación porque es la forma de reducir la realidad a modelos más simples y manejables y, por tanto, operativos, útiles.

El elemento de referencia del oficial por antonomasia no es lo estratégico —este queda reservado para el general o, incluso, para el político; y además se muestra demasiado

inconcreto— sino el operativo, tangible, claro; el buen oficial es «operativo», decide, resuelve. Tal es su formación: su tendencia natural es hacia lo concreto, lo útil, y en el plano temporal hacia el corto plazo, que tiene el riesgo de lo epidérmico. Necesita para contextualizar los pocos datos que la geopolítica le ofrece; y no más.

Poner en relación la ambición política desmedida con un plano, es muy peligroso sobre todo si, además, se construye un sistema de postulados y una terminología que le proporcione cobertura intelectual. Es más, hay autores que consideran que la geopolítica o la geoeconomía son inadecuadas por dos razones fundamentales: son demasiado simples y están anticuadas. «Simple porque trata de explicar el poder mundial solo en términos de dos factores, el económico y el militar; anticuado, porque desdeña el creciente papel de los conocimientos... La humanidad no está penetrando en la era de la geoeconomía sino en la geoinformación»²⁸. Contra del carácter implícito de la propuesta, no existen determinismos ni geográficos ni de otro tipo, pues el resto de las circunstancias son diferentes y la trasposición de modelos no atiende a ellas.



Figura: Mapas construidos sobre diferentes referencias.

Fuente: VV. AA. Conferencia «Geopolítica», Curso de Estado Mayor, ESFAS, 2011.

Como refiere y enfatizaba siempre Andrés González Martín, maestro en mapas, «... en el mapa hay un arriba y un abajo, un centro y una periferia. La elección no es caprichosa

²⁸ TOFFLER, Alvin y Heidi. *Las guerras del futuro*. Ediciones Plaza & Janés, Barcelona, 1994, p. 34.

y tiene sus efectos. La primera visión eurocéntrica coloca a Europa arriba; y nos hemos acostumbrado a verla así, encima de África y en el centro del mundo. El Pacífico no existe, está roto, la línea de fractura donde el mundo se rompe está en el Pacífico, que además aparece como un espacio periférico. Vemos dos masas continentales unidas por un eje, el Atlántico. En el mapa más a la derecha el protagonismo es americano, una posición central y arriba Estados Unidos, América el eje que une el mundo a través de los océanos. Es una visión que no solo coloca a EE. UU. en el centro o arriba, sino que además hace de los océanos la clave porque lo que rompemos no es el Pacífico, sino esta vez la masa continental euroasiática. En la imagen de abajo a la izquierda el protagonismo le corresponde al Pacífico. El mundo en el que vivimos ha convertido en un tópico la noticia de que el centro de gravedad del mundo se desplaza del Atlántico al Pacífico. Quien gana aquí es Asia, China y Japón salen de la periferia y entran en una posición central. El cuarto mapa nos resulta extravagante. África y Brasil el centro o arriba. ¿Tiene sentido esta visión? Resulta algo desordenada tanto como, incluso, para entenderla como una manera provocadora de llamar la atención. El quinto enfrenta a Estados Unidos y Rusia por el centro y enfatiza su rivalidad».

La verdad según Aristóteles supone la adecuación de las ideas a la realidad. El mapa es una propuesta política que trata de representar el mundo o una parte de este. Por eso Henry Kissinger decía: «En mis tiempos en el campo de la diplomacia, siempre supe cómo juzgar a primera vista a los dirigentes extranjeros a quienes visitaba: de todos ellos, solo merecían mi respeto los que tenían en su despacho algún tipo de mapa». La presencia del mapa viene a decir que quien lo usa tiene una propuesta política. Esta se encuentra implícita en las referencias y temática elegida. El mapa no es así más que una propuesta simplificada que este presenta o asume.

Estudio de caso. La geopolítica norteamericana

La gran preocupación de Estados Unidos, tras su independencia y consolidación nacional, era tratar de impedir que una potencia ajena al continente pudiera disputarle su hegemonía sobre las Américas. Ante su nueva situación, crea un discurso fundacional presentándose como una nueva tierra, la de la libertad, la de las oportunidades y la patria de los valientes. Se trataba de comenzar de nuevo, crear un nuevo modelo político

sostenido por otra escala de valores. Para eso precisaba distanciarse de Europa, sus conflictos y su Antiguo Régimen. No obstante, para garantizar su legitimidad, presentaba su apuesta como una suerte de retorno al pasado escenificado mediante el estilo arquitectónico palladiano que lo ligaba a la república romana; y, con ello y con todo, también buscaba ser reconocida como la ciudad bíblica asentada en lo alto de la montaña, recuperando sus orígenes religiosos y sumándolos así a su proyecto. Por eso, en un célebre discurso considerado su testamento político, George Washington sostenía:

«Europa tiene un cierto número de intereses que le son propios y que no tienen relación, o solo una relación muy indirecta, con los nuestros; así pues, se encuentra frecuentemente enredada en querellas que nos son naturalmente extrañas. Ligarnos por lazos artificiales a las vicisitudes de su política... sería obrar con gran imprudencia... Nuestro aislamiento y nuestra lejanía nos invitan a adoptar una conducta contraria y nos permite seguirla. Si seguimos formando una sola nación regida por un gobierno fuerte, no estará lejos el día en que no tendremos nada que temer de nadie. Entonces podremos adoptar una actitud que haga respetar nuestra neutralidad; las naciones beligerantes, sintiendo la imposibilidad de obtener nada de nosotros, temerán provocarnos sin motivos, y nosotros estaremos en posición de escoger entre la paz y la guerra, sin más guía para nuestras acciones que nuestro interés y justicia».

Tras la guerra con España (1898), su alma está fracturada en cuanto se refiere a varios capítulos sustanciales, uno de los cuales, es sin duda, su política exterior. De hecho, la dualidad Trump-Biden o Harris no es pura casuística, sino una expresión más de este hecho. El propio Kissinger en el primer capítulo de su clásico, *Diplomacia*, sostenía que, históricamente, Estados Unidos ha pivotado entre dos propuestas de política exterior antagónicas: aislamiento e intervencionismo. Y la posición respecto de Europa es la clave de bóveda, el pivote geopolítico de la bipolaridad de su política exterior.

La suma de tan contradictorias actitudes define todo un esquema canónico conformando un espectro de opciones excesivo por dificultar la predictibilidad con que deben contar los aliados. De un lado, una mirada introspectiva y centrada sobre sí mismo como sujeto-objeto aislado e irresponsable que escenifica bien el asalto al Capitolio; y otra, de difusión y expansión de sus valores. Intereses y valores, con todas las contradicciones inherentes a la mezcla de conceptos pertenecientes a planos distintos —comenzado por su carácter de potencia redentora o imperio— son una praxis pendular en la formulación de la política exterior norteamericana que, en la práctica, los combina. Pero que introduce dudas y

tensiones entre los aliados al presentar sus posiciones como vacilantes y no fiables en clave de futuro.

Este modelo dual, esclarecedor y simplificador al mismo tiempo, puede valer solo si entendemos que los Estados Unidos empezaron a tener historia diplomática a partir de la presidencia de Theodore Roosevelt. Consideración compartida por Kissinger que comienza su *Diplomacia* descubriendo el giro político de la presidencia de Theodore Roosevelt hasta la del presidente Woodrow Wilson. Es decir, estas dos escuelas de pensamiento, que expresan el retraimiento o el compromiso con la sociedad internacional y su liderazgo existen y están en pugna desde 1898.

Pero, conforme EE. UU. crecía en porcentaje de PIB mundial, con el interés derivado, cambia la panorámica del mundo y, con el cambio, el papel de los norteamericanos en él. La originaria política aislacionista de la puritana república muta para proyectarse y encontrar en el intervencionismo una forma adicional de seguridad; así protege unos valores e intereses que ya alcanzan todo el mundo y lo erigen en potencia redentora. Una antigua colonia busca liberar el mundo y, de paso, ofrece seguridad a sus intereses.

Kissinger pone en valor así el punto de inflexión entre lo que era la orientación tradicional de la política norteamericana, hasta entonces, el aislamiento; y la nueva disposición que le anima a mirar más allá. Después de la Primera Guerra Mundial el Congreso autorizó al presidente a incorporar a los EE. UU. a una Sociedad de Naciones que había sido auspiciada por la propia Administración norteamericana. La Segunda Guerra Mundial provoca un cambio de orientación. Ya no solo no se rechaza el compromiso con Europa, sino que se pretende su regeneración. Después de la Segunda Guerra Mundial se rompe el viejo molde continental y Estados Unidos, inevitablemente, asume su condición de superpotencia con intereses globales. No en vano, estas dos guerras suponen sendos recambios sucesivos de las claves geopolíticas de la sociedad internacional.

Las bases de la apuesta por el exterior las había situado el ya citado almirante Mahan que creó una escuela de sombra alargada. Así Henry Stimson Crowl, secretario de Guerra con Franklin Roosevelt ponía en valor: «La peculiar psicología del Departamento de la Marina de los Estados Unidos, a menudo parecía abandonar el reino de la lógica

para introducirse en un confuso mundo religioso, en el que Neptuno era su dios, Mahan su profeta y la *US Navy* la única iglesia verdadera»²⁹.

Su pensamiento enlaza la «Doctrina Monroe» con el *Big Stick* del presidente Theodore Roosevelt perfeccionando la propuesta del «Destino Manifiesto», originalmente orientada hacia las Américas. Mahan la convierte en una formulación para el mundo; para ello lo justifica en la difusión de la democracia, utiliza como herramienta el poder naval, e incide en el comercio como fundamentación material.

Subió así al país a una nueva atalaya desde la que plantea el mundo como una unidad cerrada. Este se podía representar colocando en el centro a los Estados Unidos de América abrazando al resto con los océanos, el *global commons* que permite hacer fluir su poder y que este se adapte a la tierra a la que alcance. Por eso es el apóstol del poder naval. Eleva a este por encima de cualquier otra forma de acción militar, y, aunque posiblemente sin adivinar su trascendencia, puso con ello la primera piedra de una escuela que acabaría por romper con el aislamiento del país. Además, se aproximó al concepto de interés nacional como clave para la articulación de la política exterior y fue el autor de términos ampliamente difundidos como «Oriente Medio».

Su pensamiento en relación con Estados Unidos se centra sobre tres conceptos geopolíticos. En primer término, el país habría de dotarse de una flota y controlar el entorno cercano, para luego hacer presencia naval en aquellas más alejadas del territorio norteamericano. Es esencial, pues, una flota capaz de actuar a nivel global. Con el fin de conseguir ese efecto es imprescindible la capacidad de conexión entre los dos mares del país continente. Por eso apoyó la construcción del canal de Panamá; y no solo eso, sino que también y como elemento clave de su propuesta geopolítica, propugnaba un férreo control sobre el mar Caribe (que calificaba como una suerte de Mediterráneo), el golfo de México, y, en el Pacífico, Hawái para dar profundidad a su perímetro estratégico.

Así, otra relevante aportación de Mahan es el concepto de «insularidad», que no solo alcanza a Japón o Reino Unido, sino a otros Estados que, ocupando una posición continental no tienen vecinos que actúen como rivales potenciales, por lo que también debían catalogarse como «estratégicamente insulares». Tal es el caso de EE. UU. Su insularidad, si bien es cierto que en principio situaría a los países en la periferia

²⁹ CROWL, Philp A. «Alfred Tayler Mahan: El historiador naval», en PARET, Peter. *Creadores de la Estrategia Moderna. Desde Maquiavelo a la Era Nuclear*. Ministerio de Defensa, Madrid, 1992, pp. 483.

geopolítica, les confiere libertad de acción para escoger momento y lugar para actuar mientras se resguardaba de los conflictos continentales. Tales ideas subyacen en el pensamiento tanto de Zbigniew Kazimierz Brzezinski como de Paul Kennedy. Y no solo eso. El hecho de ubicarse fuera de Europa y carecer de territorios en el continente, permite a los europeos investirle como árbitro de sus contiendas, y con ello, desarmarse y externalizar su seguridad como forma para superar conflictos seculares, además del ahorro en el gasto militar derivado.

En Eurasia, el gran tablero de Brzesinski, la posición insular de los Estados Unidos, alejada del escenario, pero vinculada con él por el mar, ofrece una gran ventaja. Los Estados Unidos son la única gran potencia que puede elegir si actúa o no, precisamente porque está fuera, es invulnerable y tiene asegurado el acceso a través de los océanos por los que fluye su poder y le permite estar resguardado del mundo.

«Todos los retadores políticos y/o económicos potenciales a la primacía estadounidense son euroasiáticos. Acumulativamente, el poder de Eurasia eclipsa ampliamente al de Estados Unidos. Afortunadamente para Estados Unidos, Eurasia es demasiado grande para ser políticamente una».

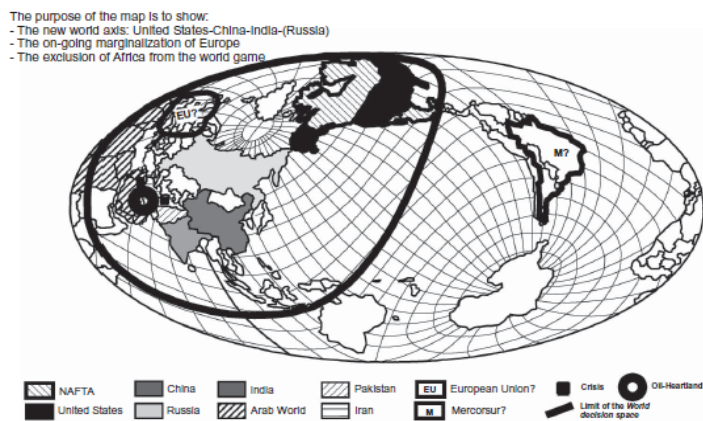


Figura. Una visión de Estados Unidos del sistema mundial tras el giro a Asia Pacífico.
 Fuente: Obtenido de la Conferencia: VV. AA. Geopolítica. Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, 2011.

Por eso, desde la ventaja de la invulnerabilidad, lo único que precisa es mantener el pluralismo geoestratégico dentro del tablero, evitando su control por otro actor o «la colusión de los vasallos». Evitar la hegemonía en Eurasia de una potencia y mantener el control del mar son suficientes para garantizar una posición geopolítica privilegiada que

le concede la condición de nación indispensable. Este enfoque geopolítico es una reedición a escala global de la política europea del Reino Unido desde el siglo XVII, esto es, el equilibrio de poderes que sigue vigente en el pensamiento político.

Y no solo eso y en la misma lógica. El Pacífico es el accidente geográfico más importante del planeta, de hecho, representa un tercio de la superficie terrestre y además hoy, contenida China por una cadena de islas, sigue siendo en la práctica un lago americano. Estados Unidos controla no solo una orilla, sino los puntos de apoyo clave en el océano. Hawái, Midway, las Palaos, Guam, las Carolinas. Dispone de bases en Japón, Corea del Sur y las Filipinas mientras mantiene buenas relaciones con Australia, Nueva Zelanda, Tailandia, Singapur y Filipinas. El país dispone de una posición de privilegio que le permite bascular físicamente su poder a un océano u otro, cosa que a Europa no le resulta posible; y, además, contener a China a través de las dos cadenas de islas.

Pero el esfuerzo que ello demanda de Estados Unidos y aunque el carácter fluido de su fuerza permite su optimización —ya que la fluidez facilita el desplazamiento y con ello la concentración de fuerzas y hace que se necesiten menos para cubrir todo el globo haciendo que su uso, al tiempo, sea eficaz y eficiente— se corre el riesgo de su colapso por sobreextensión³⁰.

La idea de *América First*, no es, en absoluto novedosa, surgió en el periodo de entreguerras; fue el lema de la campaña presidencial del presidente Harding en 1920. De hecho, es un término que ha sido utilizado como lema tanto por políticos demócratas como republicanos. Supone una propuesta por el aislacionismo. Con todo, la política de *América First* no resuelve el problema, pues se refieren al plazo con que se definen los intereses, que se acorta, y no tanto a estos que con toda lógica son —y siempre han sido, recordando a lord Palmerston— acordes a cada nación; el largo plazo solo los hacía menos visibles y, además, paradójicamente, más enjundiosos. Para los dirigentes norteamericanos, América siempre ha sido «*first*», la cuestión es, contra lo que parece, el plazo considerado.

*Federico Aznar Fernández-Montesinos**
Andrés González Martín
Analistas del IEEEE

³⁰ SAHAGÚN, Felipe. «Introducción» en *Panorama estratégico 2019*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

62/2024

15 de octubre de 2024

Raimundo Robredo Rubio *

Esperando a los Bárbaros

Esperando a los Bárbaros

Este análisis forma parte del [Panorama Estratégico 2024](#)

Resumen:

La relación entre África y Europa parece estar deteriorándose justo cuando más necesaria es. A pesar de los esfuerzos europeos para establecer una alianza intercontinental, por parte africana subsisten recelos. Otras potencias aprovechan este espacio para reforzar su presencia en África. Las herramientas que la UE utiliza para mejorar su posición respecto al continente no están dando los frutos deseados, posiblemente porque parten de errores de concepción. El artículo analiza los distintos niveles en los que actúa la UE (político, económico, de seguridad y global) y las asunciones, acertadas y erróneas, en las que se basa esa actuación. Finalmente, propone cambios en la aproximación al diálogo entre dos continentes que se complementan y necesitan más que nunca.

Palabras clave:

Europa, África, Unión Europea, Unión Africana, Acuerdos de Asociación Económica, Ayuda al desarrollo, Democracia, Derechos humanos, Política, Economía, Seguridad, Política exterior, Retroceso de la democracia en África, Gobernanza, Golpes de Estado, Sanciones, Conflicto armado, III Plan África, Crecimiento demográfico, Orden internacional basado en reglas, Nuevo orden global, Sur Global.

***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.

Waiting for the Barbarians

Abstract:

The relationship between Africa and Europe seems to be deteriorating just when it is most needed. Despite European efforts to establish an intercontinental alliance, Africans remain wary. Other powers take advantage of this space to strengthen their presence in Africa. The tools the EU uses to improve its position vis-à-vis the continent are not bearing the desired fruit, possibly because they are based on misconceptions. The article analyses the different levels at which the EU operates (political, economic, security and global) and the right and wrong assumptions on which this action is based. Finally, it proposes changes in the approach to dialogue between two continents that are complementary and need each other more than ever.

Keywords:

Europe, Africa, European Union, African Union, Economic Partnership Agreements, Development aid, Democracy, Human rights, Politics, Economy, Security, Foreign policy, Retreat from democracy in Africa, Governance, Coups, Sanctions, Armed conflict, III Plan Africa, Population growth, Rules-based international order, New global order, Global South.

Introducción

En 1980, el premio Nobel de literatura sudafricano (y afrikáner), John Maxwell Coetzee, publicó su novela *Esperando a los bárbaros*, una alegoría sobre el régimen del *apartheid* que tomaba su título de un poema de Constantinos Cavafis de 1904. En el poema de Cavafis, senadores, pretores y cónsules se reúnen en el foro para debatir sobre la inminente llegada de los bárbaros a las puertas de la ciudad. Los oradores no hacen discursos, los legisladores no legislan. Todo eso puede esperar: ya lo harán los bárbaros cuando lleguen. Pero el sol cae y el foro empieza a vaciarse. El poema termina con estas líneas:

«¿Por qué empieza de pronto este desconcierto
y confusión? (¡Qué graves se han vuelto los rostros!)
¿Por qué calles y plazas aprisa se vacían
y todos vuelven a casa compungidos?
Porque se hizo de noche y los bárbaros no llegaron.
Algunos han venido de las fronteras
y contado que los bárbaros no existen.
¿Y qué va a ser de nosotros ahora sin bárbaros?
Esta gente, al fin y al cabo, era una solución».

La sensación de incompreensión, de miedo a lo desconocido, de vértigo ante el cambio que Cavafis retrata en su poema y Coetzee plasma en su novela, me resultan familiares. Creo que esos sentimientos habitan la forma en que desde Europa miramos a África. Y también desde África se mira a Europa a través de lentes distorsionadas, manchadas con prejuicios y tintadas por el pasado colonial. Mientras cada parte discute, en sus respectivos foros, qué hacer respecto a la otra, ambas olvidan cuánto se necesitan. Ignoran que cada una puede ser, como dice Cavafis, una solución a muchos problemas de la otra.

África puede ser una gran oportunidad para Europa. Un continente joven, con recursos enormes (algunos de ellos indispensables para nuestra anhelada transición energética),

y con un gran potencial de crecimiento. Es la última frontera de la globalización, el último rincón del planeta sin integrar plenamente en las cadenas de valor globales. Y sabemos por experiencia que cuando un país se incorpora a la gran fábrica mundial su prosperidad se acelera y su pobreza se desploma. China o India deberían bastar como ejemplos, aunque hay muchos más. A diferencia de lo que sucedió con la incorporación a la globalización de Asia o América Latina, Europa estaría a las puertas de la transformación de África.

Para hacer realidad ese futuro posible, la Unión Europea ha utilizado las herramientas que conoce. En materia política, impulsamos la democracia y los derechos humanos financiando y apoyando a las sociedades civiles locales y sancionando a los incumplidores graves. En el terreno económico, firmamos Acuerdos de Asociación Económica (EPA, según sus siglas en inglés) y ofrecemos ayuda al desarrollo. En materia de seguridad, desplegamos nuestras propias misiones de entrenamiento o financiamos las misiones de la Unión Africana (UA). Gobernando todas estas acciones, mantenemos un diálogo permanente entre la Unión Europea y la Unión Africana, con cumbres cada tres años.

Los resultados son, por desgracia, magros. Muy por debajo de lo que cabría esperar de los recursos políticos y económicos invertidos. Cuando Rusia invadió Ucrania descubrimos que la mitad de países africanos ni siquiera eran capaces de votar con nosotros en la Asamblea General de Naciones Unidas para condenar la agresión. Es evidente que lo que hacemos no funciona como debería y que deberíamos hacer cambios. En las líneas que siguen veremos qué está fallando en los niveles político, económico, de seguridad y de política exterior, y qué podríamos hacer para remediarlo.

Las fronteras de la política: el retroceso de la democracia en África

Mo Ibrahim es un multimillonario sudanés creador de un imperio de telecomunicaciones. En 2006, decidió crear una fundación que lleva su nombre y se dedica a promover la democracia en África. La Fundación Mo Ibrahim otorga anualmente un premio a los jefes de Estado africanos que abandonan el poder pacíficamente tras perder las elecciones, habiendo gobernado democráticamente y con respeto a la separación de poderes. El premio está dotado con cinco millones de dólares, más un sueldo vitalicio de 200 000

dólares anuales, todo ello concebido como un incentivo para promover la alternancia pacífica. En los diecisiete años que han pasado desde la creación del premio, se ha otorgado solo siete veces y se ha declarado desierto las otras diez. El último laureado, en 2020, fue Mahamadou Issoufou, presidente de Níger, que abandonó voluntariamente el poder tras dos mandatos. Su sucesor electo, Mohamed Bazoum, fue depuesto en julio del pasado año 2023 por un golpe de Estado.

Además de este premio, la Fundación Mo Ibrahim publica anualmente un *Índice de Gobernanza en África*. Durante diez años, el índice reflejó tímidos pero sostenidos avances. Desde 2016, lo que recoge es un lento declive de la institucionalidad democrática en el continente, que previsiblemente se acelere en el informe de 2023, y que ha visto varios golpes de Estado.

Tras las involuciones autocráticas que siguieron a la «Primavera Árabe», la inestabilidad en el Sahel ha producido una serie de golpes de estado en Mali (2020 y 2021), Guinea (2021), Sudán (2021), Burkina Faso (2022) y Níger (2023). En Chad la muerte en circunstancias extrañas de Idriss Deby en 2021 fue seguida por la proclamación inmediata, al margen de cualquier cauce institucional, de su hijo como presidente de la República. En agosto de 2023, el presidente de Gabón, Omar Bongo, fue depuesto por su propia guardia presidencial y sustituido por el general Oligui. En algunos de estos casos, como los de Chad o el propio Gabón, no asistimos a un golpe contra una democracia, sino a la sustitución de una autocracia por otra. En Níger o Burkina Faso, sin embargo, los Gobiernos depuestos habían sido democráticamente elegidos (con todas las deficiencias que se quiera, pero de forma razonablemente legítima) pocos meses antes.

La Unión Africana adoptó en 2007 la Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernanza que prohíbe las «transmisiones no constitucionales del poder». En aplicación de esa carta se ha suspendido el derecho de voto en la UA a Burkina Faso, Guinea, Sudán, Mali, Níger y Gabón, pero no a Chad o a dictaduras totalitarias como Eritrea (donde el poder no se transfiere nunca, ni democráticamente ni de ninguna otra manera). Esas medidas y otras sanciones aparejadas no han tenido efecto sobre los Gobiernos ilegítimos de los países señalados. En los casos de Mali, Burkina Faso, la República de Guinea y Níger, la organización regional a la que esos países pertenecen, la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO, o ECOWAS,

según sus siglas en inglés) adoptó severas sanciones e incluso amenazó, en el caso de Níger, con una intervención militar. Ninguna de estas medidas, continentales o regionales, ha logrado impedir la consolidación en el poder de los Gobiernos golpistas en todos los casos señalados. A la vez, en los últimos tres años, hemos visto cómo Etiopía descendía a los horrores de una guerra fratricida, Mozambique veía nacer una insurgencia yihadista en el norte del país, la República Democrática del Congo (RDC) volvía a tener que hacer frente a un conflicto armado en sus regiones fronterizas con Ruanda y los conflictos de la República Centroafricana y Libia se enquistaban.

Entre 2017 y 2021, fui director general para África del Ministerio de Asuntos Exteriores. En ese periodo se redactó el III Plan África, que planteaba una disyuntiva que sigue vigente. El crecimiento demográfico de África va a transformar el continente. Esto no es algo en lo que podamos influir: ya está sucediendo. La actual población del continente, de unos 1300 millones de personas, se doblará en los próximos treinta años. En 2050 la población de África estará en torno a 2500 millones de personas y una de cada cuatro personas del planeta será africana. Para cuando acabe el siglo, las proyecciones del Fondo de Naciones Unidas para la Población estiman que la proporción se elevará a uno de cada tres habitantes del planeta. Este crecimiento demográfico es, en sí mismo, un potente multiplicador que hará que todo lo que viene de África adquiera redoblada fuerza. Lo bueno y lo malo. El III Plan África identifica este fenómeno como «un desafío y una oportunidad», porque de África emanan tanto vectores negativos (yihadismo, inestabilidad, migración irregular, tráfico ilegal) como positivos (juventud, crecimiento económico, recursos naturales estratégicos, innovación). Ante esa bifurcación en el camino, el Plan era optimista, y había razones para ello. En 2019 se produjeron elecciones democráticas en la República Democrática del Congo por primera vez en su historia y, a pesar de que todo apunta a que el candidato más votado no fue el finalmente proclamado ganador, lo cierto es que se produjo una alternancia pacífica en el poder, algo que RDC nunca había conocido. El conflicto en el Sahel seguía haciendo estragos, pero todos los países de la región se habían unido para combatirlo y el apoyo occidental era sólido y militarmente significativo. Incluso Boko Haram se había dividido en dos, y su líder histórico, Abubakar Shekau, había podido por fin reencontrarse con su Creador. Una de las más duraderas autocracias del continente, la de Robert Mugabe en Zimbabue, terminó con un golpe de Estado seguido de elecciones (muy imperfectas,

pero preferibles a las farsas que orquestaba Mugabe). En Kenia, las elecciones de 2022 desembocaron en una transmisión pacífica del poder, superando los temores a incidentes violentos, como los que se saldaron con más de cincuenta muertes tras las elecciones de 2017. Quizá el más llamativo ejemplo del avance de la institucionalidad en África fue la repetición de las elecciones en Malawi en 2020. Un año antes se habían celebrado elecciones ganadas por Peter Mutharika. Su opositor, Lazarus Chakwera, denunció fraude ante el Tribunal Constitucional, que estimó la reclamación y ordenó la repetición de elecciones. Casi un año después de haber sido proclamado presidente, Mutharika aceptó someterse a nuevas elecciones, que perdió. Chakwera accedió a la presidencia en un traspaso pacífico de poderes. En el plano de seguridad, el despliegue en el Sahel cosechaba victorias frente al Estado Islámico y el conflicto en República Centroafricana parecía extinguirse. Económicamente, África crecía a buen ritmo y los crecientes precios de las materias primas significaban para la mayor parte de países africanos más recursos para hacer frente a las demandas de su creciente población. Ante la disyuntiva que el Plan África se planteaba, la respuesta era prudentemente optimista, porque había razones para ello.

En apenas cinco años, hemos pasado de ese cauto pero ilusionado optimismo a la actual situación de inestabilidad. ¿Qué ha pasado? La pandemia del covid-19 en 2020 afectó con particular dureza a África. No en términos de salud, pues su joven población resistió el virus mucho mejor de lo que lo hicieron Europa, Asia o América. El impacto económico de la pandemia, sin embargo, hizo estragos en el continente. Cuando empezaba a recuperarse, la agresión rusa a Ucrania provocó un aumento de los precios de alimentos, fertilizantes y petróleo que, de nuevo, afectó con particular dureza a los países africanos más pobres. El III Plan África identificaba como estratégicos a tres países ancla: Sudáfrica, Nigeria y Etiopía. Estos países eran polos de crecimiento y estabilidad para sus respectivas regiones. Cinco años después, Etiopía se ha transformado en un foco de inestabilidad, Nigeria ha sido incapaz de impedir un golpe de Estado en su vecino del norte y Sudáfrica se retrae cada vez más sobre sí misma. La Unión Europea prácticamente ha salido del Sahel y Mali se apoya en mercenarios de Wagner para hacer frente a un yihadismo cada vez más agresivo y exitoso. La Cumbre ministerial UE-UA, prevista para noviembre de 2023, ha sido pospuesta. Al parecer, no había suficiente apetito por ninguna de las dos partes. Las guerras en Ucrania e Israel parecen absorber

todo el ancho de banda de Occidente, e incluso China pierde fuelle financiero en África. Justo cuando el continente empieza a encontrar su voz en el escenario global (volveré sobre esto más adelante), parece que otras cuestiones acaparan la atención del planeta. En Addis Abeba, sede de la Unión Africana, hay un mantra que se repite machaconamente: soluciones africanas a problemas africanos. Pues bien, los últimos años muestran la incapacidad de los africanos de solucionar sus propios problemas. Los conflictos se enquistan, la democracia retrocede y las instituciones regionales y continentales son impotentes para revertir esta tendencia.

Aunque las razones para el optimismo hayan ido diluyéndose, la pregunta que planteaba el III Plan África sigue vigente: ¿será África dentro de diez o veinte años el joven continente de oportunidades que a veces se vislumbra o será un permanente foco de inestabilidad del que sus propios habitantes intentan huir? Esta pregunta importa, principalmente porque su respuesta condicionará las vidas de millones de africanos, pero también afectará a las nuestras. Lo que sucede en África no son —ya no son— lejanas noticias de un continente exótico. La indiferencia ha dejado de ser una opción.

Todo se desmorona

El escritor nigeriano Chinua Achebe eligió un verso del poema de Shelley «El Segundo Advenimiento» para dar título a su magnífica novela sobre la llegada del colonialismo a Nigeria. «Todo se desmorona» (*Things fall apart*, en su título original) es un conmovedor relato del choque de dos mundos. Es frecuente oír cómo la conferencia de Berlín fijó en 1885 fronteras arbitrarias que separaban pueblos africanos en Estados artificiales. Lo que se escucha menos es la equivalente artificialidad de las instituciones que los europeos llevaron a África, como Achebe retrata descarnadamente. Siglo y medio después, las fronteras ya no son tan arbitrarias. Se puede viajar en un par de horas desde Lagos, la ciudad más poblada de Nigeria, hasta Cotonú, la capital de Benín. Al cruzar la frontera se pasa del inglés al francés, del arroz al pan (o incluso el *croissant*), de un espíritu emprendedor a uno más bien acomodaticio, de un caos vibrante a una molicie casi rural. Y, sin embargo, británicos y franceses se fueron de esos dos países hace más de medio siglo y, lo que es más importante, a ambos lados de la frontera la población pertenece al mismo grupo étnico, los yoruba. Y no podrían ser más distintos.

Las fronteras nacidas artificialmente son hoy reales y basta ver un partido de fútbol de la Copa Africana de Naciones para constatarlo. Así, la coexistencia de distintos grupos étnicos dentro de unas fronteras artificiales no puede ya servir para explicar los conflictos africanos. Yo creo que, en realidad, nunca ha servido. Es parte de un cierto «orientalismo¹» que pretende explicar África a base de clichés antropológicos. ¿Si los conflictos derivan de forzar grupos rivales a vivir en artificiales Estados compartidos, cómo se explicaría entonces que Somalia, donde hay un único grupo étnico, prácticamente no haya conocido otra cosa que la dictadura y la guerra desde su independencia? ¿O que Sudáfrica, donde conviven multitud de etnias muy distintas, pueda ser una democracia pacífica?

Una explicación mejor, a mi juicio, es la de las instituciones que los europeos llevamos a África. A diferencia de Europa, África no había conocido apenas imperios. El Imperio egipcio de los faraones, el Imperio Songhai en el Sahel o el Reino del Gran Zimbabue en África austral son excepciones más que la regla. La norma general era la existencia de monarquías de reducido tamaño y poderes limitados. Los reyes y jefes africanos gobernaban, en la gran mayoría de casos, apoyándose en un consejo que reunía a los líderes de los distintos poblados y clanes, constituidos en una suerte de asamblea de notables. A menudo, eran monarquías electivas, no hereditarias. A la muerte del rey, ese consejo de notables designaba un sucesor por consenso. Incluso en los reinos más cohesionados y jerarquizados, como el reino zulú bajo Dingane o Shaka, existía una asamblea (*lekgotla*) ante la que el rey debía responder. Sin embargo, la colonización impuso en todo el continente un sistema de monarquía absoluta, sin excepción. El gobernador de cada colonia era un Rey Sol que ejercía un poder absoluto, sin limitaciones y sin elecciones. En algunos casos, como el de la administración del Congo por el rey Leopoldo de Bélgica, esta realidad era tan cruel como literal. En ningún caso se dio a las poblaciones locales voz ni voto en la redacción de las leyes que les gobernaban o los impuestos que debían pagar. Los Gobiernos africanos surgidos de la independencia adoptaron esa forma de gobierno con la misma naturalidad con la que aceptaron las fronteras coloniales. Además, esta concentración de poder servía perfectamente a los intereses de los líderes de la independencia y sus ambiciones transformadoras. Los «movimientos de liberación» mutaron rápidamente en regímenes

¹ W. Said, E. (1978). *Orientalismo*. Editorial Debolsillo.

de partido único. En muchos países del continente, los partidos de líderes de la independencia como Nyerere, Machel, Mugabe, Agostinho Neto o Savimbi siguen en el poder, sin haber conocido nunca la alternancia.

De los 54 países de África, tres son monarquías (Marruecos, Esuatini y Lesoto) en las que el rey conserva un gran poder. De las otras 51 repúblicas, 36 tienen sistemas presidencialistas y solo quince tienen regímenes semipresidencialistas o parlamentarios, aunque solo en siete de ellos tiene el parlamento auténtico poder. Entre estos siete están algunos de los países más estables del continente, como Sudáfrica, Cabo Verde, Mauricio o Botsuana. El sistema parlamentario permite la representación de intereses diversos (étnicos, lingüísticos o de cualquier otro tipo) de forma estructurada y estable. El sistema presidencialista puro, sin embargo, impone un sistema de «el ganador se lo lleva todo», que deriva rápidamente en una colonización de la administración por el grupo que apoya al presidente. Puesto que los sistemas de seguridad social son extremadamente frágiles en la mayor parte de casos, la seguridad económica (e incluso física) del grupo gobernante está directamente vinculada a su capacidad para retener ese gobierno. Las coaliciones de esenciales, como dirían Bruce Bueno de Mesquita y Alastair Smith², son reducidas y resulta fácil contentarlas mediante la apropiación privada de recursos públicos. Son regímenes extractivos, en la caracterización de Daron Acemoglu y James A. Robinson³. La consecuencia de esto es que los grupos excluidos del poder pierden todo el poder. Mientras que en un régimen parlamentario retienen una cuota de influencia, en un régimen presidencialista extractivo de «coalición pequeña», los que no están en esa coalición de esenciales quedan fuera del sistema por completo. Su única salida es la sustitución del grupo gobernante por el suyo, y la única vía para hacerlo es la violenta.

Las instituciones modernas se enfrentan a las antiguas en un choque desigual. Como sucede en Europa y en todas partes (de nuevo, el «orientalismo» no es necesario para explicar África), la cultura y costumbres populares acaban prevaleciendo sobre los mandatos legales cuando los unos contradicen las otras. Máxime cuando las leyes tienen tan anémica fuerza. La respuesta occidental es «fortalecer las instituciones». Vaya por delante que estoy de acuerdo con tan necesario objetivo. Precisamente, porque los

² Bueno de Mesquita, B. y Smith, A. (2011). *The Dictator's Handbook*. Ed. Public Affairs.

³ Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail*. Ed. Crown Business.

sistemas presidencialistas de «el ganador se lo lleva todo» ciegan cualquier espacio institucional para la disidencia, se hace imprescindible fortalecer la llamada «sociedad civil». Pero la realidad es que no sabemos hacerlo. Quizá sea imposible exportar «la sociedad civil»; quizá esta sea como esas plantas exóticas incapaces de sobrevivir en un clima ajeno al de su origen. O, quizá, la clave de una sociedad civil fuerte sea, precisamente, que surja de forma más o menos espontánea de esa misma sociedad. Achille Mbembe describió esto mismo hace un año en su ensayo, *De nouveaux fondements intellectuels pour la démocratie en Afrique*,⁴ diciendo que:

«En el mejor de los casos, la mayoría de programas subvencionados persiguen, en realidad, la profesionalización de las prácticas asociativas [...] Una industria de seminarios y coloquios ha nacido, en la que los socios internacionales inculcan a los líderes de las ONGs locales las reglas elementales de una buena gobernanza asociativa internacional [...] los cuales terminan más ocupados a llamar a las puertas de donantes de siglas cada vez más impronunciables y a multiplicar los proyectos a corto plazo alineados con los objetivos de los donantes [...] en lugar de dedicarse a producir el capital social necesario para el surgimiento de una democracia endógena».

Nuestros esfuerzos, según Mbembe, acaban generando unas «sociedades civiles oficiales» que, en realidad, asfixian y expulsan a la genuina (o potencial) sociedad civil.

Un proceso similar se desarrolla con frecuencia en torno a las elecciones. Estas son en ocasiones abiertamente falseadas, pero eso es cada vez menos frecuente. Hay mecanismos más eficaces para garantizar la continuidad en el poder del partido gobernante sin atraer la atención de las instituciones regionales o continentales, o de la propia UE. La votación no es falseada, pero eso no significa que refleje de forma auténtica la voluntad popular. Las misiones de observación electoral de los grupos regionales como SADC, CEDEAO o las de la propia Unión Europea acaban constatando la ausencia de violencia o coacción a la hora de votar, así como recuentos de votos

⁴ Mbembe, A. (2022). «De nouveaux fondements intellectuels pour la démocratie en Afrique». *Le Grand Continent*, 19 de marzo. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://legrandcontinent.eu/fr/2022/03/19/de-nouveaux-fondements-intellectuels-pour-la-democratie-en-afrique/>

razonablemente fiables. A pesar de ello, sería difícil calificar la elección de realmente democrática, porque el partido en el poder tiene acceso a recursos humanos, materiales y financieros de los que la oposición carece. Los medios públicos de comunicación, los escasos programas de apoyo social, los servicios públicos, la aparentemente pulcra legislación electoral, el censo y el acceso a la ciudadanía, absolutamente todo se pone al servicio del partido en el poder.

Para la Unión Europea esta es una realidad debilitante. A diferencia de otros actores internacionales, la UE pone un gran énfasis en la transmisión de sus valores y en la calidad democrática e institucional de sus países socios. Ante los golpes de Estado (o, más generalmente, la fragilidad institucional) en África no sabemos reaccionar. El arsenal de herramientas es relativamente reducido. Si, cuando se produce el golpe, ya teníamos una importante cooperación al desarrollo, la reducimos. Si no la teníamos, la desplegamos, intentando construir esa sociedad civil a nuestra imagen y semejanza. En casos suficientemente graves, recurrimos a las sanciones, que se han mostrado una y otra vez ineficaces e incluso contraproducentes, al crear un «enemigo exterior» al que desviar toda crítica por las deficiencias del régimen sancionado. Robert Mugabe culpaba una y otra vez a las sanciones europeas por el lamentable estado de la economía de Zimbabue, sin mencionar que en todo el país solo había dos personas sancionadas: él mismo y su esposa.

Tanto en España como en la Unión Europea, la pregunta más frecuentemente formulada respecto a la fragilidad institucional de África es ¿qué hacer? Y el abanico de respuestas siempre incluye propuestas para «hacer más». Nunca, en más de veinte años tratando con el continente y viviendo en cuatro de sus países, he oído a nadie proponer hacer menos. Y, sin embargo, si las raíces de la fragilidad institucional son las que acabamos de apuntar, lo lógico sería no hacer nada. Esa es sin duda nuestra respuesta respecto a las fronteras que África heredó de la descolonización: son una realidad a aceptar, no a modificar. ¿Por qué nos resulta tan inadmisibles la misma respuesta respecto a las instituciones que la descolonización legó a los africanos? La respuesta es que padecemos un claro sesgo de acción: ante un problema es imperativo actuar. Políticamente, no hacer nada, o hacer menos, es automáticamente percibido como un fracaso. A pesar de que empíricamente comprobamos una y otra vez que nuestra hiperactividad no resulta en la mejora de las relaciones entre Europa y África, seguimos

diseñando nuevos programas, aún más ambiciosos que los que en el pasado se mostraron ineficaces, para alcanzar los objetivos perseguidos. Somos como esos médicos del siglo XVIII que aplicaban sangrías a los enfermos y, si estos no mejoraban, tenían clara la solución: nuevas sangrías.

Paradójicamente, los propios africanos nos acusan repetidamente de injerencia —a veces con razón, a menudo sin ella— e insisten en buscar «soluciones africanas a problemas africanos». Creo que es hora de empezar a hacerles caso. No quiero decir con ello que debemos pasar de la hiperactividad al aislacionismo, sino que debemos actuar de forma mucho más paciente y selectiva. No solo debemos actuar menos, sino actuar mejor. Esto no solo evitará algunos errores recurrentes, sino que fortalecerá nuestra posición ante el continente. En la actualidad, nuestra visible necesidad de tener una relación privilegiada con África nos conduce a una posición diplomática debilitada. La relación está desequilibrada, pero no necesariamente en favor de Europa. África se sabe necesaria y, en la actualidad, más que nunca. Ante la competencia de nuevos actores como China, Rusia, India o Turquía, los europeos redoblamos nuestra generosidad. El nuevo instrumento principal de cooperación con África de la Unión Europea, el instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional tiene una dotación presupuestaria muy superior al Fondo Europeo de Desarrollo al que reemplaza. El objetivo de superar la relación donante-receptor sigue siendo inalcanzable, entre otras razones porque ambas partes están cómodas con su papel.

Tenemos que cambiar la forma de hacer las cosas en el plano institucional, pero, antes de adelantar algunas propuestas concretas, veamos someramente algunos aspectos de nuestra relación económica, porque también en ese plano hay varios ejemplos de acciones contraproducentes.

Estado rico, país pobre

Hay un experimento muy poco científico que hace años vengo desarrollando. Consiste en preguntar a mis interlocutores, europeos y africanos, qué porcentaje del PIB de Nigeria creen que constituye el petróleo y el gas. Las respuestas nunca bajan del 30 % y lo habitual es que rondan el 90%. Lo cierto es que los hidrocarburos son menos del 10 % del PIB de Nigeria. Pero sí son más del 90 % de sus exportaciones y de los ingresos

de su Gobierno. Mi torpe experimento muestra que confundimos frecuentemente las necesidades de un pueblo con las de su Gobierno. Nigeria no depende del petróleo, es su Gobierno el que lo hace. El Gobierno es rico, la población no. Pero lo crucial aquí es que un Gobierno que no necesita cobrar impuestos a su ciudadanía es un Gobierno que no necesita rendirle cuentas. La revolución americana de 1776 tuvo como lema «ningún impuesto sin representación». Los colonos americanos se negaban a pagar impuestos fijados por el parlamento de Westminster, en el que no tenían ningún representante. Esto es intuitivo y fácil de entender, pero la relación inversa, menos obvia, es igualmente cierta: «ninguna representación sin impuestos». La democracia se ve debilitada cuando el Gobierno no cobra impuestos a sus ciudadanos. Si los ingresos del Estado dependen de la minería o el petróleo, rendirá cuentas a las empresas extractivas. Si dependen de los donantes extranjeros, rendirá cuentas a los donantes. Si el Estado no necesita a los ciudadanos para financiarse, no les rendirá cuenta alguna.

De acuerdo con la OCDE, Nigeria, la mayor economía de África, tenía en 2020 una presión fiscal (medida como recaudación fiscal en proporción al PIB) del 5,5 %. La media de la OCDE ese año fue del 33 %. Para el conjunto del continente africano la presión fiscal media fue del 16 %. Además, el porcentaje de contribuyentes respecto al total de la población es muy reducido y los mayores contribuyentes son las grandes empresas extractivas. Estas, además, tienen vías para reducir legalmente la cantidad de impuestos que pagan en los países en los que operan. Resumiendo mucho el mecanismo para ello, la matriz con sede en un país fiscalmente favorable «vende» a la filial en el país africano los derechos de uso de su propia tecnología o, incluso, de su marca comercial, por un precio que hace que la filial apenas tenga beneficios, mientras la matriz los absorbe. En inglés se denomina a estas prácticas *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) y la Comisión Económica para África de Naciones Unidas (UNECA) estimaba en un informe de 2018⁵ que cuestan a África entre 80 000 y 120 000 millones de dólares al año, cantidad a la que hay que sumar la estimación que la Comisión de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) hace⁶ de los flujos ilícitos (estos sí son evasión fiscal, no elusión) de 88 000 millones de dólares anuales. La cooperación al desarrollo

⁵ UNECA. (2018). *Base Erosion And Profit Shifting In Africa: Reforms to Facilitate Improved Taxation of Multinational Enterprises*.

⁶ UNCTAD. (2020). *Tackling Illicit Financial Flows for Sustainable Development in Africa. Economic Development in Africa Report*.

que recibe África ronda los 50 000 millones de dólares anuales, con lo que no llega a la tercera parte de los fondos que África pierde por evasión y elusión de impuestos. Parece, por tanto, que el énfasis que la Unión Europea pone en esa dimensión de nuestra relación con África es desproporcionado. Sin embargo, al concentrarse en algunos países concretos, la ayuda al desarrollo puede acabar constituyendo un porcentaje muy alto de los ingresos de algunos Gobiernos. Esto nos otorga gran influencia, pero con el efecto no deseado de que a quienes rinden cuentas los Gobiernos de estos países no es a sus ciudadanos, sino a los donantes. La cooperación al desarrollo también tiene costes y uno de ellos es que puede contribuir indirectamente a debilitar las instituciones democráticas.

Volvamos al ejemplo del sector de los hidrocarburos en Nigeria. Si ese sector no llega al 10 % del PIB de Nigeria, podemos decir que España es mucho más dependiente del turismo, sector que en nuestro país supone en torno al 13 % del PIB, de lo que Nigeria depende del petróleo. Pero la gran diferencia es que el turismo es un sector atomizado, con docenas de miles de actores, intensivo en mano de obra relativamente cualificada y con mínima presencia estatal. Es, en suma, todo lo contrario que los sectores extractivos. Si juntamos los distintos elementos que hemos ido viendo, emerge una foto poco favorecedora. Los sistemas políticos concentran el poder en un grupo pequeño (democráticamente o no), que no necesita realmente rendir cuentas a sus ciudadanos porque obtiene sus ingresos por otras vías. A veces, son los donantes internacionales su principal fuente de ingresos; otras veces, son industrias extractivas que crean poco empleo y que se concentran en unas pocas manos. El acceso a esas industrias extractivas está regulado por los Gobiernos, con lo que se cierra el círculo. El Estado, o la élite que lo maneja, acumula riqueza, mientras el pueblo sigue en relativa pobreza.

No todo el panorama es tan oscuro. En primer lugar, porque África no es un país y estas (inevitables) generalizaciones encubren notables éxitos económicos. Pero, también, porque hay algunas buenas razones para el optimismo. En mayo de 2019, entró en vigor el Área Continental Africana de Libre Comercio (ACALC), que abarca todos los países del continente —menos Eritrea— y liberaliza el comercio para el 90 % de los productos. El trabajo que queda por delante es enorme. Hay que definir reglas de origen, establecer un tribunal de resolución de disputas comerciales, ampliar los rubros comerciales liberalizados hasta el 97 % y, sobre todo, crear la necesaria confianza entre los distintos

países africanos. A esto hay que sumar que la infraestructura del continente está diseñada para la exportación hacia el resto del mundo y no para el comercio intraafricano. Las carreteras y ferrocarriles se dirigen a los puertos, no hacia otros países africanos. Sin embargo, la ACALC crea un marco para empezar a transformar la realidad actual. Hoy, el comercio intraafricano ronda el 15 % de su comercio total, mientras que en la Unión Europea esa proporción supera el 60 %. El secretariado de la ACALC estima que si se lograra elevar el comercio intraafricano a un modesto 25 % del total, el impulso al crecimiento de África añadiría entre uno y dos puntos porcentuales al crecimiento actual del PIB. El éxito de la ACALC debería ser, por tanto, un objetivo central de la UE. Sin embargo, Europa sigue insistiendo en firmar sus propios Acuerdos de Asociación Económica (EPA) con las distintas organizaciones económicas regionales de África. A pesar, además, de la notable renuencia de los socios africanos a firmar esos acuerdos.

Otro factor positivo es que el actual superciclo de las materias primas vuelve a beneficiar a África. Los precios de muchas de las exportaciones del continente se encuentran actualmente en máximos o cerca de ellos. El reto es transformar el incremento de los ingresos por exportación en inversiones productivas. La teoría económica predice que, en un continente donde la mano de obra es abundante y el capital escaso, la primera será barata y tenderá a migrar hacia otras regiones donde esté mejor remunerada, mientras el segundo recibirá un alto tipo de interés, atrayendo inversiones desde el extranjero. Es, sin duda, cierto que la mano de obra africana emigra hacia regiones donde los salarios son más altos; lo vemos casi cada día en los telediarios europeos. Pero como hemos apuntado más arriba, el capital no fluye hacia África en busca de mejores rendimientos, sino que sale del continente, legal o ilegalmente. Lo hace por la falta de seguridad física y jurídica, la fragilidad de las instituciones y, también hay que decirlo, por un desconocimiento de las oportunidades que existen en África. El Banco Africano de Desarrollo estima que África necesitará una inversión de 1,2 billones de dólares de aquí a 2030 para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Es decir, 170 000 millones de dólares al año. Sin embargo, la inversión extranjera directa en África fue de solo 45 000 millones de dólares en 2022, según UNCTAD. Sin estabilidad política e institucional no hay inversión y sin esta no hay empleo para la creciente población joven. El resultado es la creciente tendencia a la emigración y el aumento en el número de conflictos.

La epidemia de conflictos en África

Decía Tolstoi que todas las familias felices se parecen, mientras que las familias infelices lo son cada una a su manera. De igual modo, los países estables y prósperos suelen serlo de acuerdo a un patrón reconocible de solidez institucional, separación de poderes, apertura comercial, seguridad jurídica, clase media amplia y desigualdad contenida. Los países en conflicto, sin embargo, responden cada uno a distintos factores. La crisis en el Sahel tiene poco que ver con la de RDC o la del norte de Mozambique. Pero, aunque todas las generalizaciones son falsas (incluida esta), no hay más remedio que tratar de esbozar algunos factores comunes a todos los conflictos, porque los hay.

En primer lugar, ya no hay prácticamente conflictos internacionales en África⁷. Los conflictos son hoy guerras civiles, insurgencias armadas, terrorismo islámico o una combinación de las anteriores. Esto revela un primer factor común a todos ellos: la debilidad del Estado. Lo cual no significa necesariamente que el aparato de seguridad civil y militar del Estado sea débil, en ocasiones es justo lo contrario. Lo que es débil es la capacidad del Estado para responder a las necesidades de su población, su legitimidad ante esta misma población o ambas. Ante un Gobierno que no rinde cuentas a su población, que funciona bajo el principio de «el ganador se lo lleva todo» excluyendo a los grupos «no afines», que convive con una alta proporción de desempleo juvenil y que, sin embargo, acumula riqueza para el reducido grupo en el poder, el conflicto es muy probable. La contestación al poder establecido puede venir desde la población civil, como sucedió en Sudán en 2019 con las revueltas populares que provocaron la caída del régimen de Omar Al-Bashir y la instauración de un Gobierno de transición. Pero, tanto en Sudán como en otros países, el ejército no suele tardar en tomar las riendas, puesto que son los únicos que tienen la indiscutible capacidad de imponer su voluntad por la fuerza. En 2021, un golpe militar devolvía a los uniformados al poder en Jartum.

⁷ El Gobierno de RDC acusa al de Ruanda de estar detrás de algunas de las milicias que operan en el este de RDC y Eritrea juega un papel claro en la desestabilización actual de Etiopía. Fuera de estas dos excepciones, que en todo caso no son conflictos internacionales abiertos, el resto de conflictos africanos son nacionales, aunque alguno de los bandos en liza pueda recibir apoyos desde el extranjero. Los vecinos siempre tendrán simpatías más o menos declaradas, pero ya no existen en África conflictos como las dos guerras del Congo a finales de los años noventa, en las que hasta once países tenían tropas desplegadas en el país centroafricano, la guerra de Etiopía contra Eritrea, o las guerras del régimen del *apartheid* sudafricano contra Namibia o Angola.

En otras ocasiones, el conflicto nace de la exclusión de un determinado grupo étnico de la riqueza o el poder que se extrae de la región en la que viven. La guerra de Biafra en Nigeria, entre 1967 y 1970, ya fue un conflicto de este tipo, en el que los ibos querían la independencia para poder beneficiarse del petróleo de su subsuelo, en lugar de transferir esa riqueza a las élites hausas y yorubas en el Gobierno. Pero vemos el mismo patrón en el conflicto del este de RDC, tan rico en minerales como lejano de la capital Kinshasa, o en el de Cabo Delgado, al norte de Mozambique. En esa región se han descubierto enormes reservas de gas natural, cuya explotación se controla desde la distante capital del país, Maputo. Cuando la abundancia de recursos y la distancia a la capital se combinan con divisiones étnicas o religiosas, como sucedió con la guerra de Sudán del Sur (de población negra y cristiana, frente al norte árabe y musulmán), el conflicto está servido.

Este esquema de acceso a recursos por un grupo marginado suele propiciar una tercera característica común a la mayoría de conflictos en África. Casi todos son conflictos de baja intensidad, en los que un grupo insurgente utiliza técnicas de guerra asimétrica. Este tipo de conflicto hace relativamente ineficaz la respuesta puramente militar. Esta necesita combinarse con elementos políticos, económicos y sociales para tener impacto, lo cual a su vez exige unas instituciones sólidas y capaces que, sencillamente, no existen.

En todos los casos hay un sustrato común de rivalidades entre grupos étnicos o religiosos que trae causa de los esquemas políticos ya discutidos. Cuando la política crea excluidos (muchos) e incluidos (unos pocos) y el acceso a los recursos depende del acceso al poder, la lucha por la supervivencia y la lucha por el poder son indistinguibles. Incluso cuando el nivel de vida de la población es relativamente alto para estándares africanos, como es el caso de Gabón, si la élite gobernante no procura un reparto de la riqueza (o de servicios públicos) que alcance a la mayoría de la población, el resentimiento desemboca con facilidad en un golpe de Estado como el que ese país sufrió en agosto del año pasado. Los militares son en ocasiones recibidos como liberadores por una población hastiada que percibe la democracia como corrupta y al ejército como la solución. En enero de 2023, Afrobarómetro⁸ publicó un informe analizando las

⁸ Afrobarómetro. (2023). *PP85: Africans want more democracy, but their leaders still aren't listening*. Disponible en: www.afrobarometer.org

percepciones en 34 países africanos sobre los Gobiernos, la corrupción y la democracia. Uno de los resultados más llamativos es que la proporción de ciudadanos que prefiere la democracia a cualquier otro sistema ha venido cayendo desde un ya débil 49 % en 2011 hasta el actual 44%. El apoyo a las elecciones cae en todos los países analizados desde 2011, menos en tres (Tanzania, Guinea y Sierra Leona). En los 34 países aumenta la percepción de corrupción en las instituciones.

Es en este río revuelto en el que intentan pescar elementos con agenda propia, como los grupos yihadistas (ISIS, Al Qaeda, Al Shabaab) o Rusia a través del Grupo Wagner. A pesar de los titulares que estos elementos reciben, su presencia es relativamente reducida. Wagner, actualmente en proceso de mutación hacia una nueva entidad llamada Africa Corps, bajo un control más directo desde el Kremlin, tiene una presencia significativa en Libia, Mali y la República Centroafricana. Influye en otros países como Níger, Sudán o Burkina Faso, pero no es (de momento) un actor real sobre el terreno. Es decir, Wagner (o el Africa Corps, tanto monta) tendría influencia eficaz en, como máximo, seis de los 54 países de África. El yihadismo, por su parte, afecta a Mali, Níger, Burkina Faso, Somalia y el nordeste de Nigeria. La insurgencia en Mozambique o algunos elementos presentes en Sudán se presentan como islamistas, pero parece que eso responde más a la conveniencia de integrarse en redes globales de apoyo y suministro que a un sustrato ideológico profundo. No quiero con esto restar gravedad a la influencia yihadista o rusa en África, pero sí destacar que esta es menos prevalente de lo que se cree al considerar la escala continental, y que solo arraigan allí donde existen conflictos previos. Rusos y yihadistas son, así pues, síntomas de una enfermedad más profunda, no su causa.

La respuesta occidental es el despliegue de tropas para entrenar a los ejércitos locales, como con las misiones de entrenamiento de la UE en el Sahel, en la República Centroafricana o en Mozambique, o el uso directo de la fuerza militar, como hicieron los franceses en Mali (ya retirados) y otros países del Sahel, y siguen haciendo los Estados Unidos, con bases en varios países africanos, incluyendo una de considerable tamaño en Níger y otras en Gabón, Mali y Burkina Faso. La Unión Europea añade a este despliegue su financiación de la llamada Arquitectura de Paz y Seguridad Africana (APSA) de la Unión Africana. Esto se concreta en que cubrimos la factura de la misión de paz de la UA en Somalia, AMISOM, así como otros despliegues de menor entidad.

Siempre cabrá aducir que, si no fuera por estos esfuerzos occidentales, la situación en el Sahel o el Cuerno de África sería aún peor, pero lo cierto es que es difícil argumentar que nuestros esfuerzos han alcanzado los objetivos deseados (con la única excepción, quizá, de AMISOM). Una vez más, nuestras herramientas no parecen adecuarse a nuestros deseos. Y tampoco a los de los propios africanos.

El papel de África en el nuevo (des)orden internacional

Según un estudio⁹ de 2011 sobre los intentos de golpe de Estado en África, estos se producen en oleadas, con la mayoría concentrándose en torno a dos fechas, 1966 y 1991. La primera sigue a la gran oleada de descolonizaciones, que se produjo a comienzo de los años sesenta, y la segunda sigue a la caída del Muro de Berlín y el final de la Guerra Fría. Parece que los golpes de Estado tienden a producirse cuando soplan lo que Harold Macmillan llamaba «vientos de cambio». Si aceptamos esta hipótesis, la actual «epidemia de golpes», en palabras del secretario general Guterres, no sería sino un síntoma más de los movimientos tectónicos que se están produciendo a escala global.

La primera fractura continental se hizo visible con la votación en la Asamblea General de Naciones Unidas condenando la agresión rusa a Ucrania. A pesar de la amplia mayoría global que apoyó esa resolución, África se dividió en dos mitades, con una votando a favor y la otra absteniéndose. Europa y Estados Unidos son los principales socios de África en inversiones, comercio, seguridad, cooperación al desarrollo, educación, ciencia y cualquier otra dimensión que se quiera imaginar, a años luz de Rusia, China y otros aliados como Irán, Cuba o Venezuela. Y si los intereses apuntaban a un esperable alineamiento con Occidente, los valores lo hacían más todavía. A fin de cuentas, la agresión rusa a Ucrania era un ataque imperialista y neocolonialista de libro. Sin embargo, la mitad de África se alineó con esa entidad nebulosamente definida como el «Sur Global» y liderada por dos países del norte geográfico, tecnológico y económico, China y Rusia, ambos con asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

⁹ Powell, J. y Thyne, C. (2011). «Global instances of coups from 1950 to 2010: A new dataset». *Journal of Peace Research*, abril.

Creo que ese alineamiento no responde a intereses a corto plazo ni a valores históricos. Es más bien fruto de una crítica al «orden internacional basado en reglas» (OIBR) o, más bien, a las reglas mismas de ese orden¹⁰. Establecidas tras la Segunda Guerra Mundial, las reglas del OIBR gobiernan las relaciones internacionales, el funcionamiento de las Naciones Unidas y el gobierno de organizaciones como el Banco Mundial o el FMI. Son los cimientos de la globalización y de la arquitectura mundial de paz y seguridad. Objetivamente, han dado al mundo y, en particular, a ese Sur Global (incluyendo a algunos de sus más insignes representantes, como China o la India), ochenta años de crecimiento y (relativa) paz como nunca antes habían conocido. Eso incluye a África, que bajo esas reglas alcanzó su descolonización y por primera vez tiene voz y voto en los asuntos globales. Sin embargo, la mayoría de países africanos cuestiona la legitimidad de esas normas, en cuyo diseño no participaron y que creen que perpetúan un desequilibrio en perjuicio de África.

La rivalidad global entre Estados Unidos y China, acelerada tras la invasión rusa de Ucrania, ha desatado fuerzas que, por primera vez desde 1945, suponen un desafío real a las reglas que gobiernan el OIBR. Es en este contexto en el que hay que entender la posición de África. Por fin, ven una oportunidad de cambiar normas que creen injustas y, para ello, se alinean con los que las cuestionan: China y Rusia, pero también Cuba, Venezuela, Irán y similares. La última cumbre de los BRICS en Johannesburgo y la lista de países invitados a unirse a ese grupo es la primera cristalización visible de esta tendencia. Cuestión distinta es que todos ellos estén de acuerdo sobre qué reglas cambiar y en qué sentido. En el momento actual, lo único que les une es el desafío a Occidente (o al Norte Global, si se prefiere), pero no hay una formulación, siquiera aproximada, de las reglas alternativas que proponen.

La respuesta de Europa a estos movimientos tectónicos globales es buscar una posición que mantenga nuestros vínculos con Estados Unidos, pero sin romper del todo los que tenemos con China, permitiéndonos un cierto grado de autonomía (antes adjetivada de «estratégica») respecto a ambos. Para ello, necesitamos apoyos y creíamos contar con muchos en África. Sin embargo, aunque sigamos siendo el principal socio de África, ya no somos el único. Los países africanos tienen nuevas opciones en distintos planos con

¹⁰ Robredo Rubio, R. (2023). «El mundo desde abajo». *Revista de Política Exterior*, n.º 215. Septiembre-octubre 2023.

Rusia, Turquía, India y, sobre todo, China, por citar los principales. El European Council of Foreign Relations celebra cada año un foro en Berlín para analizar las relaciones entre la UE y la UA. En el *briefing* para el foro de 2023 se decía, descarnadamente, que:

«Los objetivos europeos [para África] se definen menos en términos de intereses duros y más como proyectos universalistas. [...] Europa ve su política exterior como una oferta de apoyo a África, mientras África ve ese apoyo como una imposición. Europa considera sus objetivos como bienes universales, mientras África los ve como parte de un proyecto de hegemonía occidental que arrastra a África hacia un mundo de competencia global bipolar».

Parece claro que las herramientas que usamos no nos acercan a África, por lo que reforzarlas no mejorará el actual distanciamiento. Hay que pensar en alternativas.

¿Qué hacer?

Recapitulando, un buen número (no todos) de países de África padecen una inestabilidad política que tiene causas estructurales y frente a la que es difícil hacer algo, al menos a corto plazo. La fragilidad institucional es un freno al crecimiento económico y, a la vez, un factor propiciatorio de insurgencias causantes de conflictos asimétricos de baja intensidad que acaban enquistándose. En un momento internacional en el que las alianzas se reconfiguran, Europa necesita a África de su lado. Además, nuestras economías son, en buena medida, complementarias y el enorme potencial de África beneficiaría, en caso de realizarse, desproporcionadamente a Europa. Sin embargo, no conseguimos alcanzar nuestros objetivos de conjurar las amenazas y materializar las oportunidades, a pesar de que nuestros intereses centrales coinciden exactamente con los de los propios africanos. Nadie se beneficiaría más de la paz y prosperidad de África que ellos. Hemos visto lo que no estamos haciendo tan bien como sería deseable, pero, ¿de qué otra forma podríamos perseguir nuestros objetivos?

Lo primero es devolver el foco de la conversación con África a los intereses compartidos. Para ello, cada parte tiene que definir de forma concreta sus propios intereses, tanto en

general, como respecto a la otra parte. Ninguna de las dos lo ha hecho hasta ahora. La Agenda 2063 de la UA no es un catálogo de intereses, sino de aspiraciones. Por parte de la UE se han definido objetivos en materia económica, migratoria, de seguridad o de derechos humanos, pero no existe una jerarquía clara de intereses. Si cada parte define expresamente lo que busca en la otra, por parte europea descubriríamos que África no es necesariamente el socio que creemos en algunos campos (como, por ejemplo, cambio climático, donde a pesar de la retórica común las prioridades de ambos continentes son muy divergentes); y, por parte africana, a la inversa, se llegaría a la sorprendente conclusión de que Europa comparte objetivos de alta prioridad para el continente, que, lejos de ser una imposición europea, son prioridades africanas que también lo son para nosotros.

El resultado de este ejercicio sería la división de los temas en dos grupos. Uno, en el que los intereses y prioridades coinciden y sobre los que podríamos trabajar sin prejuicios ni desconfianza. Otro, en el que nuestros intereses divergen, en mayor o menor medida. En este campo, el enfoque deberá ser transaccional: si una de las partes accede a las prioridades de la otra, será a cambio de una cesión recíproca en otro ámbito. Es el enfoque que adoptan otros socios de África, como China o Rusia, con no poco éxito. En aquellas áreas donde no es posible colaborar ni alcanzar acuerdos transaccionales, podemos trabajar con geometrías variables (avanzar solo con aquellos países que quieran hacerlo, dejando de lado al resto) o, sencillamente, aceptar que el terreno no es aún lo bastante fértil como para la siembra. Si los socios africanos no nos solicitan expresamente apoyo en algún campo concreto, no se lo demos, puesto que la excesiva generosidad es percibida como debilidad o, incluso, como imposición. A fin de cuentas, si así es como actuamos con otros países, ¿por qué no hacerlo también con África? Si ambos queremos superar el enfoque donante-receptor, esta es la fórmula.

En el plano político, creo que la UE (y España con ella) debería empezar a concebir sus valores como intereses a largo plazo, a trabajar con la población y no con sus Gobiernos, mientras la interlocución con cada Gobierno concreto se hace de forma más transaccional, centrada en intereses a corto y medio plazo. No consiste en anteponer los intereses a los valores, como hacen sin embozo China o Rusia, por ejemplo, sino en articularlos de forma que unos y otros se refuercen en lugar de anularse. Mientras los intereses se negocian con el Gobierno, preservando la relación bilateral incluso con el

más vesánico de los regímenes (algo que hacemos sin problema en otras latitudes), podemos introducir apoyo a la reforma de la administración pública, el refuerzo de los censos, la mejora en la gestión de las finanzas públicas, la publicidad de las leyes y la transparencia de la administración de justicia, por ejemplo. Los medios de comunicación actuales permiten influir desde fuera en la información disponible para los ciudadanos de un tercer país. Hay, en suma, medios eficaces para crear un ecosistema en el que una genuina sociedad civil local pueda florecer y crear un contrapeso al poder.

En el plano económico, la UE debería dejar de insistir en los EPAs y abrazar el ACALC, prestar apoyo técnico y fomentar la integración africana. Colaborar en el refuerzo de los sistemas fiscales y en la persecución de los flujos financieros ilícitos. Aumentando la transparencia, además, mejoramos la competitividad de nuestras empresas. China o Rusia compiten mejor en la penumbra. Además, los instrumentos de la UE se pueden orientar preferentemente (ya está sucediendo) a reducir los costes de financiación de la inversión en infraestructuras. África necesita capital y Europa dispone de él.

En el plano de la seguridad, sigamos a las organizaciones regionales, como ECOWAS o SADC y a la propia UA cuando pide «soluciones africanas a problemas africanos». Replicar exactamente los regímenes de sanciones de estas organizaciones, sin ir ni un milímetro más allá (ni más acá), nos protegerá de acusaciones de injerencia y reforzará a las instituciones africanas. En lugar de sustituir a las misiones africanas de paz debemos financiarlas. Con todos sus defectos, la misión de la UA en Somalia, AMISOM, ha sido más eficaz que nuestros esfuerzos en el Sahel. El apoyo técnico y de inteligencia (medios de comunicación, drones, imágenes satelitales, inteligencia de señales, logística avanzada, patrullas navales contra la piratería) tiene enorme valor para África y no acarrea los costes políticos de poner botas sobre el terreno. Es un apoyo, además, que no pueden prestarle otros socios con la misma eficacia con que puede hacerlo la UE.

Por último, en el realineamiento global que estamos atravesando, Europa y África harían bien en descubrir que ambos buscan lo mismo: no verse arrastrados por la corriente. Ambos perseguimos una alternativa a la emergente bipolaridad y deberíamos poder colaborar para construirla. Europa debe abrirse a ajustes en las normas del OIBR e incorporar a África como se ha hecho al apoyar el ingreso de la UA como miembro de pleno derecho del G20. Si queremos una tercera vía que garantice a Europa la autonomía que persigue, necesitamos aliados.

La palabra «bárbaros» tiene hoy un sentido peyorativo que no tenía en su origen. Los griegos la usaban para describir onomatopéyicamente (bar-bar) el sonido de lenguajes que no entendían. Bárbaro, por tanto, era aquel que hablaba un lenguaje que no eran capaces de entender. Hoy, África y Europa se hablan sin entenderse. Somos bárbaros los unos para los otros. Solo falta que, como escribió Cavafis, descubramos que cada uno puede ser la solución a los problemas del otro.

*Raimundo Robredo Rubio**

Diplomático español, embajador de España en la República de Sudáfrica



63/2024

16 de octubre 2024

Ignacio Fuente Cobo

Ucrania 2024. ¿Mejor una buena guerra que una mala paz?

Ucrania 2024. ¿Mejor una buena guerra que una mala paz?

Resumen:

Este documento hace un balance de los recientes acontecimientos en los campos de batalla de Ucrania basados en informaciones procedentes de fuentes abiertas. Se trata de un análisis fundamentalmente militar sobre la evolución de la guerra en el último año y de la posible evolución de un conflicto en el que el comportamiento de los combatientes, las decisiones políticas y las estrategias militares permiten vislumbrar en medio de «la niebla de la guerra» el rumbo que puede tomar en los próximos tiempos. Como ha puesto de manifiesto la incursión ucraniana en la región de Kursk de agosto de 2024, la guerra no está estancada, sino muy activa, y tanto Ucrania como Rusia tienen la capacidad de tomar decisiones que producen un impacto significativo en las realidades de los campos de batalla en cada momento y, consecuentemente, en el desenlace final. A medida que las líneas rojas van cayendo una tras otra, Ucrania camina peligrosamente hacia la guerra absoluta, libre de los efectos moderadores impuestos por la política y la sociedad y sin las restricciones prácticas del tiempo y el espacio. La decisión de acabar con todas las restricciones al empleo de la fuerza militar conlleva el riesgo de una escalada militar de consecuencias impredecibles. Mucho dependerá, más allá de los resultados militares, de las decisiones que se toman en Occidente y fundamentalmente de las que se tomarán en Washington después de las elecciones presidenciales, pero lo que parece claro es que, sin los hábitos moderadores de la diplomacia y la negociación, Ucrania va camino de la guerra total sumida en el pensamiento mágico de que, sin ellas, Rusia terminará por colapsar.

Palabras clave:

Rusia, Ucrania, guerra, ofensiva, desgaste, escalada, negociación, restricciones, victoria.

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

Ukraine 2024. Is a good war better than a bad peace?

Abstract:

This document analyses recent events on the battlefields of Ukraine based on information from open sources. It is a primarily military analysis of the evolution of the war over the past year and of the possible evolution of a conflict in which the behaviour of combatants, political decisions and military strategies allow us to glimpse, amidst the “fog of war”, its course in the coming times. As the Ukrainian incursion into the Kursk region in August 2024 has shown, the war is not stagnant, but very active, and both Ukraine and Russia have the ability to make decisions that have a significant impact on the realities of the battlefields at any given time and, consequently, on the final outcome. As red lines fall one after another, Ukraine is walking dangerously towards all-out war, free from the moderating effects imposed by politics and society and without the practical restrictions of time and space. The decision to lift all restrictions on the use of military force carries with it the risk of a military escalation with unpredictable consequences. Much will depend, beyond the military results, on the decisions taken in the West and fundamentally on those that will be taken in Washington after the presidential elections. However, what seems clear is that, without the moderating habits of diplomacy and negotiation, Ukraine is heading for total war, mired in the magical thinking that, without them, Russia will end up collapsing.

Keywords:

Russia, Ukraine, war, offensive, attrition, escalation, negotiation, restrictions, victory.

Crimea. Una península demasiado lejana

A principios de 2023, la situación de la guerra parecía sonreír a Ucrania. Las contraofensivas de Jersón y Járkov habían sido un rotundo éxito y muchos en Occidente tenían la esperanza de que las tropas de Kiev siguieran avanzando y cambiaran el rumbo de la guerra de una vez por todas. Ucrania estaba ganando.

Pronto se demostró que la victoria no iba a ser tan fácil. En el mes de mayo de 2023, el grupo Wagner lograba tomar Bajmut, un antiguo puesto cosaco avanzado que carecía de importancia estratégica, aunque el coste que tuvo que pagar para conseguirlo fue muy elevado. Bajmut se convirtió en un símbolo de la lucha entre dos ejércitos, a los que «el orgullo, el desafío y la terquedad pura»¹ obligaron a combatir una de las batallas más cruentas y costosas de la guerra. Aunque Rusia terminó por imponerse, la victoria fue pírrica en una brutal batalla de desgaste que duró nueve meses². No obstante, tanto rusos como ucranianos consideraron que la batalla había merecido la pena. Los primeros porque habían ganado y los ucranianos porque Bajmut «limitó las capacidades de Rusia en otras áreas y permitió a Ucrania prepararse para nuevos avances»³.

Tras unos meses de retraso debido al mal tiempo y la demora en la entrega de armas occidentales, Ucrania se encontraba a principios de junio de 2023 en condiciones de retomar el impulso ofensivo en varias direcciones contra el territorio ocupado por Rusia. Se pensaba, con excesivo entusiasmo, que una nueva ofensiva de primavera, que algunos comparaban con el «Día D»⁴ del desembarco de Normandía en la Segunda Guerras Mundial, supondría un momento decisivo en el devenir de la guerra, siempre que las fuerzas armadas ucranianas fueran capaces de romper el frente y llegar al mar de Azov. De tener éxito, la guerra entraría en una fase decisiva dividiendo en dos a las fuerzas rusas en el sur de Ucrania, antes de lanzarse al asalto definitivo de la península de Crimea.

¹ GIBBONS-NEFF, Thomas. «¿Por qué Bajmut? Una pregunta tan antigua como la guerra», *The New York Times*. 23 de mayo de 2023.

² GRYSZPAN, Emmanuel *et al.* «Guerre en Ukraine: la bataille sans fin de Bakhmout», *Le Monde*. 11 de mayo de 2023.

³ KULLAB, Samya. «Why Ukraine is waging a brutal war of attrition against Russia over Bakhmut World», *Associated Press*. 21 de mayo de 2023.

⁴ IGNATIUS, David. «D-Day dawns for Ukraine», *The Washington Post*. 8 de junio de 2023.

Incluso si no fuera posible expulsar a todas las fuerzas rusas del territorio ucraniano ocupado, algo que muchos analistas consideraban improbable⁵, una eventual victoria ucraniana serviría para debilitar la posición estratégica de Rusia en la guerra, al tiempo que aseguraría a Ucrania seguir recibiendo apoyo militar y garantías de seguridad a largo plazo de Occidente⁶. Este aspecto era muy importante a la vista de la cumbre de la OTAN que debía celebrarse en Vilnius a finales de 2023, donde se iba a hablar sobre el futuro de Ucrania en la Alianza Atlántica.

Para la ofensiva, el alto mando ucraniano pensaba aprovechar las nuevas unidades creadas, las cuales habían estado recibiendo entrenamiento militar de la OTAN, así como el equipo occidental, principalmente tanques M1 Abrams y Leopard 2, que habían ido llegando a Ucrania paulatinamente⁷. A principios de agosto, tras varios meses de retraso, Ucrania tenía comprometido 150.000 soldados para la ofensiva con entre 50.000 y 60.000 soldados dispuestos para ser empleados como punta de lanza, encuadrados en doce brigadas dotadas de moderno armamento occidental⁸. Frente a ellos, los rusos contaban con un número de efectivos que podía cifrarse en torno a los 300.000 soldados⁹.

Durante estos meses, los rusos no se habían estado quietos y habían aprovechado los retrasos en la ofensiva para fortificar los territorios ocupados, movilizar y entrenar a sus soldados y aumentar la producción de la industria militar¹⁰. Desde noviembre de 2022, sus ingenieros militares levantaron la más formidable línea defensiva conocida en Europa desde la Segunda Guerra Mundial. Esta línea de defensas se extendía a lo largo de 2.000 km de longitud, desde la frontera con Bielorrusia hasta el delta del Dniéper, con especial énfasis en la región de Zaporíyia donde el mando ruso estimaba que el ejército ucraniano iba a ejercer el esfuerzo principal del ataque. Estaba compuesta principalmente por zanjas profundas, dientes de dragón anticarro, trincheras, posiciones de artillería y posiciones de tiro preparadas para emboscar vehículos, además de

⁵ BARNES, Julian E. y ERLANGER, Steven. «As Ukraine Launches Counteroffensive, Definitions of “Success” Vary», *The New York Times*. 10 de junio de 2023.

⁶ MILLER, Christopher, HALL, Ben y SCHWARTZ, Felicia. «Ukraine's counter-offensive: the war reaches a “decisive momento”», *Financial Times*. June 9, 2023.

⁷ VAN BRUGEN, Isabel. «Ukraine Reveals When Counteroffensive Against Russia Will Begin», *Newsweek*. 10 de junio de 2023.

⁸ «No breakthrough yet in Ukraine's counteroffensive», *Politico*. August 2023.

⁹ SABBAGH, Dan. «We will succeed: Zelensky says Ukraine ready to launch counteroffensive», *The Guardian*. 8 de junio de 2023.

¹⁰ MILLER, Christopher. «Military briefing: how Russia is fortifying its frontline for Ukraine's counteroffensive», *Financial Times*. 2 de agosto de 2023.

extensos campos de minas en la primera línea. Todo ello convertía las defensas rusas en posiciones prácticamente infranqueables¹¹.

Al mismo tiempo, el Estado Mayor ruso reorganizó su cadena de mando haciéndola mucho más horizontal y flexible, de manera que podía combinar las diversas unidades en función de la misión y de las circunstancias colocándolas bajo un mando único¹². Igualmente, desplazó sus puestos de mando y centros logísticos a retaguardia de la primera línea de manera que se pudiera reducir la eficacia de los ataques de precisión por parte de los misiles y drones contra los mismos.



Fuente: elaboración propia a partir de

<https://edition.cnn.com/interactive/2023/09/world/ukraine-war-counteroffensive-maps-guide-dg/>

Los cálculos más optimistas de la OTAN durante el período de planificación estimaban que el ejército de Ucrania podría avanzar treinta kilómetros al día siguiendo el ejemplo de la contraofensiva de Jersón de otoño de 2022¹³, lo que potencialmente le permitiría llegar al mar de Azov en una semana. La realidad iba a ser muy distinta.

¹¹ JONES, Seth, PALMER, Alexander y BERMUDEZ Jr., Joseph. «Ukraine's Offensive Operations: Shifting the Offense-Defense Balance», *Center for Strategic and International Studies*. 13 de junio de 2023.

¹² KONAEV, Margarita y DANIELS, Owen J. «The Russians Are Getting Better», *Foreign Affairs*. 6 de septiembre de 2023.

¹³ «Ukraine's commander-in-chief on the breakthrough he needs to beat Russia», *The Economist*. 2 de noviembre de 2023.

El 5 de junio, las fuerzas armadas de Ucrania comenzaron lo que la viceministra de Defensa de Ucrania, Hanna Maliar, denominó «acciones ofensivas en varias direcciones»¹⁴. Había comenzado una gran ofensiva en cinco áreas de la línea del frente en el sur del óblast de Donetsk, en el sector de Zaporíyia, con dos direcciones principales de ataque que rompieron brevemente las primeras defensas rusas. No obstante, desde los primeros momentos, las tropas ucranianas se toparon con la solidez del esquema defensivo ruso que esa misma tarde recuperó las posiciones perdidas.

A pesar de que, desde los primeros momentos, el ejército ucraniano se mostró incapaz de romper el frente evidenciando que la ofensiva podía terminar convirtiéndose en un fracaso, el mando ucraniano decidió perseverar en sus intentos de seguir avanzando, en un terco y prolongado empeño que duró varios meses. Durante el tiempo que duró la ofensiva, los combates fueron encarnizados, pero los avances ucranianos fueron mínimos, con algunos éxitos tácticos que no se tradujeron en resultados estratégicos.

Para noviembre de 2023, las exhaustas tropas ucranianas se quedaron sin infantería con capacidad de asalto y, más peligroso, sin municiones. Cinco meses después del comienzo, el impulso ofensivo estaba agotado y la ofensiva se estancó con fuertes bajas y numerosas unidades de artillería presentando una grave falta de munición. Cualquier intento de seguir avanzando se volvió inviable¹⁵.

Con el fin de aliviar la presión militar en el frente de Zaporíyia, las fuerzas armadas ucranianas lanzaron una acción de diversión en el óblast de Jersón cerca de la desembocadura del Dniéper. El 30 de octubre de 2023, la infantería de marina ucraniana cruzaba el río y tomaba Krynky en la orilla izquierda con el apoyo lanzacohetes MRLS y artillería. Aunque consiguieron establecer una pequeña cabeza de puente, no fueron capaces de ampliarla y avanzar hacia el sur en dirección a Crimea quedando embolsados en la orilla izquierda del río. Los intensos combates por mantenerse en la orilla continuaron durante ocho meses, con fuertes pérdidas para los ucranianos, que terminaron finalmente por abandonarla en junio de 2024. También, las fuerzas rusas sufrieron un duro desgaste y desperdiciaron algunas de sus mejores unidades en acciones de contraataque —entre ellas los 382^o y 337^o regimientos

¹⁴ HODGE, Nathan *et al.* «Ukrainian offensive is “taking place in several directions”, says official», *CNN*. 8 de junio de 2023.

¹⁵ JAFFE, Greg y RYAN, Missy. «Ukraine's counteroffensive stalls amid Russian defenses», *The Washington Post*. Diciembre 2023.

aerotransportados—, pero fue la infantería de marina ucraniana quien pagó el mayor precio para mantener una cabeza de puente sobre el Dniéper, que nunca tuvo más sentido que convertirse en otra batalla de desgaste¹⁶.

A finales de 2023, era evidente que los resultados de la ofensiva ucraniana estaban muy lejos de los ambiciosos objetivos estratégicos que se habían trazado inicialmente y con un coste en vidas humanas y materiales muy elevado para ambos bandos. Según afirmaciones del Ministerio de Defensa ruso, los ucranianos habrían perdido más de 90.000 heridos y muertos, casi 600 tanques y alrededor de 1.900 vehículos blindados durante la contraofensiva. Por su parte, los ucranianos estimaban las pérdidas de las fuerzas rusas en 15.000 bajas al mes, con un pico de 25.000 bajas durante el mes de agosto, cuando tuvieron lugar los combates más duros¹⁷. Aunque estas cifras de ambos bandos hay que tomarlas con cautela, sí son un indicador de la dureza de los combates.

Las causas del fracaso de la ofensiva fueron múltiples empezando por una excesiva ambición en cuanto a los objetivos a alcanzar. A ello habría que añadir la inferioridad de Ucrania en potencia de fuego artillero, la falta de apoyo aéreo, la insuficiencia de medios adecuados para superar los extensos campos de minas preparados por Rusia y la falta de iniciativa de los mandos ucranianos en el nivel táctico, cuya escasa experiencia y limitada formación militar les impidió explotar las brechas abiertas en las líneas rusas y profundizar rápidamente antes de que pudieran ser cerradas.

Otro factor clave fue la incapacidad de Ucrania de ajustar su estrategia a las circunstancias, una vez que se demostró que el esfuerzo inicial en dos ejes de ataque no resultaba eficaz, a lo que habría que añadir que las fuerzas rusas, después de un año y medio de guerra, demostraron ser más eficaces y sus mandos competentes de lo que las evaluaciones occidentales habían esperado¹⁸.

En noviembre, en un inesperado gesto de honestidad hacia sus soldados, el general jefe del Estado Mayor ucraniano, Valerii Zaluzhnyi, admitía que la guerra estaba «en un punto muerto» y que no era posible lograr un avance significativo a menos que se produjera un

¹⁶ OSTILLER, Nate y FORNUSEK, Martin. «With Krynyk lost, what did the perilous operation accomplish?», *Kievindependent.com*. 18 de junio de 2024.

¹⁷ HIRD, Karolina y HARWARD, Christina. «Russian Offensive Campaign Assessment», *ISW*. 30 de octubre de 2023.

¹⁸ SCIUTTO, Jim. «Early stages of Ukrainian counteroffensive 'not meeting expectations,' Western officials tell». *CNN*. 13 de julio de 2023.

«salto tecnológico masivo»¹⁹. De no producirse, Rusia tendría la ventaja en una guerra de desgaste casi estancada, al tener más recursos humanos y naturales, mientras Ucrania se desangraría hasta el agotamiento, lo que conduciría a su inevitable derrota.

Lo que venía Zaluzhnyi a criticar, sin decirlo abiertamente, era que los aliados occidentales, temerosos ante la posibilidad de una eventual escalada, se habían mostrado demasiado cautos en el envío de armamento de última tecnología y que las entregas habían sido deliberadamente retenidas en un intento de sostener el esfuerzo de guerra de Ucrania dentro de unos límites. La consecuencia de esta actitud occidental deliberada fue que el armamento no se entregó en tiempo, cantidad y calidad suficiente para que la ofensiva de Ucrania hubiera tenido éxito. En particular, afirmaba que «la contraofensiva de Ucrania se vio frenada por la falta de aviones de combate modernos y municiones de artillería»²⁰ atribuyendo el fracaso a la falta de aviones de combate F-16 y misiles balísticos tácticos de ataque en profundidad MGM-140 ATACMS.

Las críticas del general Zaluzhny le valieron su destitución el 8 de febrero de 2024 como comandante en jefe de las fuerzas armadas de Ucrania, siendo sustituido por el general Oleksandr Syrskyi quien anteriormente había servido como comandante en jefe de las Fuerzas Terrestres de Ucrania. Se trataba de un militar enérgico, cuyo origen ruso no le había impedido ser el arquitecto de la exitosa contraofensiva de Járkov en 2022. Sin embargo, su poca consideración por la vida de sus soldados durante la batalla de Bajmut le había hecho objeto de fuertes críticas por «perseguir tácticas militares sangrientas al estilo soviético» que derivaron en cuantiosas pérdidas ucranianas²¹.

El fracaso de la contraofensiva ucraniana puso en evidencia que la guerra basada en la maniobra de grandes unidades resultaba imposible de ejecutar, lo que obligó al mando ucraniano a reinventar tácticas de infiltración que no se habían utilizado en ninguna guerra convencional desde la Segunda Guerra Mundial. Es decir, hubo que volver a emplear pequeños destacamentos que se infiltraban a través de los campos minados y despejaban sigilosamente el terreno con el apoyo de artillería y drones para, a continuación, asaltar las posiciones rusas en un intento de capturarlas, o causar su desgaste. El lado negativo de esta recuperada táctica del combate de infantería era que,

¹⁹ «Ukraine's commander-in-chief on the breakthrough he needs to beat Russia», *The Economist*. 1 de noviembre de 2023.

²⁰ «Ukraine commander irked by lack of arms promised for offensive», *Al Jazeera*. 1 de julio de 2023.

²¹ «Zaluzhny is out, the "butcher" is in», *Político*. 8 de febrero de 2024.

el pequeño tamaño de los equipos de asalto y la duración de las operaciones, se traducían normalmente en una mayor lentitud de la contraofensiva y en una mejor capacidad de los defensores rusos de reaccionar a los ataques.

Tampoco tuvo un impacto significativo en las operaciones ni se tradujo en beneficios inmediatos para Ucrania, la rebelión del Grupo Wagner contra el presidente Vladimir Putin, la cual tuvo lugar durante la ofensiva, a pesar de la facilidad con la que las fuerzas de Wagner se acercaron a menos de 200 km de Moscú²². Quizá el efecto más importante de esta intentona golpista fuera el hecho de que «las fuerzas rusas no hicieron más para detener el avance de Wagner»²³, lo que ponía de manifiesto la incapacidad rusa de reaccionar rápidamente a este tipo de imprevistos, así como su falta de reservas.

El resultado decepcionante de la ofensiva se tradujo en una creciente desilusión en la opinión pública ucraniana por el futuro de las operaciones y la fe en la victoria. Cuando al presidente Zelenski se le preguntó si estaba satisfecho con los resultados de la contraofensiva, no pudo más que dar una respuesta ambigua afirmando: «Mira, no vamos a retroceder, estoy satisfecho. Estamos luchando con el segundo (mejor) ejército del mundo», para agregar a continuación: «Estamos perdiendo gente, no estoy satisfecho. No conseguimos todas las armas que queríamos, no puedo estar satisfecho, pero tampoco puedo quejarme demasiado»²⁴.

Posiblemente no podía decir otra cosa dadas las circunstancias, ante la disminución del flujo de ayuda militar de los Estados Unidos, la creciente oposición fundamentalmente en las filas republicanas a la guerra en Ucrania y la aparición de una nueva guerra en Gaza, que desvió el centro de atención de las preocupaciones estratégicas norteamericanas hacia Oriente medio²⁵. El conflicto entraba en «una nueva fase», en la que el duro invierno iba a complicar la situación militar de Ucrania y el curso de las operaciones, que quedaban ahora bajo la iniciativa de Rusia.

²² «Wagner: Russians reflect on group's advance towards Moscow», *BBC News*. 2 de julio de 2023.

²³ BALMFORTH, Tom. «Analysis: Mutiny lays bare prospect for Putin of "forever war" in Ukraine», *Reuters*. 6 de junio de 2023.

²⁴ JORDAN, James, KULLAB, Samya y NOVIKOV, Illia. «The AP Interview: Ukraine's Zelensky says the war with Russia is in a new phase as winter looms», *Associated Press*. 1 de diciembre de 2023.

²⁵ O FALK, Thomas. «Why are US Republicans pushing for aid to Israel but not Ukraine?», *Aljazeera*. 8 de noviembre de 2023.

Rusia toma la iniciativa. La batalla de Avdiivka

A principios de octubre de 2023, con la ofensiva ucraniana estancada, el alto mando ruso decidió que había llegado el momento de pasar a la ofensiva. El centro de gravedad se trasladó a Avdiivka, una ciudad del óblast de Donetsk que estaba considerado la puerta de entrada al Dombás occidental²⁶. Avdiivka, que contaba con unas 32.000 personas antes de la guerra —reducida a unas 2.500 personas en el 2023—, era un punto estratégico de las defensas ucranianas en la región de Donetsk, desde el que se protegía varias posiciones militares clave más al oeste y se ponía a la cercana ciudad de Donetsk, controlada por Rusia, bajo fuego artillero y constante amenaza de asalto.

Militarmente estaba muy fortificada, contando con un denso sistema de trincheras, posiciones de tiro y búnkeres reforzados con hormigón armado, lo que la hacía muy difícil de conquistar. Sus condiciones defensivas podían compararse con las de la planta de acero de Azovstal durante el asedio de Mariupol, que tanto costó tomar a Rusia en 2022. La captura de Avdiivka que, desde marzo de 2023, se encontraba prácticamente rodeada por las fuerzas rusas, permitiría ocupar una ciudad estratégica convertida en un símbolo de la resistencia ucraniana, al tiempo que alejaría la amenaza del ejército ucraniano de la cercana ciudad de Donetsk en manos rusas²⁷.

La batalla por Avdiivka, también conocida como la «segundo Bajmut» o «Bajmut 2.0» debido a las similitudes en las condiciones del campo de batalla, las tácticas empleadas por ambas partes y el elevado número de bajas que produjo²⁸, comenzó el 10 de octubre, cuando tres brigadas de fusiles motorizados rusas iniciaron una acción ofensiva, empleando una nueva táctica de asalto. El anterior ataque ruso contra la ciudad ucraniana fortificada de Bajmut en 2023 había consistido básicamente en lanzar sucesivas oleadas de unidades de infantería contra posiciones ucranianas fuertemente fortificadas, que fueron finalmente capturadas después de varios meses, si bien al precio de decenas de miles de víctimas. En Avdiivka se buscó evitar el choque frontal y reducir

²⁶ ABDURASULOV, Abdujalil. «Ukraine war: Russia attacks Avdiivka stronghold in eastern Ukraine», *BBC*. 12 de octubre de 2023.

²⁷ ABDURASULOV, Abdujalil. «Ukraine war: Russia attacks Avdiivka stronghold in eastern Ukraine», *BBC*. 12 de octubre de 2023.

²⁸ FARRELL, Francis. «Surviving Avdiivka: Russia intensifies assault on city deemed a 'second Bakhmut'», *The Kyiv Independent*. 23 de marzo de 2023.

las bajas mediante una acción de doble envolvimiento de la ciudad, lo que no impidió que se convirtiera en una de las batallas más sangrientas y feroces de la guerra²⁹.



Fuente: *The Kyiv independent*. <https://kyivindependent.com/avdiivka-defense-uncertain-as-ukraine-struggles-with-fortification/>

Inicialmente, las tropas de asalto mantuvieron la doctrina convencional rusa de atacar en olas, con la primera consistente en soldados bisoños ligeramente armados para obligar a los defensores a gastar sus limitadas existencias de municiones, los cuales eran seguidos de efectivos bien entrenado para explotar los puntos débiles identificados en las defensas ucranianas. Esta táctica se complementaba con reconocimientos, emboscadas y acciones de sabotaje por parte del personal de operaciones especiales que se infiltraban detrás de las líneas del frente utilizando la extensa red de túneles de la ciudad³⁰. No obstante, a medida que la batalla fue prolongándose en el tiempo, la táctica rusa de oleadas fue reemplazada por el empleo de soldados profesionales bien

²⁹ «Russian offensive campaign assessment, february 15, 2024», *Institute for the Study of War*. 15 de febrero de 2024.

³⁰ BABENKO, Alex *et al.* «Exhaustion, dwindling reserves and a commander who disappeared: How Ukraine lost Avdiivka to Russia», *Asasociated Press*. 11 de marzo de 2024.

descansados y entrenados que se infiltraban en la ciudad en pequeños grupos tras fuertes bombardeos de artillería³¹.

También el mando ruso cambió el perfil del combatiente. Si en Bajmut, el grueso de las fuerzas fue aportadas por los mercenarios de Wagner, en Avdiivka Rusia decidió utilizar como fuerza principal al 8.º Ejército de Armas Combinadas, que consistía en el 1.º Cuerpo del Ejército de la República Popular de Donetsk (DPR), así como el 2.º Cuerpo de Ejército de la República Popular de Luhansk (LPR). Se trataba de unidades formadas por personal nativo del Dombás, con larga experiencia de combate frente a los soldados ucranianos adquirida en la larga guerra de baja intensidad que siguió a la revolución del Euromaidan de 2014. A esta fuerza se les añadió la 20.ª y 150.ª Divisiones de fusileros motorizados del ejército regular de la Federación Rusa que actuaban como reserva³².

Dos días después de iniciado el ataque, las fuerzas rusas «no habían asegurado ningún avance importante»³³ y resultaba poco probable que pudieran rodear a las fuerzas ucranianas, debido a las fuertes pérdidas y a los contraataques en el flanco sur del despliegue ruso. La dureza de los combates obligó a las fuerzas rusas a hacer una pausa operacional para reagruparse y reforzarse, trasladando la 6.ª división de fusileros motorizados del frente de Zaporiyia a Avdiivka. Unos días después, reiniciaron las operaciones con la captura de la montaña de escombros al oeste del ferrocarril y la planta de Coca-Cola, una posición elevada tácticamente importante, dado que dominaba la ciudad³⁴.

A principios de noviembre de 2023, el ritmo de los ataques rusos disminuyó momentáneamente debido al empeoramiento de las condiciones meteorológicas, con fuertes lluvias y lodo que complicaban los movimientos y la logística para ambos ejércitos. Para entonces, las tropas rusas habían capturado al menos el 60 % de la zona industrial situada al sureste de la ciudad, que constituía la zona de primera línea fortificada de Ucrania y que se había mantenido en sus manos desde 2014. Para evitar el ataque frontal a una posición tan fuerte, las unidades rusas comenzaron a expandirse

³¹ MELKOZEROVA, Veronika. «Cracks appear in Ukraine's eastern fortress of Avdiivka», *Político*. 8 de febrero de 2024.

³² EVANS, Angelica *et al.* «Russian Offensive Campaign Assessment, October 28, 2023», *Institute for the Study of War*. 28 de octubre de 2024.

³³ «Russian Offensive Campaign Assessment», *Institute for the Study of Wa*. 15 de octubre de 2023.

³⁴ «Russia and Ukraine intensify fight over Avdiivka, another ruined city», *The Washington Post*. 27 de octubre de 2023.

por la «zona gris» al norte de Avdiivka en un movimiento de envolvimiento, que se veía obstaculizado por la posesión en manos ucranianas de una planta de carbón convertida por dichas tropas en una posición defensiva «casi perfecta», al estar repleta de túneles, líneas de ferrocarril y estrechos callejones que proporcionaban a Ucrania una «ventaja defensiva local» muy importante³⁵.

A pesar de la fortaleza de las defensas, las constantes oleadas de ataques rusos terminaron por agotar las líneas ucranianas y, el 22 de noviembre, el 255.º regimiento perteneciente a la 20 división rusa de fusileros motorizados capturaba las fortificaciones defensivas al suroeste de la zona industrial. Al día siguiente comenzaba la «tercera ola» de asaltos rusos a Avdiivka por parte de varias columnas mecanizadas, de manera que para el 4 de diciembre toda la zona industrial estaba bajo control de las fuerzas rusas que avanzaban desde «todas las direcciones» mientras se producían intensos combates en los alrededores de la planta de carbón³⁶. En esos momentos, las fuerzas rusas superaban a los defensores ucranianos en una proporción de cinco a uno y tenían abrumadora superioridad aérea y de artillería, frente a unas unidades ucranianas que informaban de suministros insuficientes y de escasez de municiones de 155 mm.

Los asaltos rusos continuaron hasta principios de enero de 2024, sin resultados apreciables, por lo que decidieron cambiar la táctica de tratar de flanquear a Avdiivka con asaltos blindados rápidos pero expuestos a la reacción defensiva, sustituyéndola por infiltraciones de pequeños grupos de asalto de infantería que eludían los ataques directos a las posiciones ucranianas. También cambiaron las direcciones de ataque desde el norte y el oeste de la ciudad para atacar desde el sur y el este. Estos cambios se tradujeron en avances significativos de las fuerzas rusas en el sur, que se vieron en parte facilitados por la infiltración de un reducido número de efectivos de operaciones especiales por la red de alcantarillado para emerger detrás de las posiciones ucranianas³⁷.

Para el 22 de enero, las tropas rusas habían entrado en zonas urbanas al norte y oeste de la ciudad y se encontraban en las proximidades de la planta de carbón defendidas

³⁵ «Russia Trying to Encircle Avdiivka, Situation 'Very Hot'», *Kyiv Post*. 16 de noviembre de 2023.

³⁶ «Russian Offensive Campaign Assessment, November 22, 2023», *Institute for the Study of War*. 22 de noviembre de 2023.

³⁷ KORSHAK, Stefan. «Russian Infantry Scores Gains in Battleground Avdiivka, Both Sides Predict More Big Attacks», *Kyiv Post*. 6 de enero de 2024.

por la 110.^a Brigada Mecanizada ucraniana, sin que sus contraataques para recuperar las posiciones perdidas tuvieran éxito. Un mes más tarde, la situación en la ciudad se había vuelto crítica con los rusos avanzando hacia el centro de Avdiivka y la 110.^a Brigada Mecanizada ucraniana agotada con «todos los que pueden sostener una ametralladora»³⁸ utilizados para mantener la línea del frente.

Los rusos hicieron uso de su poderío aéreo lanzando sobre Avdiivka cientos de bombas de planeo FAB-1500, altamente letales al ser capaces de planear grandes distancias y de crear un cráter de 15 metros de ancho y desplazar los objetos en su interior a más de 500 metros. Ello, junto con su mayor producción de drones y de superioridad artillera —que les permitía disparar cinco proyectiles por cada uno ucranianos—, convirtieron las defensas ucranianas «en un infierno» y en «una bendición para el bando de Putin»³⁹, que consolidó sus avances⁴⁰. Las fuerzas ucranianas intentaron compensar la falta de proyectiles de artillería con el empleo de sus propios drones, los cuales resultaron muy sensibles a las condiciones climáticas adversas del invierno ucraniano⁴¹.

Ante lo difícil de la situación, a mediados de febrero el mando ucraniano se vio obligado a transferir sus últimas reservas, en particular la 3.^a Brigada de Asalto, considerada una unidad de élite, pero que había sido fuertemente castigada en la batalla de Bajmut y no había tenido tiempo de recuperarse. Esta Brigada se desplegó en la planta de carbón. La 110.^a Brigada Mecanizada del ejército ucraniano, que había defendido la ciudad sin parar desde marzo de 2022 y que se encontraba exhausta, empezó a abandonar la ciudad. Se confirmaba la decisión del mando ucraniano de retirarse parcialmente de Avdiivka⁴², antes de que las fuerzas rusas cortasen la línea de comunicación terrestre ucraniana con la retaguardia y rodeasen a las unidades que defendían el centro urbano y las fortificaciones más meridionales del bastión de trincheras y fortificaciones del sur de la ciudad⁴³.

³⁸ FREEMAN, Colin. «Should this Ukrainian city fall to Russia, 'it will be America's fault'», *The Telegraph*. 9 de febrero de 2024.

³⁹ COLUMBA JEREZ, Alexia. «FAB-1500: una nueva bomba rusa casi indestructible que causa estragos en Ucrania», *ABC*. 17 de marzo de 2024.

⁴⁰ ZORIA, Yuri. «UK Intel: Russia steps up assaults on Avdiivka with bombs and troops», *Euromaidan Press*. 8 de febrero de 2024.

⁴¹ AXE, David. «A Ukrainian Brigade Ran Low On Ammo. That, Plus Some Bad Weather, Was All The Advantage Russian Troops Needed To Breach Avdiivka», *Forbes*. 6 de febrero de 2024.

⁴² KHALILOVA, Dinara. «Military: Ukraine reinforcing Avdiivka as Russia continues its offensive», *The Kyiv Independent*. 13 de febrero de 2024.

⁴³ BAILEY, Riley et al. «Russian Offensive Campaign Assessment», *Institute for the Study of War*. 15 de febrero de 2024.

Para ablandar la defensa ucraniana, la Fuerza Aérea rusa bombardeó las posiciones ucranianas en toda la ciudad, sin encontrar resistencia dada la carencia de artillería antiaérea. El empleo de municiones incendiarias produjo una nube de humo tóxico que cubrió toda la ciudad convertida en un escenario de película futurista de ciencia-ficción⁴⁴.

En la noche del 14 al 15 de febrero, para evitar el aniquilamiento, las agotadas tropas de la 110.^a Brigada de Ucrania abandonaban «bajo una lluvia de proyectiles de artillería y fuego de ametralladoras» la denominada posición defensiva «Zenit», un bastión de trincheras y fortificaciones ubicadas en el flanco sur de Avdiivka, que había impedido durante años cualquier asalto directo desde el sur, sufriendo en la retirada numerosas bajas que quedaron abandonadas a su destino⁴⁵. Esta zona fue inmediatamente ocupada por el 1^{er} Cuerpo de Ejército de la República Popular de Donetsk con lo que, a partir de ese momento, el destino de la ciudad estaba echado.

El 16 de febrero, 15.000 soldados rusos completaban el envolvimiento quedando toda Avdiivka en sus manos. Simultáneamente, 5.000 soldados ucranianos intentaban una retirada en masa que se produjo de una manera cada vez más caótica y costosa⁴⁶. Los últimos en hacerlo fueron los soldados de la formidable 3.^a Brigada de Asalto que habían cubierto desde la planta de carbón la retirada del resto de las unidades. Lo hicieron por la llamada «carretera de la muerte»⁴⁷, donde fueron alcanzados por la artillería y drones rusos, lo que ocasionó su casi completa destrucción. Esta fase final de la batalla fue descrita por el *New York Times* como la «batalla más feroz de la guerra»⁴⁸ y se refleja en el hecho de que no más de 300 soldados ucranianos fueron hechos prisioneros por parte de las fuerzas rusas, las cuales fueron acusadas de crímenes de guerra⁴⁹.

El 18 de febrero de 2024, las banderas rusas ondeaban por toda la ciudad incluida la planta de carbón, al tiempo que el Ministerio de Defensa ruso declaraba que las fuerzas rusas habían tomado «todo el control» de Avdiivka. Con la felicitación del presidente ruso

⁴⁴ «Inside Ukraine's last stand in Avdiivka and its 'road of death'», *The Washington Post*. 2 de marzo de 2024.

⁴⁵ BAILEY, Riley et al. «Russian Offensive Campaign Assessment», *Institute for the Study of War*. 15 de febrero de 2024.

⁴⁶ KORSHAK, Stefan. «Ukraine Withdraws From Position South of Embattled Avdiivka as Kremlin Infantry Advances», *Kyiv Post*. 16 de febrero de 2024.

⁴⁷ «Exhaustion, dwindling reserves and a commander who disappeared: How Ukraine lost Avdiivka to Russia», *Washington Post*. 11 de marzo de 2024.

⁴⁸ GALL, Carlotta y TUNG, Nicole. «Both Sides Pay a Bloody Price for Coveted Ukrainian City», *The New York Times*. 30 de octubre de 2023.

⁴⁹ ABDURASULOV, Abdujalil. «Avdiivka: Russia accused of executing prisoners of war after Ukraine withdraws», *BBC News*. 20 de febrero de 2024.

Vladimir Putin a sus tropas por la captura de la ciudad, el comandante a cargo del asalto a Avdiivka, el coronel general Andrei Mordvichev, daba por finalizada una batalla que había durado cuatro meses y que medios occidentales como el *New York Times* calificaron como «la primera gran batalla ganada por las fuerzas rusas» desde la captura de Bajmut en mayo de 2023⁵⁰.

Aunque el número de bajas es uno de los secretos mejor guardados de esta guerra, en febrero de 2024, el Instituto para el Estudio de la Guerra norteamericano (ISW) afirmaba, utilizando estimaciones ucranianas, que las bajas rusas tras la captura de Avdiivka podían estar en una horquilla que iba de los 16.000 a 47.000 entre muertos y heridos⁵¹, con un pico durante los momentos culminantes de la batalla en febrero de 2024. Las bajas ucranianas serían algo inferiores dado que se encontraban a la defensiva y, por tanto, inicialmente mejor protegidos si bien la enorme superioridad de fuegos de Rusia y la retirada bajo enorme presión, habrían aproximado sus cifras a las de los rusos.

El éxito ruso fue causado en gran medida por la falta de suficientes suministros de armas para Ucrania⁵² y, principalmente, por la escasez de municiones resultado de la retención de la ayuda militar prometida de 60.000 millones de dólares por parte del Congreso de los Estados Unidos desde octubre de 2023. Pero en última instancia, el factor decisivo clave para que los rusos capturasen Avdiivka se debió al hecho de que sus fuerzas habían mejorado extraordinariamente su capacidad de cooperación aeroterrestre, de manera que supieron aprovechar su superioridad aérea para «proporcionar a las tropas terrestres un apoyo aéreo próximo»⁵³ mediante el uso rutinario de bombas de planeo sobre las posiciones ucranianas, un factor que se mostró determinante en el resultado final de la operación ofensiva. El propio general Zaluzhnyi admitía antes de su destitución que habían subestimado la voluntad de combatir de los líderes y soldados rusos, al indicar que «Rusia ha perdido al menos 150.000 muertos. En cualquier otro país, tales bajas habrían detenido la guerra»⁵⁴.

⁵⁰ CARLOTTA, Gall, SANTORA, Marc y MÉHEUT, Constant. «Avdiivka, Longtime Stronghold for Ukraine, Falls to Russians», *New York Times*. 17 de febrero de 2024.

⁵¹ «Russian Offensive Campaign Assessment», *Institute for the Study of War*. February 21, 2024.

⁵² FAULCONBRIDGE, Tom y BALMFORTH, Guy. «Russia takes Avdiivka from Ukraine, biggest gain in nine months», *Reuters*. 18 de febrero de 2024.

⁵³ PSAROPOULOS, John T. «Era of peace in Europe over says Ukraine, as Avdiivka falls to Russians», *Aljazeera*. 22 de febrero de 2024.

⁵⁴ MÉHEUT, Constant y E. KRAMER, Andrew. «Ukraine's Top Commander Says War Has Hit a 'Stalemate'», *The New York Times*. 2 de noviembre de 2023.

La batalla de Avdiivka supuso un enorme desafío operativo y logístico para Ucrania, además de un enorme costo psicológico por la decisión de retirarse de una ciudad, cuya caída supuso una grave pérdida para el ejército ucraniano. Sin embargo, en su favor puede decirse que el ejército ucraniano fue capaz de cumplir con el objetivo establecido por su comandante en jefe, el general Syrskyi de preservar su poder de combate y prepararse para operaciones futuras. La 110.ª Brigada Mecanizada que había defendido a Avdiivka durante casi dos años, demostró una inmensa capacidad de sacrificio, al igual que la 3.ª Brigada de Asalto que actuó como fuerza de seguridad. El elevado costo en vidas humanas y material que tuvo la retirada corroboró, una vez más, los enormes obstáculos que supone para cualquier ejército hacerlo bajo presión del enemigo⁵⁵.

La captura de la ciudad representó un importante impulso moral para el ejército ruso y proporcionó también al presidente ruso Vladímir Putin una victoria en el campo político pocas semanas antes de las elecciones presidenciales rusas de 2024. Estas se desarrollaron entre el 15 y el 17 de marzo de 2024 con una aplastante victoria de Vladímir Putin que fue reelegido para un tercer mandato consecutivo con el 88 % de los votos, el porcentaje más alto de victoria en una elección presidencial en Rusia desde la disolución de la Unión Soviética⁵⁶.

El 29 de febrero, el jefe militar de Ucrania, el coronel general Oleksandr Syrskyi, emitió un amargo informe en el que afirmaba que su inspección del comportamiento de las tropas en la región de Donetsk revelaba que algunos comandantes «cometieron ciertos errores de cálculo al dominar la situación y evaluar al enemigo, lo que afectó directamente la estabilidad de la defensa en ciertas direcciones», por lo que enfatizaba la importancia de contar con comandantes experimentados y decisivos⁵⁷. Por su parte, el presidente Zelenski, mucho más comedido, se limitaba a elogiar a sus tropas por «agotar» a las fuerzas rusas.

⁵⁵ FORTE, Ryan N. «The Battle of Avdiivka and Its Lessons on Withdrawal Under Pressure», *Modern War Institute*. 12 de marzo de 2024.

⁵⁶ ROMERO, Adrián. «Elecciones en Rusia Putin, reelegido para un quinto mandato con más del 87 % de los votos en unas elecciones sin alternativa», *RTVE*. 18 de marzo de 2024.

⁵⁷ BABENKO, Alex *et al.* «Exhaustion, dwindling reserves and a commander who disappeared: How Ukraine lost Avdiivka to Russia», *Yahoo News*. 11 de marzo de 2024.

Rusia abre un nuevo frente. La batalla por Járkov

La conquista de Avdiivka permitió mejorar la logística militar rusa y reponer las pérdidas en el óblast de Donetsk en previsión de futuros avances terrestres, al tiempo que demostró que Rusia era capaz de mantener su esfuerzo de guerra ofensivo durante un tiempo prolongado. Con su economía adaptada a un escenario de guerra, un gasto militar total que representaba un tercio de su presupuesto nacional y alcanzaba alrededor del 7,5 % del PIB, un crecimiento del PIB superior del 3,6 % en el 2023 y la inflación contenida en menos del 9 %⁵⁸, Rusia podía atender las necesidades de su población y abastecer simultáneamente de personal y material a sus fuerzas armadas. Además, el suministro de munición de artillería, municiones merodeadoras y misiles balísticos de Irán y Corea del Norte reforzaban sus capacidades y acentuaba el desequilibrio militar en beneficio de Rusia. Eso significaba que podía contar con suficientes misiles y drones para mantener un nivel constante de presión sobre las defensas aéreas de Ucrania y continuar con la ofensiva terrestre, al tiempo que atacaba su industria de defensa y erosionaba la moral civil y militar de la población ucraniana⁵⁹.

En este contexto favorable, el mando ruso decidió aprovechar el impulso ofensivo y continuar el avance hacia el oeste de Avdiivka, capturando sin apenas oposición diversos asentamientos próximos. Las fuerzas rusas eran capaces de mantener un alto ritmo operativo y explotar las oportunidades tácticas que les ofrecía la victoria en Avdiivka⁶⁰. Unas semanas después, el 10 de mayo de 2024, el mando ruso decidió abrir un nuevo frente al norte del óblast de Donetsk, lanzando un complejo ataque con aviones, blindados, artillería y tropas de infantería mecanizada con el objetivo puesto en Járkov, la segunda ciudad más grande de Ucrania. Se trataba del segundo intento ruso de avanzar sobre la ciudad, después de que las tropas ucranianas repelieran con éxito el primero durante la invasión en febrero de 2022.

Complementariamente, Rusia podría crear una zona de amortiguamiento a vanguardia, que alejaría de la frontera rusa⁶¹ los ataques de las milicias de voluntarios rusos que

⁵⁸ Datos Banco Mundial 2023. Disponibles en:

<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=RU> (consultado 10 de octubre de 2024)

⁵⁹ BARRY, Ben. «What Russia's momentum in Ukraine means for the war in 2024», *IJSS*. 13 de marzo de 2024.

⁶⁰ EVANS, Angelica *et al.* «Russian Offensive Campaign Assessment, February 27, 2024», *Institute for the Study of War*. 27 de febrero de 2024.

⁶¹ «Kremlin Says the Only Way to Protect Russia Is to Create a Buffer Zone with Ukraine», *Reuters*, sec. Europe. 18 de marzo de 2024,

combatían en favor de Ucrania encuadrados en el Cuerpo Voluntario Ruso y la Legión de la Libertad de Rusia. Estas unidades de rusos proucranianos habían realizado molestas incursiones transfronterizas en las regiones de Kursk y Belgorod en 2023 y más tarde en 2024, dado que cuestionaban la capacidad del Kremlin de proteger sus fronteras y en cuya destrucción los rusos tuvieron que comprometer importantes medios⁶².

Más que de montar una nueva ofensiva en toda su dimensión, la incursión rusa parecía, por tanto, ser parte de una estrategia deliberada consistente en atraer las reservas de Ucrania de la zona de Chasiv Yar y Avdiivka⁶³ donde Rusia estaba preparando la ofensiva principal de primavera. Con un volumen de tropas que no superaba los 48.000 efectivos⁶⁴, se trataba de una maniobra secundaria de diversión, mientras que el esfuerzo principal de las operaciones militares continuaba desarrollándose, lenta pero inexorablemente, a 150 millas al sur, dirigiéndose desde Avdiivka hacia la pequeña y estratégicamente ubicada ciudad de Chasiv Yar. La toma de esta antigua ciudad-fábrica permitiría a las fuerzas rusas situarse lo suficientemente cerca de la autopista que recorre Kostantynivka-Kramatorsk-Sloviansk en la retaguardia ucraniana, como para cortar las líneas de suministro ucranianas.

La ofensiva tenía lugar en unos momentos muy complicados para Ucrania, en los que sus tropas parecían estar mal preparadas para resistir una nueva ofensiva⁶⁵, como consecuencia del desgaste producido por los combates de los meses anteriores. Además, el estiramiento del despliegue defensivo a lo largo de un frente de 1.000 km, reducía la capacidad de defensa y obligaba, en caso de ataque, a una reubicación parcial de tropas extraídas de otras aéreas que quedaban debilitadas y expuestas a ataques secundarios⁶⁶.

Afortunadamente para los ucranianos, la incertidumbre sobre su situación militar mejoró sensiblemente a finales de abril, cuando los Estados Unidos aprobaron finalmente un paquete de ayuda militar de 61.000 millones de dólares que incluía misiles, artillería y

⁶² HUNDER, Max y CHORNOKONDRATENKO, Margaryta. «Anti-Kremlin Fighters Launch Cross-Border Attacks into Russia from Ukraine», *Reuters* sec. Europe. 12 de marzo de 2024.

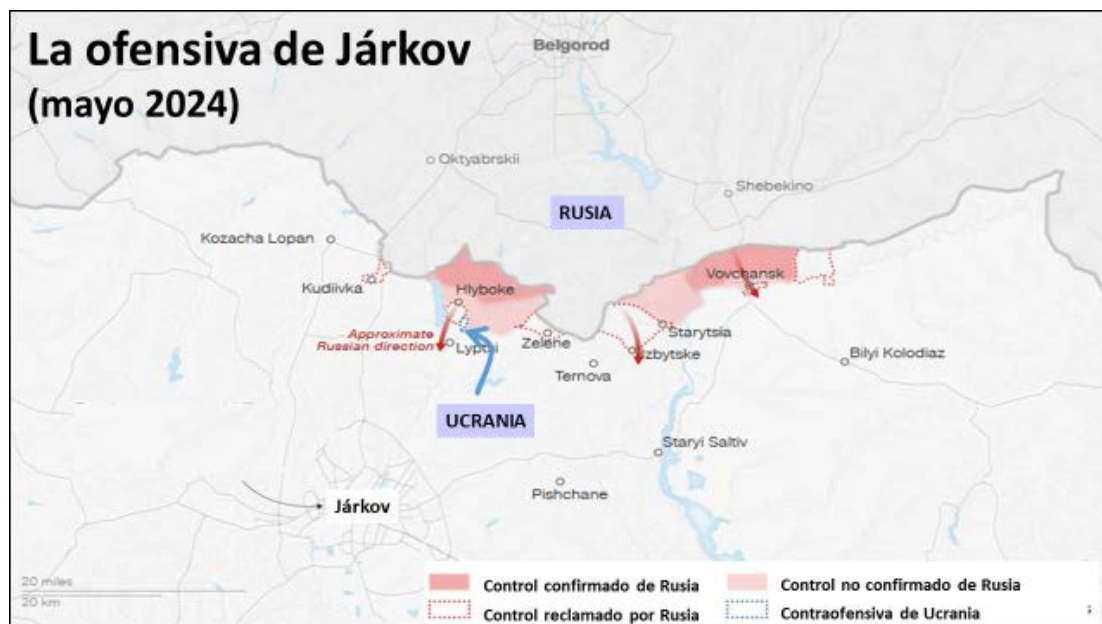
⁶³ AXE, David. «Russia's Victory Day Offensive In Northern Ukraine Might Be A Feint», *Forbes*. 11 de septiembre de 2024.

⁶⁴ «Ukraine's desperate struggle to defend Kharkiv», *The Economist*. 11 de septiembre de 2024.

⁶⁵ BEALE, Jonathan. «Russians simply walked in, Ukraine troops in Kharkiv tell BBC», *BBC*. 13 de mayo de 2024.

⁶⁶ DYSA, Yuliia, MALENKO, Anastasiia y BALMFORTH, Tom. «Zelenskiy visits Ukraine's embattled Kharkiv as Russian pressure mounts in east», *Reuters*. 16 de mayo de 2024.

sistemas de defensa aérea, muy necesarios en esos momentos para reforzar las debilitadas fuerzas armadas ucranianas⁶⁷.



Fuente: elaboración propia a partir del *The Kyiv independent*. <https://kyivindependent.com/avdiivka-defense-uncertain-as-ukraine-struggles-with-fortification/>

Pero lo que realmente cambió la situación sobre el terreno en beneficio de Ucrania fue que, en el mes de mayo, los Estados Unidos levantaran las restricciones que impedían a las tropas utilizar las armas suministradas en el interior del territorio ruso próximo a la frontera. Los estadounidenses habían llegado a la conclusión de que las continuas amenazas rusas de escalada en caso de que se utilizaran eran infundadas y vacías⁶⁸.

Con el veto levantado, Ucrania utilizó los sofisticados sistemas de cohetes de artillería de alta movilidad guiados (HIMARS), suministrados por los Estados Unidos para atacar a los misiles S-300 rusos, que estaban golpeando Járkov desde posiciones cercanas a la frontera⁶⁹. Ello detuvo la ofensiva de Rusia casi en sus momentos iniciales, al tiempo

⁶⁷ «Ukraine in Maps: Tracking the War with Russia», *BBC*. 24 de febrero de 2022.

⁶⁸ DISS, Kathryn. «Russian offensive stalls in the unbreakable city of Kharkiv as Ukraine pushes back», *ABC News*. 24 de junio de 2024.

⁶⁹ MILLER, Christopher. «Russia targets Ukraine's Kharkiv region in deadly missile attacks», *FT*. 23 de mayo de 2024.

que proporcionó a las tropas ucranianas tiempo suficiente para reubicar los refuerzos procedentes del sur y el este.

No parece, por tanto, que los rusos realmente pensaran que podían ocupar Járkov⁷⁰, una ciudad fuertemente defendida donde los ucranianos habían construido un complejo sistema de defensas que incluían kilómetros de trincheras protegidas con alambre espinoso, campos de minas e incontables líneas de dientes de cemento anticarro. Así pareció demostrarlo el hecho de que unos días después de iniciado el ataque, los soldados rusos solo lograron reclamar la ocupación de una pequeña zona en las afueras de Vovchansk, una localidad próxima a la frontera y a 70 kilómetros de Járkov. Rusia no tenía suficientes soldados para tomar la ciudad.

Para el 6 de julio, las fuerzas rusas estaban lejos de lograr su objetivo de crear una zona de amortiguamiento de 15 kilómetros en el interior de Ucrania, sin que la deficiente dirección operacional del mando ruso y las limitadas habilidades tácticas del coronel general Alexander Lapin, comandante de la Agrupación del Norte de las Fuerzas de Rusia, lograra algo más que intentar avanzar modestamente en la dirección de Vovchansk⁷¹. Para esa fecha, la situación era de estancamiento militar en el sector de Járkov, lo que abría nuevas oportunidades para Ucrania de actuación en otras partes, en unos momentos en los que se encontraba fuertemente necesitada de lograr algún éxito militar que le permitiera justificar la continuación de la ayuda militar occidental y, eventualmente, llegar a cualquier forma de negociación en términos aceptables.

El balance final de la ofensiva de Járkov puede calificarse de favorable para Ucrania y un serio fracaso operacional para las fuerzas rusas, debido al gran número de tropas y equipo que perdieron y la escasa ganancia territorial conseguida. A los pocos días de iniciado el ataque, este se detuvo muy lejos de Járkov y sin que hubieran logrado su objetivo de destruir las reservas ucranianas. No obstante, el éxito ucraniano en Járkov resultó tan solo un paliativo temporal a sus aflicciones operativas, ya que no lograron alterar esencialmente la dinámica de la guerra, ni los avances rusos en otros frentes.

⁷⁰ GETTLEMAN, Jeffrey y DUCKE, Emile. «Russian Attacks Open a New Front in Ukraine», *The New York Times*. 11 de mayo de 2024.

⁷¹ EVANS, Angelica *et al.* «Russian Offensive Campaign Assessment, July 6, 2024», *Institute for the Study of War*. 6 de julio de 2024.

Con el comienzo de la incursión ucraniana en el óblast ruso de Kursk de agosto de 2024, la actividad en Járkov cayó significativamente, con pequeños enfrentamientos a lo largo de la línea del frente. Las fuerzas ucranianas se mantenían firmes y, aunque la ciudad fue objeto de repetidos ataques de bombas planeadoras lanzadas desde aviones rusos, siguió estando fuera del alcance de sus ambiciones territoriales y, también, de su artillería⁷².

Rusia avanza en el este. La ofensiva del saliente de Ocheretyne

La incursión al norte de Járkov tuvo lugar a una considerable distancia de la región principal del frente en el llamado saliente de Ocheretyne, donde Rusia continuaba con sus operaciones ofensivas tras el éxito que supuso la toma de Avdiivka. Después de una pequeña pausa operacional para reorganizarse, el ejército ruso continuó su avance hacia el oeste con el objetivo de capturar la ciudad de Pokrovsk en el óblast de Donetsk, una ciudad situada a unos ochenta kilómetros al noroeste de Avdiivka. Se trataba de la principal base logística para las tropas de Ucrania en la línea del frente oriental, además de ser un importante centro de comunicaciones donde se cruzan varias carreteras y líneas de ferrocarril principales. Pokrovsk era, por tanto, una continuación natural de la batalla por Avdiivka ya que su caída podía suponer el desmoronamiento de toda la línea del frente.

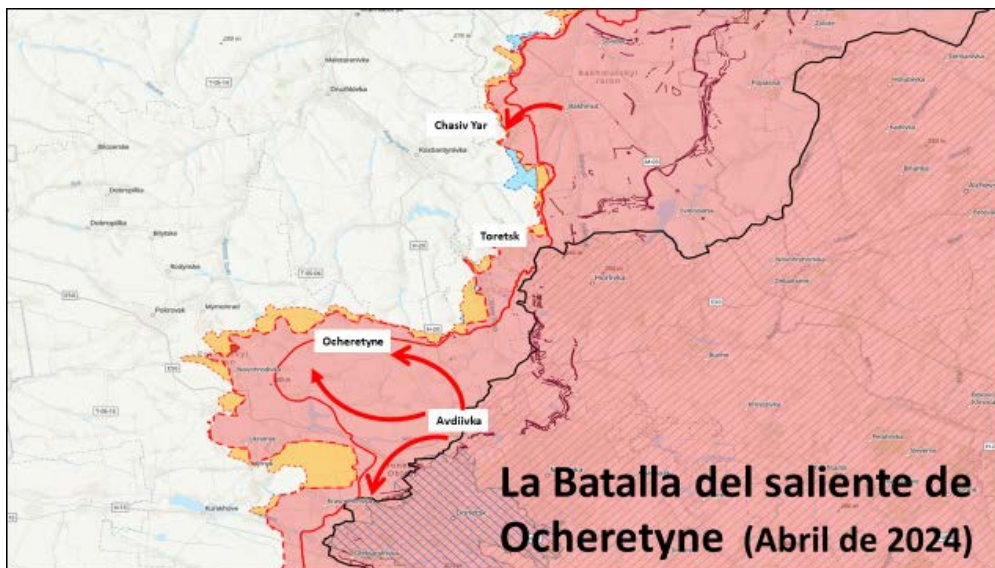
Más al norte, la atención rusa se centró en la ciudad de Chasiv Yar, situada en una colina desde la que se domina algunas de las ciudades importantes de Donetsk todavía bajo control ucraniano. Para esta ofensiva, el mando ruso había desplegado alrededor de un tercio del Grupo de Ejército Central —unos 30.000 soldados—, junto con sus mejores reservas⁷³.

El 14 de abril, las fuerzas rusas avanzaron hacia el norte hacia Ocheretyne, lo que dio lugar a una batalla de desgaste que duró varios días y que se resolvió favorablemente para los rusos, después de que la 115.^a Brigada Mecanizada de Ucrania, que defendía

⁷² «Ukraine in Maps».

⁷³ ABISHEV, Ilya y BENNETT, Tom. «Russia pushes on key Ukraine city of Pokrovsk while Kyiv's Kursk incursion slows», *BBC*. 31 de agosto de 2024.

la población, abandonase sus posiciones de primera línea sin permiso, dejando el sector indefenso y permitiendo a las fuerzas rusas avanzar cinco kilómetros⁷⁴.



Fuente: elaboración propia a partir de mapa del ISW.

<https://storymaps.arcgis.com/stories/36a7f6a6f5a9448496de641cf64bd375>

Ante la gravedad de la situación, el mando ucraniano no tuvo más remedio que echar mano de la castigada 47.^a Brigada Mecanizada, una unidad que se había portado muy bien en Avdiivka, pero de cuyos durísimos combates no había tenido tiempo de recuperarse. El despliegue de estas reservas en la zona, no impidió la captura de Ocheretyne por las fuerzas rusas el 28 de abril. También contribuyó a esta derrota la penosa situación militar ucraniana debido a la escasez de municiones y equipo⁷⁵. El Ministerio de Defensa ruso confirmó la captura el 5 de mayo.

Tras una breve pausa operacional, el 17 de julio comenzaron combates por Prohres, una aldea en el centro de la provincia de Donetsk, que las fuerzas rusas ocuparon sin demasiados problemas al día siguiente. El avance se debió en buena medida a los fuertes ataques aéreos rusos que provocaron el derrumbe y posterior retirada de las

⁷⁴ AXE, David. «Cut Off Near Prohres, 2 Ukrainian Battalions Fought Their Way Out». 11 de septiembre de 2024.

⁷⁵ SEGURA, Christian. «El regimiento estrella de Ucrania queda bajo mínimos por la falta de armamento y los errores propios», *El País*. 22 de abril de 2024.

110.^a y 47.^a Brigadas Mecanizadas que la defendían. La captura de la aldea de Prohres colocó en una difícil posición a las Fuerzas Armadas de Ucrania (AFU) en el sector del saliente de Ocheretyne, ya que amenazaba las líneas de suministro de Ucrania en la parte más vulnerable del frente⁷⁶.

Durante el mes de agosto, con las mejores unidades ucranianas empeñadas en su arriesgada incursión en Kursk, las fuerzas rusas siguieron avanzando lenta pero ininterrumpidamente hasta situarse a pocos kilómetros de la ciudad de Pokrovsk. La situación se volvió muy complicada para los ucranianos, como admitía el propio presidente Zelenski⁷⁷. A finales de agosto el ejército ruso tomaba, sin combatir, la importante ciudad ucraniana de Novohrodivka que antes de la guerra contaba con 20.000 habitantes. La decisión de no defenderla fue muy criticada en Ucrania y su explicación estaría en que, con sus fuerzas infradotadas y superadas en número por los rusos, el ejército ucraniano consideró que su defensa no valía las posibles pérdidas, por lo que resultaba preferible retirarse para reforzar la defensa de Pokrovsk.

Como esfuerzo secundario, las fuerzas rusas lanzaron ataques de menor entidad contra la ciudad de Selidove, justo al sur de Novohrodivka, y otras zonas de la región de Donetsk en la que se conoció como la batalla de Toretsk, un esfuerzo renovado para capturar partes de la región de Donetsk y un intento de flanquear la disputada ciudad de Chasiv Yar desde el sur.

En el curso de esta batalla secundaria, las fuerzas rusas se apoderaron el 11 de agosto de la mayor parte del noroeste de la pequeña y cercana ciudad de Niu-York y, con ella, de las últimas partes de la línea de defensa en el Dombás controlada por Ucrania desde la invasión rusa a gran escala de 2022. El objetivo era fijar las reservas ucranianas y evitar que se desplazasen hacia la zona de Pokrovsk para reforzar su defensa. No obstante, a principios de septiembre, la situación militar en Niu-York mejoró sensiblemente para Ucrania después de que la Brigada Azov lograra romper el cerco de Niu York y recuperar parte de la ciudad⁷⁸.

⁷⁶ «The Fall of Prohres A New Russian Breakthrough Threatens Ukraine's Supply Lines at the Most Vulnerable Part of the Front», *Meduza*. 26 de julio de 2024.

⁷⁷ ABISHEV, Ilya. «Russia Pushes on Key Ukraine City of Pokrovsk While Kyiv's Kursk Incursion Slows», *BBC*. 31 de agosto de 2024.

⁷⁸ «Azov Fighters Retake a Part of the Eastern Town of Niu-York», *Kyiv Post*. 6 de septiembre de 2024.

Al mismo tiempo, el mando ruso procedió a un cambio de táctica, recuperando la utilizada anteriormente en la guerra por el grupo mercenario Wagner. Las unidades ucranianas empezaron a enfrentarse a oleadas de infantería rusa que intentaban asaltar sus posiciones, con gran desprecio de la vida de los soldados. Estas tácticas consideradas «picadoras de carne»⁷⁹ resultaron muy costosas para las fuerzas rusas dado el número de bajas que producía, pero también para las ucranianas que veían agotar rápidamente sus reservas obligadas a defenderse de los constantes ataques.

Por otra parte, los rusos hicieron un uso moderado de los vehículos blindados, lo que complicaba la tarea de los tanques y la artillería ucraniana de batir objetivos rentables. Rusia también intensificó el uso de las potentes y letales bombas «planeadoras» FAB-1500, que obligaban a las fuerzas ucranianas a dispersar sus unidades cuando comenzaban los bombardeos y, a veces, incluso a retirarlas de la línea del frente.

En favor de los ucranianos puede decirse que salieron favorecidos en esta batalla de desgaste, a la hora de hacer el balance de bajas. Mantener una defensa preparada siempre ha resultado más fácil y menos costoso en recursos materiales y medios humanos que la acción ofensiva. Ucrania supo diseñar y ejecutar una inteligente estrategia consistente desangrar lentamente el poder ofensivo ruso, a cambio de perder pequeñas porciones de su territorio. Quizá no fuera un enfoque especialmente atrevido o novedoso, pero fue efectivo.

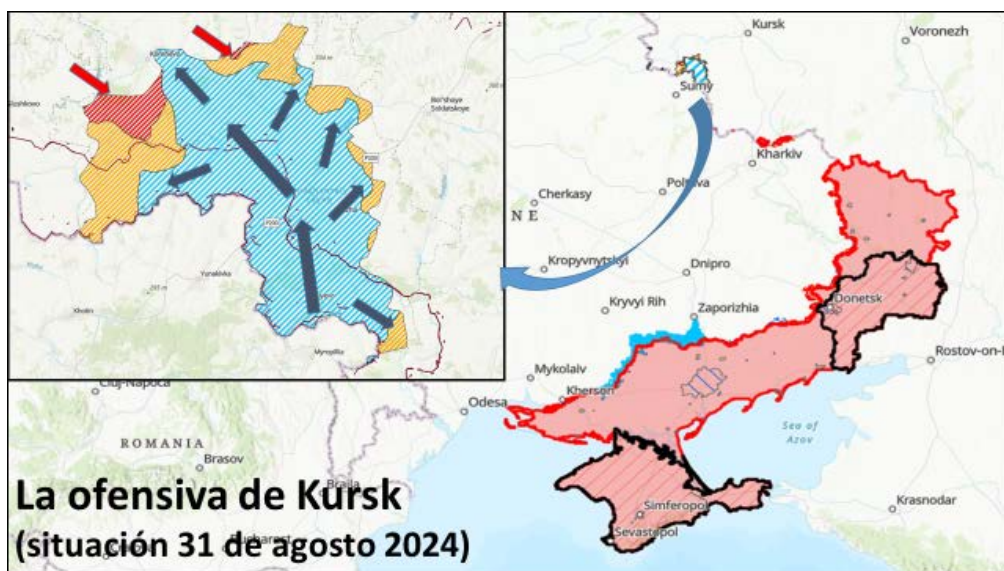
Esta estrategia, ampliada con el empleo extensivo de aviones no tripulados y misiles, aumentó lentamente los costos para Rusia de sostener la guerra, al tiempo que ofreció a Ucrania la oportunidad de reconstituir su agotado ejército. La entrada en vigor de una nueva ley de movilización⁸⁰ aprobada en mayo de 2024 que reducía la edad de reclutamiento de 27 a 25 años permitió sumar unos 50.000 reclutas más, muy lejos de los 400.000 inicialmente estimados, pero suficientes para preparar la sorpresa estratégica que tendrá lugar en agosto en la región de Kursk.

⁷⁹ BOCIURKIW, Michael. «How the battle for Bakhmut exposed Russia's 'meat-grinder'», *CNN*. 14 de abril de 2023.

⁸⁰ MOENCH Mallory. «Ukraine's Controversial New Plan to Enlist More Soldiers», *Time magazine*. 10 de abril de 2024.

La incursión de Ucrania en Kursk. Una batalla que nunca fue decisiva

La estrategia militar de Ucrania cambió radicalmente a principios de agosto. Mientras los rusos avanzaban por el saliente de Ocheretyne en dirección a Pokrovsk, al igual que en otros frentes secundarios como Vuhledar o Kostiantynivka, los ucranianos habían estado preparando con gran sigilo una contraofensiva en Kursk, el lugar donde menos podían esperar los rusos y una región con gran carácter simbólico, dado que allí había tenido lugar la mayor batalla de carros de combate de la segunda guerra mundial.



Fuente: elaboración propia a partir de mapa del ISW.

<https://storymaps.arcgis.com/stories/36a7f6a6f5a9448496de641cf64bd375>

Consecuentemente, el 6 de agosto, Ucrania lanzó una audaz ofensiva aprovechando la sorpresa y la velocidad para eludir las líneas defensivas rusas, en lo que puede considerarse el primer incidente armado desde la Segunda Guerra Mundial en el territorio ruso. La incursión, bautizada como la «segunda batalla de Kursk»⁸¹, en alusión a la batalla de 1943 en la misma región, tomó a Rusia desprevenida. A ello contribuyó decisivamente la calidad de las fuerzas dado que, a diferencia de la fallida contraofensiva de 2023, en la que se emplearon brigadas de nueva creación, para esta operación los

⁸¹ «Ukraine surprises with a high-stakes raid into Russia», *The Economist*. 8 de agosto de 2024.

ucranianos utilizaron formaciones experimentadas en combate. La incursión se inició con al menos dos brigadas de las fuerzas regulares ucranianas compuestas por fuerzas mecanizadas, altamente móviles y protegidas por una importante defensa aérea.

Los rusos intentaron inicialmente enviar refuerzos que fueron contrarrestados con ataques de los sistemas de cohetes de artillería de alta movilidad (HIMARS), los cuales destruyeron las columnas rusas durante los desplazamientos hacia sus posiciones de entrada. La deficiente respuesta del mando ruso puso de manifiesto la incapacidad de sus líderes militares para controlar situaciones dinámicas y la rigidez de sus estructuras de mando y control para coordinar eficientemente una eventual reacción ante este tipo de incursiones.

La sorpresiva ofensiva en la región fronteriza rusa de Kursk parecía indicar un intento por parte de Ucrania de cambiar el ritmo de la guerra, en unos momentos en los que el ejército ruso parecía imparable en su avance hacia Pokrovsk, mientras mantenía la presión ofensiva sobre Járkov. Se trataba de reducir, en el nivel operacional, la capacidad de Rusia para canalizar más tropas al frente principal de Pokrovsk, al tener que atender un nuevo frente. Aunque no lo descartaban, resultaba poco probable que, dada la limitación de los medios empleados, los ucranianos pensarán seriamente en «tomar Kursk, o mantener vastas extensiones de territorio ruso en su poder»⁸².

En el nivel estratégico, Kiev buscaba crear una «zona de seguridad» en territorio ruso que le permitiera llegar en términos favorables, a cualquier mesa de negociaciones para poner fin a la guerra o, al menos, hacerlo en condiciones de evitar un acuerdo desfavorable que incluyese comprometer la soberanía de Ucrania, o asumir pérdidas territoriales inaceptables.

La apuesta militar ucraniana era, por tanto, muy arriesgada, ya que si tradicionalmente se acepta que la sorpresa acompañada de un alto nivel de movilidad resulta esencial en cualquier operación militar para crear o explotar brechas en las defensas enemigas, también lo es que las operaciones mecanizadas exigen una mayor carga logística que las acciones llevadas a cabo por tropas a pie y son difíciles de ocultar en una guerra abierta, lo que las hace especialmente vulnerables.

⁸² JOCHECOVÁ, Ketrin *et al.* «Russia declares state of emergency in Kursk as Ukraine pushes incursion», *Politico*. 8 de agosto de 2024.

La ofensiva logró inicialmente unos objetivos seguramente superiores a los estimados por el mando ucraniano. En los días siguientes, sus unidades mecanizadas y motorizadas fueron capaces de penetrar en territorio ruso a través de al menos dos ejes de avance y ocupar y consolidar una bolsa de unos mil quinientos kilómetros cuadrados tomando prisioneros a cientos de soldados rusos. La audacia operativa de Ucrania sorprendió a todo el mundo y el éxito inicial logrado puso de manifiesto que el campo de batalla estaba lejos de ser transparente, y que las actividades de engaño, el buen uso de la inteligencia y el logro de la sorpresa siguen siendo elementos fundamentales de las maniobras ofensivas en las guerras modernas.

El mando ucraniano confiaba en que la ofensiva obligase a los rusos a reconsiderar sus despliegues de fuerzas en otras partes de la línea del frente. Los rusos tendrían que responder al ataque ucraniano en Kursk y para ello, dejar de atacar en otros lugares. Al hacerlo, se volverían vulnerables durante los desplazamientos de tropas desde el sur, dada la superioridad ucraniana en armas de precisión como los sistemas de cohetes de artillería de alta movilidad (HIMARS), o los temibles misiles balísticos superficie-superficie (ATACMS) fabricados por Lockheed Martin y con un alcance de 300 kilómetros.

La realidad es que no ocurrió así. Superada la sorpresa, Rusia pudo contener la ofensiva ucraniana con aviación, drones y un compromiso mínimo de tropas que procedían del Grupo de Ejércitos del Norte recientemente creado que abarcaba Belgorod, Kursk y Bryansk⁸³ y de los dos ejércitos adicionales de reserva del eje del Dniéper⁸⁴. Rusia estaba manteniendo el impulso ofensivo en Pokrovsk, sin preocuparse excesivamente por la limpieza de Kursk.

El hecho de que Rusia evitara desplegar unidades de primera línea experimentadas en combate en Kursk indicaba la confianza del mando ruso en el limitado alcance de la incursión, que veía más por su carácter propagandístico para la opinión pública interna e internacional, que por su capacidad de alcanzar objetivos relevantes. Esta valoración rusa demostró ser acertada, ya que ningún objetivo estratégico fue conquistado, ni siquiera la central nuclear de Kursk situada a 60 kilómetros de la frontera con Ucrania,

⁸³ «Russia Forms New 'North' Military Group in Regions Bordering Ukraine», *Kyivpost*, 15 de abril de 2024.

⁸⁴ FAULCONBRIDGE. Guy. «Russia Says It Is Pushing Ukrainian Forces Back, Will Create Two New Armies», *Reuters*. 20 de marzo de 2024.

que quedó en todo momento mucho más allá de la línea de contacto entre ejércitos. Lo más que lograron las fuerzas ucranianas fue capturar la subestación de medición de gas clave de Sudzha que abastece a Europa con gas ruso⁸⁵.

Tampoco la incursión ucraniana logró detener, o ralentizar, el ritmo de avance ruso en la dirección de Pokrovsk, de manera que, a principios de septiembre, cuando el impulso ucraniano se había agotado, las fuerzas rusas se encontraban a 10 km de esta ciudad, al tiempo que reforzaban su maniobra de envolvimiento sobre la ciudad próxima de Vuhledar. La realidad es que la incursión ucraniana tuvo un limitado impacto a nivel operativo en las operaciones del ejército ruso, sin que fuera capaz de cambiar, en el nivel estratégico, el curso de la guerra.

Más importante fue el éxito logrado por Ucrania en el nivel político, al cambiar la narrativa sobre la guerra y contrarrestar la desinformación rusa sobre su «inevitable victoria»⁸⁶. La ofensiva de Kursk no solo sorprendió al mundo, sino que cambió la percepción sobre la capacidad de Ucrania para tomar la iniciativa en la guerra y se tradujo en un refuerzo significativo en el enfoque de Occidente sobre la necesidad de seguir apoyando a Ucrania, al entender que todavía tenía opciones de victoria.

La incursión ucraniana en la región de Kursk puso de manifiesto que la guerra en Ucrania no estaba estancada, sino muy activa y ha demostrado que tanto Ucrania como Rusia tienen la capacidad de tomar decisiones que producen un impacto significativo en las realidades del campo de batalla en cada momento, y seguramente también en el resultado final del conflicto.

Pero las narrativas solo funcionan si van acompañadas de hechos ciertos que se mantienen en el tiempo; si no es así, su impacto es efímero. Como dice la célebre frase «dato mata relato». Aunque todavía no está claro el destino final que tendrá el saliente de Kursk, o hasta qué punto Ucrania será capaz de mantenerlo, parece evidente que los objetivos de esta ofensiva están siendo menos ambiciosos y más limitados en alcance que en las anteriores ofensivas ucranianas de 2022 y 2023. La imposibilidad a corto plazo de vincular la incursión de Kursk con la batalla general en Dombás y la dificultad para obtener beneficios militares suficientes para alterar sustancialmente el curso de la

⁸⁵ ARIS, Ben. «LONG READ: Is the Kursk Incursion a Major Strategic Blunder?», *MSN*. 24 de agosto de 2024.

⁸⁶ SHAPIRO, Jeffrey Scott. «Ukraine's inevitable victory will embolden U.S. and free world», *The Washington Times*. 6 de mayo de 2024.

guerra indica que, muy posiblemente, la ofensiva se concibió como una operación de oportunidad, más que como una batalla decisiva, algo en lo que los ucranianos han demostrado ser maestros.

La estrategia militar siempre es una cuestión de elección. Sembrar el caos en un determinado momento y en un determinado lugar puede que sirva para crear nuevas oportunidades que las fuerzas armadas ucranianas pueden capitalizar. Pero, en última instancia, el éxito de la incursión en Kursk está condicionado por el pequeño tamaño de las tropas que Ucrania puede comprometer y las limitaciones de su cadena logística. Ello nos lleva a plantearnos serios interrogantes sobre la oportunidad de esta operación diversiva ucraniana y hasta qué punto la decisión de lanzar una ofensiva en Kursk fue acertada.

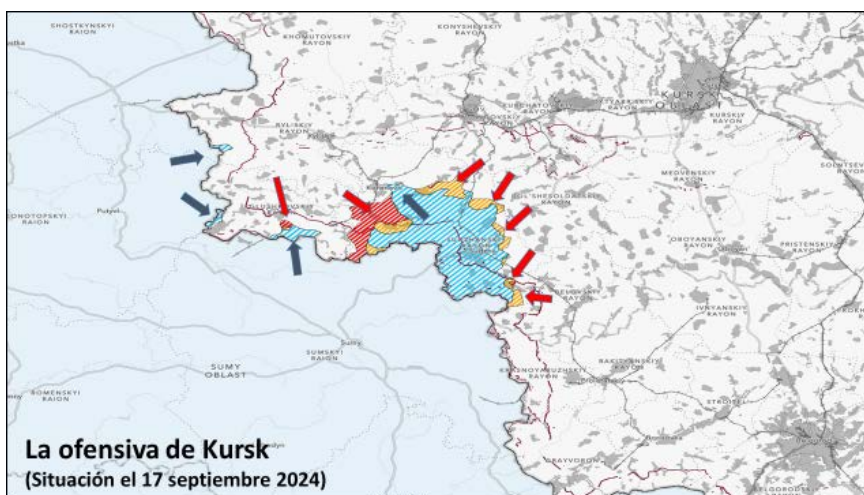
Si Ucrania se hubiera centrado en la defensa en Donetsk, habría tenido una buena oportunidad de agotar la ofensiva rusa centrada en la toma de Pokrovsk, mientras solucionaba los problemas de reclutamiento y estabilizaba las líneas del frente antes de la llegada del invierno. Los nuevos soldados reclutados durante la primavera podrían haber sido utilizados para crear nuevas brigadas y reforzar las que mantienen las líneas del frente, al tiempo que las armas proporcionadas por Occidente y los nuevos diseños propiamente ucranianos, especialmente en el campo de los drones, habrían servido para parar la ofensiva rusa, o al menos ralentizarla con un coste muy alto para Rusia.

De esta manera, aunque Ucrania hubiera perdido territorio seguramente habría podido salvar algunas de las ciudades amenazadas y ganado tiempo para relevar sus agotadas unidades en el frente, reorganizar sus estructuras operativas y acumular fuerzas para lanzar una eventual ofensiva en el 2025. Esta opción ya no es posible y lo más probable es que, al final, las fuerzas armadas ucranianas terminen cediendo el entrante que ocupan en territorio de la Federación Rusa, bien sea por presión militar rusa, o bien apremiados por la necesidad de reforzar otras áreas prioritarias, fundamentalmente en la región de Pokrovsk, una ciudad clave cuya pérdida sería un duro golpe para las aspiraciones ucranianas de conservar la parte de Donetsk que aún controlan.

Ucrania tendrá que minimizar el impacto de la continuación de la ofensiva rusa sobre Pokrovsk, al tiempo que concentra sus esfuerzos en mantener el saliente de Kursk, un doble esfuerzo militar que puede resultar excesivo. Ahora bien, puede ocurrir que no

consiga ni lo uno ni lo otro, e incluso que el péndulo de la opinión pública y del apoyo internacional bascule si las noticias del frente son un redoble constante de territorios, ciudades y pueblos perdidos.

Tampoco hay que desdeñar el considerable esfuerzo militar que supone para Ucrania mantener Kursk. A mediados de septiembre de 2024, su defensa exigía no menos de cinco brigadas mecanizadas (22.^a, 54.^a, 61.^a, 88.^a, 116.^a), una brigada de defensa territorial (103.^a), dos brigadas de asalto aéreo (80.^a y 82.^a) y una variedad de batallones de diverso tipo, lo que hacía un total de doce brigadas⁸⁷. Aunque no se trataban de unidades completas, sino de unidades improvisadas para crear una fuerza de ataque entre 7.000 y 12.000 hombres, su constitución se hizo a costa de drenar de hombres y material del resto del frente y de emplear las reservas.



Fuente: elaboración propia a partir de mapa del ISW.

<https://storymaps.arcgis.com/stories/36a7f6a6f5a9448496de641cf64bd375>

La ironía de la ofensiva de Kursk es que, si el objetivo principal era aliviar la presión sobre los defensores ucranianos en la región de Pokrovsk, ha sucedido precisamente lo contrario, ya que las tropas ucranianas son las que están ahora siendo presionadas en esta región. En este escenario principal de las operaciones, las defensas ucranianas se han visto debilitadas por la escasez de tropas y tienen serios problemas para mantener la línea defensiva frente al empuje ruso.

⁸⁷ ARIS, Ben. «LONG READ: Is the Kursk incursion a major strategic blunder?», *IntelliNews*. 2024.

En definitiva, la ofensiva de Kursk no ha servido para corregir el actual desequilibrio de fuerzas en la guerra y lo que ha hecho es diluir a las fuerzas ucranianas en un momento en que necesitan concentrarlas. Rusia conserva una ventaja considerable en tropas, equipo y municiones, lo que le ha permitido continuar sin interrupción su avance, haciendo cada vez más difícil la situación de las fuerzas armadas ucranianas en varias partes del frente. Las fuerzas rusas continúan haciendo retroceder las líneas ucranianas a lo largo de varios ejes que van de Vuhledar a Pokrovsk, de Toretsk a Chasiv Yar y cerca de Kupiansk y es probable que la ciudad de Pokrovsk termine cayendo en manos rusas, lo que facilitaría su avance hacia el Donetsk occidental. La caída de esta ciudad daría a Rusia un eventual control de casi la totalidad del óblast de Donetsk y acercaría el final de la guerra en términos favorables para Rusia⁸⁸.

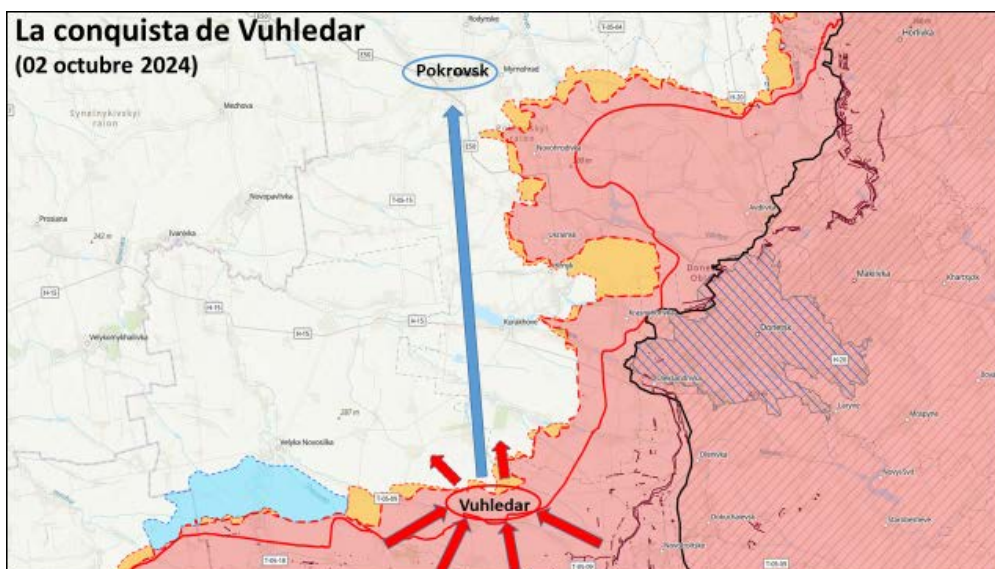
Por otra parte, las unidades rusas han capturado la mayor parte de Niu-York y han entrado en Toretsk, una ciudad estratégicamente situada en una posición dominante de primera línea⁸⁹. Su captura permitirá a las fuerzas rusas obstruir rutas logísticas ucranianas clave, que conectan la retaguardia del Donetsk oriental con la zona de combate.

Más importante es el hecho de que, siguiendo un patrón operativo que se ha normalizado, los rusos han ocupado recientemente la ciudad de Vuhledar, una ciudad fortificada situada en un terreno dominante en el punto de intersección entre los frentes oriental y meridional y a 50 km al sureste de la ciudad de Pokrovsk. Aunque es poco probable que la toma de Vuhledar por parte de Moscú altere decisivamente el curso de las operaciones ofensivas en la zona occidental de la región de Donetsk, principalmente porque Vuhledar no es un nodo logístico particularmente crucial⁹⁰, la caída de esta ciudad tiene un fuerte simbolismo dado que había resistido en la misma línea del frente durante más de dos años. Operativamente, ayudará a Rusia a mejorar su logística y a avanzar hacia Pokrovsk antes de que se intensifiquen las lluvias y el terreno fangoso se vuelva excesivamente complicado para el movimiento. De no conseguirlo, seguramente el mando ruso preferirá esperar a que la llegada del frío consolide el terreno.

⁸⁸ «The Kremlin is close to crushing Pokrovsk, a vital Ukrainian town», *The Economist*. 22 de agosto de 2024.

⁸⁹ Vakulina, Sasha. «Mapas de la guerra: Las fuerzas rusas entran en Toretsk donde se suceden los combates calle a calle», *Euronews*, 8 octubre 2024.

⁹⁰ VAKULINA, Sasha. «La caída de Vuhledar: Las fuerzas ucranianas se retiran tras dos años y medio de combates», *Euronews*. 2 de octubre de 2024.



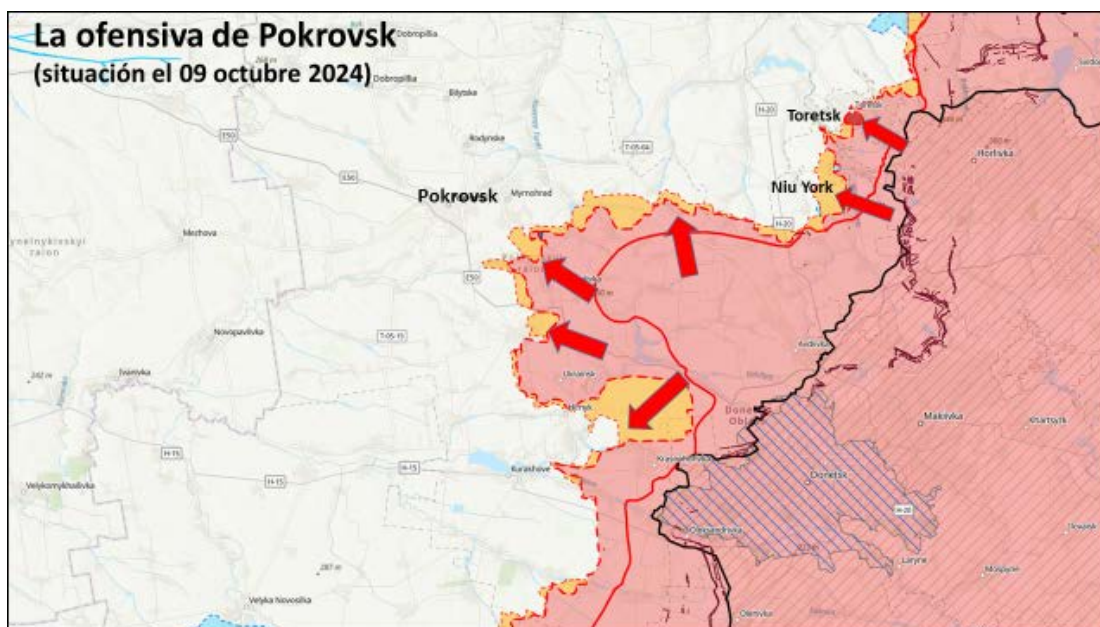
Fuente: elaboración propia a partir de mapa del ISW.

<https://storymaps.arcgis.com/stories/36a7f6a6f5a9448496de641cf64bd375>

Puede afirmarse que, pese a los intentos ucranianos, el esfuerzo ofensivo ruso no ha disminuido; es más, se ha intensificado en los últimos tiempos, como si barruntarán que la posibilidad de un alto el fuego está cada vez más próxima y tratarán de llegar al mismo en la mejor situación posible. Mientras la situación militar se ha vuelto cada vez más difícil en el este de Ucrania (especialmente desde la captura de Vuhledar), el interrogante está en saber hasta qué punto Rusia conserva el suficiente nivel de fuerzas para mantener la presión ofensiva a lo largo de la línea del frente y tomar Pokrovsk, al tiempo que acumula fuerzas para eliminar el saliente de Kursk.

En conjunto, los avances de Rusia le han permitido ocupar más de 1.500 km² de territorio ucraniano desde octubre de 2023 hasta septiembre de 2024, revirtiendo con creces los logrados con tanto esfuerzo por el ejército de Ucrania el año pasado. La extensión de territorio capturado por las tropas rusas entre mayo y septiembre sería casi el doble del que el ejército de Ucrania recuperó a un alto costo en términos de vidas y material militar con su ofensiva de verano de hace un año⁹¹.

⁹¹ MILLER, Christopher. «Russia's advances expose 'cracks' in Ukraine's defences», *Financial Times*. 7 de agosto de 2024.



Fuente: elaboración propia a partir de mapa del ISW.

<https://storymaps.arcgis.com/stories/36a7f6a6f5a9448496de641cf64bd375>

Mientras tanto, el hecho de que las fuerzas ucranianas se estén atrincherando en Kursk, una vez agotado su impulso ofensivo, indica la posibilidad de que la región se está convirtiendo en el escenario de otra batalla de desgaste, quizá menos agotadora que las anteriores, que terminará en el momento en que el mando ruso decida acabar con las tropas ucranianas allí embolsadas. Kiev se está quedando sin opciones y tendrá que decidir hasta qué punto está en condiciones de invertir sus limitados recursos militares en mantener la operación de Kursk, mientras trata de ralentizar el avance ruso en Donetsk y todo ello con un ritmo aceptable de pérdidas.

El gobierno de Zelenski ha mostrado su intención de mantener el entrante como un espacio de seguridad dentro de Rusia y como un elemento fundamental de negociación ante unas eventuales conversaciones de paz, lo que significa que las fuerzas ucranianas están allí para quedarse y seguramente lo harán hasta el final. Esto supone una apuesta peligrosa para Ucrania que puede encontrarse en el peor escenario posible. Este sería que los rusos tomen Pokrovsk y avancen rápidamente hacia el oeste, sin que los ucranianos cuenten con reservas suficientes para detenerlos y que, simultáneamente las

fuerzas rusas eliminen el saliente de Kursk. De ocurrir esto, Ucrania se colocaría en una posición de gran debilidad militar y también política, al perder su principal baza de negociación.

Habrà que ver, no obstante, cual es el resultado del enfrentamiento militar en Kursk que aún no ha terminado. Puede que los rusos sigan el ejemplo de las invasiones napoleónicas de 1812, cuando el príncipe Mijaíl Kutúzov se limitó a esperar a que la inmensidad de Rusia, la paciencia estratégica del ejército ruso y los inviernos helados hicieran su trabajo.

Otra de las opciones con que cuenta Rusia consiste simplemente en mantener una presión constante sobre las fuerzas armadas ucranianas embolsadas en la región de Kursk, para ir progresivamente reduciendo el saliente y esperar para acabar con él a las lluvias de otoño, que convertirán los campos en mares de barro. Al igual que le ocurriera a Napoleón, las fuerzas ucranianas en Kursk tienen largas líneas de suministro y tendrán dificultades para reabastecerse a medida que empeore la meteorología. El escaso tiempo que han tenido para fortificarse las ha dejado muy expuestas a los brutales ataques de los sistemas misilísticos y los drones rusos. Por el contrario, las fuerzas armadas de Rusia están acuarteladas y abastecidas en sus propias bases y solo tienen que mantener la presión y esperar a las circunstancias favorables para acabar con el saliente.

Más allá de la ofensiva de Kursk y la situación en el frente del Dombás, el mayor problema al que se enfrenta Ucrania en los próximos meses, es sobrevivir a la campaña de ataques rusos contra su red energética⁹². Ucrania se enfrenta a un invierno incierto y lo que más necesita ahora son generadores eléctricos y mayores medios de defensa antiaérea para proteger a su población y su economía. Aunque se han puesto en marcha medidas para paliar la situación, es probable que el país enfrente grandes apagones este invierno, lo que repercutirá en la moral de la población y en su voluntad de mantener el esfuerzo de guerra.

Como dice el refrán castellano «a perro flaco, todo son pulgas». A los problemas militares derivados de la difícil situación en los campos de batalla, hay que añadir los financieros

⁹² MILLER, Christopher. «'Hell. Just hell': Ukraine and Russia's war of attrition over Bakhmut», *Financial Times*. 9 de diciembre de 2022.

y sociales. Ucrania enfrenta un déficit presupuestario de más de 11.000 millones de euros, el cual se espera que aumente a unos 12.000 millones en 2025⁹³. Incluso si aumenta la ayuda internacional, el deterioro económico supondrá subidas de impuestos y mayor inflación, lo que impactará aún más en el nivel de vida. Con el descontento social aumentando debido a las duras medidas que Ucrania tendrá que acometer, los riesgos del populismo y la desafección de la población hacia el gobierno probablemente aumentarán, lo que complicará todavía más su situación militar.

Previsiones sobre el futuro de la guerra de Ucrania

Rusia avanza lenta pero firmemente en Ucrania en su tercer año de conflicto y el tiempo no corre del lado de esta. Su situación militar sobre el terreno es cada vez más difícil y la presión para una solución diplomática mayor, algo comprensible en unos momentos en los que los países occidentales se muestran cada vez más reticentes a desembolsar grandes sumas de dinero para apuntalar su economía y reforzar sus capacidades militares. Europa y Estados Unidos han proporcionado 185.000 millones de euros entre enero de 2022 y junio de 2024 para financiarla, con otros 100.000 millones de euros aún por asignar⁹⁴.

Estas inmensas sumas de dinero han servido para financiar la guerra, pero no para ganarla. Es más, la aprobación de un paquete de ayuda estadounidense de 61.000 millones de dólares el 20 de abril, ha demostrado ser insuficiente para revertir la situación sobre el terreno⁹⁵ y cada vez parece más evidente que no será posible hacerlo sin aumentar las entregas de armas y levantar las restricciones a su uso especialmente misiles de medio y largo alcance.

⁹³ SVITLYK, Daria. «Ukraine may face \$15 billion budget gap next year, PM Shmyhal says», *The Kyiv Independent*. 27 de agosto de 2024.

⁹⁴ JAKUB, Parusinski. Opinion: «The harsh truth behind Ukraine's peace prospects», *Kyiv Independent*. 19 de septiembre de 2024.

⁹⁵ ARIS Ben. «US passes Ukraine aid package: what now?», *BNE IntelliNews*. 21 de abril de 2024.



Fuente: elaboración propia a partir de mapa del ISW.

<https://storymaps.arcgis.com/stories/36a7f6a6f5a9448496de641cf64bd375>

Un factor que seguramente favorecería adoptar esta decisión, pero que también serviría para prolongar la guerra, es la previsión futura de disponibilidad de armas para Ucrania. A principios de 2025, la capacidad de producción occidental habrá aumentado lo suficiente como para abastecer a las fuerzas ucranianas con cantidades suficientes de proyectiles de artillería y otros medios. Las plantas estadounidenses están en camino de producir 80.000 proyectiles por mes para fines de 2024 y 100.000 proyectiles por mes en algún momento de 2025. Si a eso le añadimos los 100.000 o más proyectiles al mes que se espera produzca la industria europea a finales de 2025, «Ucrania no solo podría mantener sus posiciones defensivas, lo que requiere unos 75.000 proyectiles al mes, sino también iniciar acciones ofensivas»⁹⁶.

Ucrania necesita para revertir la situación militar, artillería, blindados y capacidades aéreas que le permitan atacar objetivos militares en el interior de Rusia, como bases militares, depósitos de municiones y combustible, y fábricas militares y civiles en una economía que Rusia ha orientado al esfuerzo de guerra. Levantar las restricciones de uso de armas occidentales daría a Kiev la oportunidad de degradar a las fuerzas armadas

⁹⁶ GRYGIEL, Jakub. «The Right Way to Quickly End the War in Ukraine», *Foreign Affairs*. 25 de julio de 2024.

rusas, minar su moral de combate y evitar ataques a gran escala contra ciudades e infraestructuras ucranianas. Pero, también conllevaría grandes riesgos, principalmente el de que escale el conflicto y termine arrastrando a los aliados europeos y estadounidenses a una guerra total, que muy probablemente sería nuclear.

Este es un escenario apocalíptico que causa pesadilla en numerosos gobiernos occidentales y en gran parte de sus opiniones públicas. Está por ver si cuando en 2025 los Estados Unidos hayan decidido su futuro tras las elecciones presidenciales y comiencen a aumentar la producción de los proyectiles de artillería, se mantendrá el suficiente consenso político como para que las entregas a Ucrania sean suficientes para cumplir con los requerimientos del campo de batalla, además de cubrir la defensa aérea que Ucrania necesita para proteger sus ciudades⁹⁷.

Por su parte Rusia, con sus tropas avanzando en diversos frentes, cree que está ganando, por lo que, en un contexto que entiende le es favorable, será difícil que acepte cualquier tipo de negociaciones de paz con Ucrania en términos que no estén próximos a la capitulación. Su estrategia de desgaste, empleada para maximizar el número de bajas enemigas, aun asumiendo uno propio, es algo que Rusia, con su mayor población y recursos económicos y militares, puede permitirse a largo plazo, pero Ucrania no. Moscú puede apoyarse en su economía de guerra para mantener el impulso militar y no tiene necesidad de negociar mientras confíe en que puede desangrar a Ucrania hasta la rendición y sobrevivir al embargo y al apoyo occidental a Kiev.

En esta situación militar favorable, Rusia podría llegar a un acuerdo con Ucrania similar a «la Iniciativa de Granos del mar Negro» de 2022, donde ambos países negociaron y firmaron en Turquía —supervisados por la ONU—, acuerdos con socios multilaterales, pero no entre sí. Esta posibilidad de lograr un acuerdo de alto el fuego sería asumible para Ucrania, a tenor de lo declarado por el propio presidente Zelenski a la revista *Político*⁹⁸.

También en esta misma dirección, habría que entender las nuevas propuestas occidentales sobre un potencial acuerdo negociado entre ambas partes, en el que Rusia mantenga el control *de facto*, pero no *de iure*, del territorio que ocupa actualmente; a

⁹⁷ SCHROEDER, Peter. «Putin Will Never Give Up in Ukraine», *Foreign Affairs*. 3 de septiembre de 2024.

⁹⁸ MELKOZEROVA, Veronika. «Ukraine wants peace talks in wake of Russia incursion, but not directly with Putin», *Político*. 19 de agosto de 2024.

cambio Ucrania recibiría garantías de seguridad suficientes sobre el resto. No se trata de reconocer la soberanía de Rusia sobre la quinta parte del territorio ucraniano que controla, ya que ello iría contra el orden jurídico internacional y sería injusto para una Ucrania que lo ha dado todo en los campos de batalla, sino de una aceptación tácita de que esas tierras deberán ser recuperadas en el futuro por medios diplomáticos.

No es una solución fácil en medio de una brutal guerra, pero como afirma el último secretario de la OTAN Jens Stoltenberg: «Hay formas de resolver eso»⁹⁹. Se trataría de seguir el precedente de otras situaciones controvertidas como son las garantías de seguridad que Estados Unidos proporciona a Japón, las cuales no cubren las cuatro islas Kuriles que Japón reclama como propias y que están administradas por Rusia después de que la Unión Soviética las ocupara en 1945.

No es, por tanto, imposible lograr algo parecido a un alto el fuego especialmente para Rusia, que con la guerra contra Ucrania desenvolviéndose en términos favorables, está decidida a continuarla hasta que Kiev ceda en sus pretensiones de recuperar las fronteras de 2014 y se avenga a negociar en sus propios términos. Esta posición rusa se ve reforzada a medida que sus fuerzas avanzan en el Dombás, y lo estará todavía más si logran tomar la ciudad clave de Pokrovsk y, con ello, el control casi total de la región.

Esta opción ha sido, hasta ahora, inaceptable para Ucrania; pero es posible que la disminución del apoyo militar occidental, el cansancio de sus opiniones públicas y la propia deriva desfavorable de la guerra, finalmente, empujen a Kiev a cambiar de opinión. Al final, como reconoce el propio Stoltenberg: «Cuando hay voluntad, hay formas de encontrar la solución. Pero será necesario definir la línea, a partir de la cual se invoca el artículo 5 y permitir a Ucrania controlar todo el territorio hasta esa frontera»¹⁰⁰.

Lo que resulta evidente es que, si Ucrania quiere vencer militarmente a Rusia tendrá que hacer mucho más que mantener a Kursk como moneda de cambio y frenar su avance hacia el oeste en el Dombás. Deberá expandir los ataques en el interior ruso y agotar, suponiendo que pueda mantener el esfuerzo de guerra, el potencial ofensivo de Rusia incluyendo los ataques este invierno contra las instalaciones críticas ucranianas. Kiev necesita buscar formas creativas y asimétricas de aumentar la presión sobre un enemigo

⁹⁹ FOY, Henry. «Former Nato chief Jens Stoltenberg: 'So far, we have called Putin's bluff'», *Financial Times*. 4 de octubre de 2024.

¹⁰⁰ HALL, Ben. «Ukraine, Nato membership and the West Germany model», *Financial Time*. 3 de octubre de 2024.

que ha demostrado ser muy resiliente, lo que se traduciría en levantar las famosas «líneas rojas» sobre el uso de sistemas de armas de largo alcance occidentales.

Aceptarlo supondría acabar con la política estadounidense de «gestión de la escalada» consistente en abstenerse deliberadamente de suministrar a Ucrania armas más poderosas en cantidades suficientes como para permitirle obtener una ventaja estratégica en la guerra, ante el temor de que ello pudiera forzar a Rusia a atacar a la OTAN. Esta estrategia ha demostrado ser particularmente ineficaz para explotar las debilidades de Rusia. Al introducir nuevas armas lentamente, públicamente y a pequeña escala, su impacto en el campo de batalla ha sido limitado al dar tiempo a Rusia para adaptarse.

En esta dirección de escalar el conflicto va el «plan de la victoria» presentado a finales de septiembre en Nueva York por el presidente Zelenski con su estrategia para mejorar la posición de su país antes de cualquier negociación de paz con Rusia. Además de ayuda más financiera y una poco creíble —dadas las reticencias de muchos aliados— invitación formal de la OTAN para que Ucrania se una a la alianza militar, la petición clave es que los aliados occidentales que han suministrado misiles permitan a Ucrania lanzarlos contra el interior de Rusia, una autorización que los estadounidenses no han otorgado hasta la fecha¹⁰¹.

Ninguna de estas demandas es nueva y va en la línea de lo que Ucrania ha estado pidiendo durante mucho tiempo. Ucrania mantiene su voluntad de prolongar la guerra en el tiempo, a pesar de que el estado actual de las operaciones no permita presagiar un buen resultado. Ucrania mantiene el convencimiento de que la única opción posible para lograr una victoria sobre Rusia pasa por lograr extender el conflicto al bloque occidental amigo, de manera que los Estados Unidos y sus aliados europeos acepten desafiar directamente a Rusia enviando tropas. Esta es una penúltima línea roja —la última sería la nuclear—, que ninguno de ellos está, hoy por hoy, dispuesto a cruzar y menos con unas opiniones públicas cuyo apoyo a la guerra es cada vez más limitado¹⁰².

¹⁰¹ MÉHEUT, Constant. «What Is Zelensky's 'Victory Plan' for Ukraine's War With Russia?», *The New York Times*. 25 de septiembre de 2024.

¹⁰² O'HANLON, Michael, STELZENMÜLLER, Constanze y WESSEL, David. «Five charts track wobbly support for Ukraine in the U.S. and E.U.», *The Washington Post*. 25 de octubre de 2023.

Mientras el presidente ucraniano Zelenski, sigue presionando para obtener la aprobación de Occidente para utilizar misiles de largo alcance, el presidente Putin se ha apresurado a cambiar la doctrina nuclear de la Federación Rusa señalando que un ataque convencional por parte de cualquier nación no nuclear, con el apoyo de una potencia nuclear, que suponga una «amenaza crítica para nuestra soberanía», será visto como un ataque conjunto contra Rusia¹⁰³. Esta amenaza parece indicar que Rusia estaría dispuesta a reducir significativamente el umbral para el uso potencial del arsenal nuclear ruso, si Occidente permite a Ucrania atacar a Rusia con armas de mayor alcance. Hacerlo significaría para Moscú, que la OTAN se colocaría técnicamente en guerra con Rusia.

Muchos analistas en Occidente piensan que Rusia es una «potencia corrupta, retrógrada y nihilista»¹⁰⁴, pero pocos niegan que sigue siendo una potencia formidable cuyas capacidades de proyección de poder no deberían infravalorarse principalmente porque no han disminuido sustancialmente y su ejército, después de casi tres años de la invasión, se ha convertido en un formidable instrumento de guerra. Incluso en el supuesto de que Rusia se quede sin soldados, dinero, o tanques y misiles para mediados o finales de 2025, o incluso en 2026, Ucrania necesitará sobrevivir hasta entonces, algo que no tiene garantizado.

Subestimar a Rusia ha demostrado ser una estrategia errónea. El pensamiento mágico, muy extendido en Occidente, de que Rusia era «un coloso con los pies de barro» que podía ser derrotado en el campo de batalla y cuya economía se hundiría con las sanciones y no soportaría el esfuerzo de guerra, fue una de las principales causas del fracaso de la ofensiva ucraniana del verano de 2023 y de los éxitos rusos en 2024. Incluso en el ámbito naval, puede que los ucranianos hayan sido capaces de hundir parte de la flota rusa del mar Negro, pero como recoge un informe reciente del *Think Tank* británico *Chatham House*, salvo alguna excepción, la mayoría de los barcos destruidos eran «antiguos y limitados» y la flota rusa «no ha perdido ninguna de sus capacidades de combate en aguas abiertas»¹⁰⁵.

¹⁰³ «Rusia reduce significativamente el umbral para el posible uso de arsenal nuclear», *Euronews con AP*. 25 de septiembre de 2024.

¹⁰⁴ HOCKSTADER, Lee. «The losing Strategy of underestimating Russia», *The Washington Post*. 19 de septiembre de 2024.

¹⁰⁵ BOULEGUE, Mathieu *et al.* «Assessing Russian plans for military regeneration», *Chatham House*. 9 de julio de 2024.

Conclusión final

Muchas lecciones se pueden sacar de la guerra en Ucrania, pero lo que está claro es que la restricción en el suministro de armas en los momentos críticos de las batallas y la imposición de líneas rojas han demostrado ser devastadores para una Ucrania que ha soportado enormes sufrimientos para combatir de una manera que resulte políticamente aceptable en Occidente.

Ambos bandos están exhaustos, pero Ucrania lo está más, aunque no lo suficiente como para pasar de discusiones de bajo nivel —como puede ser el canje de prisioneros— a cuestiones más amplias relativas a un alto en los enfrentamientos, o un acuerdo sobre la seguridad nuclear. El abismo entre ellos es demasiado amplio y ambas partes están atascadas en la esperanza de que la otra termine por claudicar.

El anhelo de Kiev sigue siendo vencer a Rusia, pero sus terribles pérdidas humanas y materiales y el agotamiento de su población y de sus fuerzas armadas hacen que la recuperación de las fronteras en los términos existentes en 2014 se haya muy probablemente convertido en un «puente demasiado lejano» para las aspiraciones ucranianas. Al fin y al cabo, se trata de una brutal guerra de desgaste, y este tipo de guerra suele ganarla aquella parte que es capaz de poner el último combatiente en el campo de batalla. Dados los números, de continuar en las condiciones actuales, seguramente será ruso.

La alternativa de acabar con todo tipo de restricciones al empleo de la fuerza es la opción a la que tenazmente se aferra Ucrania. Pero pocas son las líneas rojas todavía vigentes. Si terminasen de caer una tras otra, el país de los cosacos se encaminaría peligrosamente hacia la guerra absoluta, libre ya de los efectos moderadores impuestos por la política y la sociedad y sin las restricciones prácticas del tiempo convertidas en un *as long as it takes*, y el espacio en un *whatever it takes*. De esta manera, adoptar la decisión de acabar con todas las restricciones llevaría a la escalada militar y, casi inevitablemente, a una guerra total entre Ucrania y Rusia, de consecuencias impredecibles. Al fin y al cabo, la historia no nos ofrece ningún ejemplo de una potencia nuclear que haya sido derrotada decisivamente por otra que no lo sea.

Al final, más allá de la guerra, Ucrania tendrá que asumir una definición más realista y menos ambiciosa de lo que entiende por victoria y buscar alguna forma de entenderse

razonablemente con Rusia, a sabiendas de que no hay una respuesta sencilla a los interrogantes que presenta una nación tan compleja. Abandonar la visión absoluta de que los problemas geopolíticos con Rusia solo pueden resolverse en el campo de batalla, exigirá a Ucrania limitar sus expectativas militares y conformarse con los objetivos más modestos de mantener la mayor cantidad posible de territorio en el Donbás y de degradar en la medida en que sean capaces, el poder militar ruso.

En su «historia de la guerra», John Keegan explica cómo «en el mundo posprimitivo, el ingenio humano rompió con la restricción que se imponía a la guerra»¹⁰⁶ permitiendo que rebasara todos los límites admisibles hasta convertirse en lo que Clausewitz definió como «un acto de violencia llevado hasta el límite máximo». Evitar llegar a estos extremos en Ucrania dependerá, más allá de los resultados militares, de las decisiones que se tomen en Occidente y fundamentalmente las que se tomarán en Washington tras las elecciones presidenciales de noviembre, pero lo que parece claro es que, sin los hábitos moderadores de la diplomacia y la negociación, Ucrania va camino de la guerra total sumida en el pensamiento mágico de que, levantando las restricciones en el uso de la violencia, Rusia terminará por colapsar.

*Ignacio Fuente Cobo**
Coronel de Artillería.
Analista principal del IEEEE.

¹⁰⁶ KEEGAN, John. *Historia de la guerra*. Editorial Planeta, 1995, p. 458.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

3
ie
3
ie



Documentos

OPINIÓN

Documentos **OPINIÓN**

- 182** Japón presenta su nuevo Libro Blanco: «Defensa del Japón 2024». Augusto Conte de los Ríos
- 206** La nuclearización militar de Japón. Ignacio Tornel Trelles
- 222** Indonesia y el conflicto del mar del Sur de la China. Fco. Javier Saldaña Sagredo
- 238** Autonomía de la defensa europea. De lo deseable a lo posible. Fernando del Pozo
- 252** La guerra en Ucrania: El declive de la influencia rusa en Asia Central y el Cáucaso. Rafael Santiago Orti
- 268** Italia y la defensa europea: el dilema de la confianza. Carmine de Vito
- 291** El 7-0: La Quinta Guerra Árabe Israelí o la segunda parte de la Guerra del Yom Kippur. Alberto Priego
- 306** Armas en 3D: imprimiendo el futuro del tráfico ilícito de armas. Sergio Íñigo Almaraz Sánchez
- 330** La importancia de la financiación del terrorismo en relación con la actividad llevada a cabo por el yihadismo. Víctor M. Sánchez
- 343** Project 33: El NAVPLAN y el Futuro de la US Navy. Gonzalo Vázquez Orbaiceta
- 360** El ejército ruso después de Ucrania. Los retos de la reconstitución de un ejército. Javier Ruiz Arévalo
- 371** La intersección entre idiosincrasia, cultura y civilización: naturaleza y origen de los conflictos internacionales. Guillermo Talavera Cejudo
- 386** La Competencia entre la Alianza de los Cinco Ojos y China en Oceanía. Consecuencias para Francia en la región. Javier García Chacón
- 402** Transnistria: guerra congelada y el juego geopolítico entre Rusia y Moldavia. Sebastián Chumbe Checa
- 419** ¿Será la tecnofobia el motor de una quinta oleada de terrorismo? Manuel R. Torres Soriano
- 437** Información e inteligencia, condenados a entenderse. Ignacio Nieto Fernández
- 453** EEUU y China: de Joe Biden a Donald Trump. Xulio Ríos
- 467** La carrera de la IA militar. El maratón de las normas humanas para regularla. David Corral Hernández

- 483** Países Bajos como actor geopolítico de creciente relevancia. La importancia del seguimiento de su política interior y exterior. Guillermo Moya Barba
- 500** España y Occidente: el interés nacional y la proyección marítima. Alejandro Mackinlay
- 512** Protegiendo el espacio: dilemas de la UE sobre un escudo de misiles autónomo. Juan C. Castilla y José Antonio Pérez de Paz

92/2024

3 de octubre de 2024

*Augusto Conte de los Ríos ****Japón presenta su nuevo Libro Blanco: «Defensa del Japón 2024»**

Japón presenta su nuevo Libro Blanco: «Defensa del Japón 2024»

Resumen:

Japón ha presentado su nuevo *Libro Blanco de Defensa*, que advierte sobre la posibilidad de una «situación grave» en Asia Oriental, similar a la invasión rusa de Ucrania, en el contexto de tensiones por Taiwán. El documento destaca la creciente asertividad militar de China y los desafíos de Corea del Norte y Rusia, lo que ha llevado a Japón a aumentar su presupuesto de defensa y desarrollar nuevas capacidades, como misiles de largo alcance. Por primera vez, el documento responsabiliza a China de las tensiones en torno a Taiwán, sugiriendo que sus ejercicios militares reflejan una estrategia de invasión. Además, Japón refuerza sus lazos de defensa con Estados Unidos y subraya la importancia de no permitir que la agresión rusa se normalice, lo que podría sentar un precedente peligroso para otras regiones, incluida Asia.

Palabras clave:

Japón, Taiwán, China, seguridad, *Libro Blanco de la Defensa*.

***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.

Japan unveils its new Defense White Paper: «Defense of Japan 2024»

Abstract:

Japan has presented its new Defense White Paper, which warns of the possibility of a «grave situation» in East Asia, similar to the Russian invasion of Ukraine, in the context of tensions over Taiwan. The paper highlights China's growing military assertiveness and challenges from North Korea and Russia, which has prompted Japan to increase its defense budget and develop new capabilities, such as long-range missiles. For the first time, the document blames China for tensions over Taiwan, suggesting that its military exercises reflect a strategy of invasion. In addition, Japan strengthens its defense ties with the United States and stresses the importance of not allowing Russian aggression to become normalized, which could set a dangerous precedent for other regions, including Asia.

Keywords:

Japan, Taiwan, China, Security, Defense White Paper.

Introducción

El 12 de julio de 2024, el Ministerio de Defensa de Japón publicó su libro blanco anual titulado *Defensa de Japón 2024*. Este documento, que marca el 50 aniversario de la publicación del *Libro Blanco de Defensa* japonés, ofrece una visión exhaustiva del entorno de seguridad que rodea a Japón y detalla las políticas y esfuerzos de defensa del país para el próximo año¹.

Japón ha dejado de tener *Heiwa Bokeh*², los países asiáticos han intensificado sus inversiones en defensa y se preparan para la posible guerra entre China y Taiwán. Muchos gobiernos aumentaron sus presupuestos en 2023, establecieron importantes planes de adquisición de armas y buscaron estrechar relaciones con socios y aliados. Estos acontecimientos, en gran parte, son una respuesta al creciente poder y la asertividad de China.



Ilustración 1. Portada y cronograma del Libro Blanco de 2024. Fuente: Mod Japan

El *Libro Blanco del Japón 2024* destaca por su tono de urgencia y preocupación ante un panorama de seguridad cada vez más complejo y desafiante en la región indopacífica. En particular, el documento advierte sobre la posibilidad de que se produzca en esta región una situación similar a la agresión rusa contra Ucrania, reflejando la creciente

¹ Ministerio de Defensa del Japón. (2024). *Defensa de Japón 2024*. Disponible en: https://www.mod.go.jp/en/publ/w_paper/index.html (consulta 25/7/24)

² 平和ボケ。o «Heiwa Bokeh» se puede traducir por «senilidad de la paz».

aprensión de Japón ante las tensiones geopolíticas y las ambiciones expansionistas de algunos actores regionales.

Como en ediciones anteriores, el Libro Blanco identifica a China, Corea del Norte y Rusia como las principales amenazas para la seguridad de Japón y la estabilidad regional. Sin embargo, este año el lenguaje utilizado para describir estos desafíos es notablemente más directo y alarmante, subrayando la percepción japonesa de un entorno estratégico en rápido deterioro.

El Libro Blanco anual de defensa de Japón resalta las amenazas de Corea del Norte y Rusia, pero enfatiza que las actividades expansionistas de China en el Pacífico occidental son el mayor desafío estratégico para Japón y la paz regional. Japón planea incrementar el gasto en defensa al 2 % del PIB, adquirir sistemas avanzados de misiles y construir buques equipados con el sistema Aegis para defenderse de misiles balísticos.

Se subraya la importancia de trabajar con socios del Indopacífico, acelerando la transferencia de tecnología y equipos de defensa a países como Filipinas, que enfrenta la creciente beligerancia de China en el mar de China Meridional. China ha intensificado sus actividades agresivas en aguas filipinas, lo que afecta la estabilidad del Indopacífico y la relación Manila-Pekín.

Japón ha fortalecido sus lazos de seguridad con Filipinas, mejorando sus capacidades mediante la asistencia en el desarrollo de los guardacostas y firmando acuerdos de cooperación, incluyendo el reciente Acuerdo de Acceso Recíproco. Japón ha reinterpretado su constitución para modernizar su ejército y mejorar sus capacidades defensivas en respuesta a la expansión china y las preocupaciones sobre el compromiso a largo plazo de Estados Unidos en la región.

El documento de 2024 se publica en un contexto internacional marcado por la continuación del conflicto en Ucrania, las crecientes tensiones en el mar de China Meridional y el estrecho de Taiwán, y la aceleración del programa nuclear y de misiles de Corea del Norte. Estos factores, junto con la intensificación de la rivalidad estratégica entre EE. UU. y China, han llevado a Japón a reevaluar su postura de defensa y a buscar un fortalecimiento significativo de sus capacidades militares.

En las siguientes secciones, examinaremos en detalle la evolución de los libros blancos japoneses a lo largo de los años, los aliados clave de Japón en materia de seguridad,

las principales amenazas identificadas en el documento de 2024, y concluiremos con un análisis de las implicaciones de este Libro Blanco para la política de defensa japonesa y el panorama de seguridad regional.

Amenazas

El *Libro Blanco de Defensa de Japón 2024* identifica y analiza en detalle las principales amenazas a la seguridad del país y la región. Esta sección examina cómo el documento aborda cada una de estas amenazas.

- China

China está reforzando la cooperación con Rusia, incluso en actividades militares, realizando vuelos conjuntos de bombarderos y maniobras navales en las proximidades de Japón. Estas actividades están claramente destinadas a demostrar su fuerza contra Japón y constituyen una grave preocupación desde la perspectiva de la seguridad nacional de Japón.

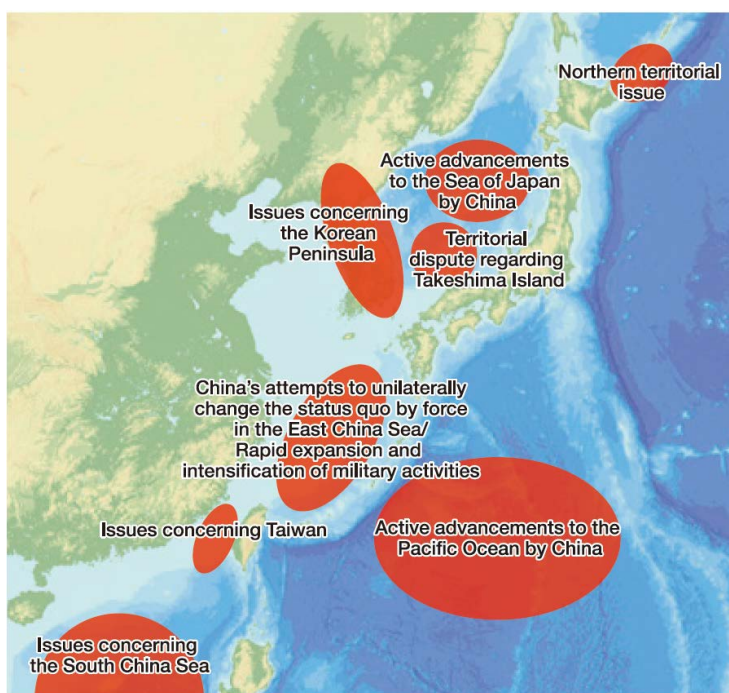


Ilustración 2. Entorno de seguridad Japón. Fuente: Mod Japan

El Libro Blanco dedica una extensa sección a examinar las actividades y capacidades militares chinas, así como sus implicaciones para Japón y la región. Detalla el rápido crecimiento y modernización de las fuerzas armadas chinas, incluyendo su expansión naval, aérea y de misiles. Japón teme que este poderío militar pueda desestabilizar la región y amenazar su seguridad nacional.

El documento también destaca la creciente presencia de buques chinos en el mar de China Oriental, particularmente alrededor de las islas Senkaku y en la zona económica exclusiva de Japón. Estas incursiones son vistas como provocaciones que podrían escalar en conflictos más serios si no se gestionan adecuadamente. La presión china sobre Taiwán es otra preocupación, ya que cualquier alteración en el *statu quo* en el estrecho de Taiwán podría afectar gravemente la estabilidad regional.

El documento critica las reclamaciones territoriales de China en el mar de China Meridional y la militarización de islas artificiales en la región. Japón percibe estas acciones como intentos de controlar una ruta marítima crucial, restringiendo la libertad de navegación y el comercio internacional. La rápida expansión del arsenal nuclear chino también es motivo de preocupación, ya que representa un desafío significativo para la estabilidad estratégica en la región indopacífico.

El uso de tácticas de guerra híbrida por parte de China, incluyendo ciberataques y desinformación, también es mencionado. Estas estrategias buscan debilitar a los adversarios sin un conflicto militar abierto. Además, el documento expresa preocupación por la creciente cooperación militar entre China y Rusia, especialmente en ejercicios conjuntos, que podrían alterar el equilibrio de poder en la región.

- Corea del Norte

Corea del Norte es considerada una amenaza «grave e inminente» para Japón. El Libro Blanco dedica una sección significativa al análisis de las capacidades y actividades de Corea del Norte, destacando su continuo desarrollo del programa nuclear y la posible miniaturización de ojivas nucleares. Japón teme que estas armas puedan ser utilizadas para coaccionar a los vecinos o realizar un ataque sorpresa.

El rápido avance en las capacidades de misiles de Corea del Norte, incluyendo misiles balísticos intercontinentales (ICBM) y misiles lanzados desde submarinos (SLBM), aumenta la amenaza directa para Japón y otros países en la región. También se

menciona el desarrollo de misiles de crucero de largo alcance como una nueva preocupación, dado que pueden ser más difíciles de detectar e interceptar.

El documento destaca el crecimiento de las capacidades cibernéticas de Corea del Norte y su uso en actividades ilícitas. Japón ha sido blanco de ciberataques atribuidos a Pyongyang, que busca financiar su programa militar y desestabilizar a sus adversarios. Japón expresa preocupación por la posible transferencia de tecnología nuclear y de misiles a otros actores, lo que podría aumentar las amenazas globales.

- Rusia

A pesar de su distancia geográfica, Rusia es identificada como una amenaza significativa para la seguridad regional y global. El Libro Blanco condena enérgicamente la agresión rusa contra Ucrania, advirtiendo sobre las implicaciones globales del conflicto. Japón ve la invasión como un desafío al orden internacional basado en reglas y teme que pueda inspirar agresiones similares en otras regiones.

El documento menciona las crecientes actividades militares rusas cerca de Japón, incluyendo ejercicios en las islas Kuriles, sobre las cuales Japón aún mantiene una disputa territorial. La modernización militar de Rusia, con el desarrollo de armas hipersónicas y sistemas de guerra electrónica avanzados, también se detalla, ya que estas capacidades aumentan la amenaza para la seguridad y estabilidad regional.

La creciente cooperación militar entre Rusia y China es otra preocupación, con ejercicios conjuntos que podrían alterar el equilibrio de poder en la región. Además, el documento menciona la retórica nuclear de Rusia y la modernización de su arsenal como una amenaza para la estabilidad global, con intentos de intimidar a la comunidad internacional y reforzar su posición geopolítica.

- Amenazas transnacionales

El Libro Blanco identifica varias amenazas transnacionales que afectan a la seguridad de Japón. La amenaza del terrorismo internacional continúa siendo una preocupación, con Japón comprometido a colaborar con la comunidad internacional para prevenir actos terroristas y proteger a sus ciudadanos tanto a nivel nacional como internacional.

También se destaca el esfuerzo continuo de Japón para combatir la piratería, especialmente en el golfo de Adén, dado que la seguridad marítima es crucial para su

economía. La proliferación de armas de destrucción masiva, incluyendo nucleares, químicas y biológicas, es otro foco de preocupación, con Japón promoviendo iniciativas internacionales para controlar y reducir estas armas peligrosas.

El Libro Blanco también menciona la importancia de prepararse para futuras pandemias, aprendiendo de la experiencia con la COVID-19. El cambio climático es señalado como una amenaza que podría impactar las operaciones militares y la infraestructura de defensa, con el aumento de desastres naturales y tensiones regionales exacerbadas por el cambio climático.

- Amenazas en nuevos dominios

El documento dedica atención a las amenazas emergentes en nuevos dominios. La creciente sofisticación de los ciberataques destaca la necesidad de fortalecer las defensas cibernéticas de Japón para proteger infraestructuras críticas y la economía. También incluye la vulnerabilidad de los activos espaciales y la necesidad de desarrollar capacidades de defensa espacial son subrayadas, ya que Japón depende de satélites para comunicaciones y navegación.

Se destaca también la importancia del dominio electromagnético y las amenazas asociadas a la guerra electrónica. Japón trabaja en mejorar sus capacidades para defenderse de ataques en este ámbito. La amenaza de la desinformación y las campañas de guerra de información también es mencionada; Japón busca contrarrestar estas tácticas para proteger la cohesión social y la confianza en las instituciones democráticas.

- Cambio climático

Por primera vez, el Libro Blanco dedica una sección al cambio climático como una amenaza para la seguridad. Se analiza cómo el cambio climático podría afectar las operaciones militares y la infraestructura de defensa, incluyendo el impacto del aumento del nivel del mar y fenómenos climatológicos extremos en las bases militares de Japón.

El aumento en la frecuencia e intensidad de desastres naturales, como terremotos, tsunamis y tifones, también es mencionado. Japón se esfuerza en mejorar su capacidad de respuesta y resiliencia ante estos eventos, y señala cómo el cambio climático podría exacerbar tensiones regionales y crear nuevos desafíos de seguridad, como la competencia por recursos escasos y migraciones masivas.

- Situaciones de zona gris

El Libro Blanco presta especial atención a las «situaciones de zona gris», acciones que desafían el *statu quo* sin llegar al conflicto armado. Se analizan tácticas híbridas que combinan medios militares y no militares para lograr objetivos estratégicos, como operaciones encubiertas y ciberataques.

El uso de coerción económica es mencionado, con Japón buscando diversificar sus fuentes de recursos y fortalecer su economía para resistir presiones geopolíticas. El Libro Blanco destaca la amenaza de las operaciones de influencia extranjera, que buscan socavar la cohesión social y política de Japón. El país trabaja para proteger su sistema democrático y prevenir la interferencia extranjera en sus asuntos internos.

En resumen, el *Libro Blanco de Defensa de Japón 2024* presenta un panorama de amenazas complejo y multifacético. Mientras que China, Corea del Norte y Rusia son identificadas como las principales amenazas estatales, el documento también reconoce la creciente importancia de las amenazas transnacionales y las que surgen en nuevos dominios. Esta evaluación refleja la percepción de Japón de un entorno de seguridad cada vez más desafiante y la necesidad de adoptar un enfoque integral para la defensa nacional.

Evolución de los libros blancos japoneses

Los libros blancos de defensa de Japón han sido fundamentales para comunicar la política de defensa del país y su visión del entorno de seguridad desde 1970. Durante más de cinco décadas, estos documentos han reflejado la evolución de las percepciones de amenaza de Japón, sus prioridades de defensa y su papel en la seguridad regional e internacional, adaptándose a los cambios en el contexto global.

- 1970-1989: El contexto de la Guerra Fría

Los primeros libros blancos se publicaron en el contexto de la Guerra Fría, reflejando la posición de Japón como aliado clave de EE. UU. en Asia. Durante este período, los documentos se centraban en la amenaza soviética y en la importancia de la alianza Japón-Estados Unidos para la seguridad del país, con un enfoque limitado en las capacidades militares propias de Japón debido a las restricciones constitucionales.

- 1990-2001: Adaptación al mundo post Guerra Fría

Con el fin de la Guerra Fría, los libros blancos comenzaron a abordar un espectro más amplio de desafíos de seguridad y a considerar un papel más activo para Japón en la seguridad regional e internacional. Hubo mayor atención a las amenazas regionales, incluyendo la situación en la península coreana, y una creciente preocupación por la modernización militar de China, además de la introducción de conceptos como la «seguridad humana».

- 2001-2010: Respuesta al terrorismo y nuevas amenazas

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 y el surgimiento de nuevas amenazas llevó a una reevaluación significativa de la política de defensa japonesa. Los libros blancos de este período enfatizaron la lucha contra el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, la participación de Japón en operaciones internacionales, y crecientes preocupaciones por el programa nuclear de Corea del Norte y las amenazas en los dominios cibernético y espacial.

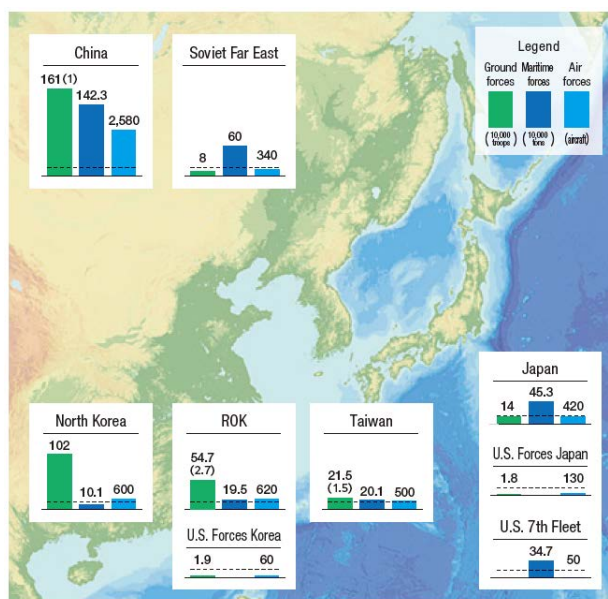


Ilustración 3. Situación de fuerzas en 2013. Fuente: MoD Japan

- 2011-2020: Respuesta al ascenso de China

Este período vio un cambio significativo en el tono y contenido de los libros blancos, reflejando la creciente preocupación de Japón por el ascenso de China y las tensiones

regionales. Se usó un lenguaje más crítico sobre las actividades militares de China, se enfatizó la necesidad de fortalecer las capacidades de defensa de Japón, y se discutió el concepto de «defensa dinámica conjunta» para mejorar la interoperabilidad entre las ramas de las Fuerzas de Autodefensa.

- 2021-presente: Respuesta a la guerra de Ucrania

Los libros blancos más recientes, incluido el de 2024, reflejan la percepción de Japón de un entorno de seguridad en rápido deterioro y la necesidad de una postura de defensa más robusta. Hay advertencias explícitas sobre la posibilidad de conflictos regionales similares a la invasión rusa de Ucrania, un lenguaje directo sobre las amenazas de China, Corea del Norte y Rusia, y un énfasis en la necesidad de un «refuerzo fundamental» de las capacidades de defensa.

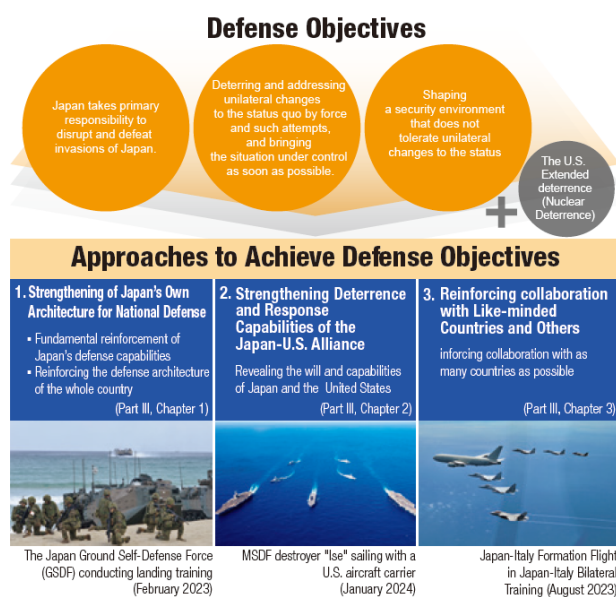


Ilustración 4. Tres objetivos de defensa y tres enfoques para alcanzarlos. Fuente: MoD Japan

El 16 de diciembre de 2022 se produjo el verdadero giro cuando Japón aprueba una nueva estrategia de seguridad nacional, marcando un cambio significativo en su política de defensa. Bajo esta *Estrategia de Seguridad 2022*, Japón prometió desde entonces duplicar su gasto militar y desarrollar capacidades ofensivas para realizar ataques de represalia en territorio enemigo, alejándose de su política de autodefensa restringida por el artículo 9 de su Constitución.

En 2015, fue cuando Abe impulsó la reinterpretación de la Constitución para permitir a Japón defender a sus aliados más allá de sus fronteras. De hecho, la segunda administración Abe (2012-14) es conocida por aparcar la «doctrina Yoshida» implementada tras la Segunda Guerra Mundial³. El gobierno actual de Kishida se ha comprometido a aumentar el gasto en seguridad nacional al 2 % del PIB para 2027⁴, lo que representa un incremento de más del 60 % desde 2022 y que le auparía al tercer puesto en inversiones en defensa, según el último informe de *The Military Balance*⁵.

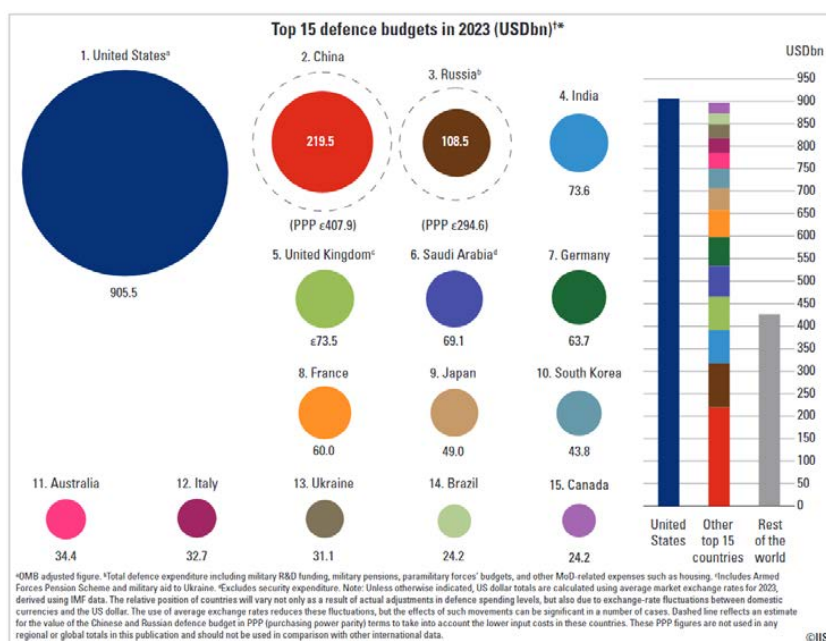


Ilustración 5. Principales países inversores en defensa. Fuente: The Military Balance, 2024

La comunidad internacional ha entrado en la época más difícil de la posguerra, escribe el ministro de Defensa Minoru Kihara en el prefacio del documento. El orden existente se ha visto seriamente desafiado, y reconocemos que estamos entrando en una nueva era de crisis. Estos retos han llevado a Japón a impulsar cambios drásticos en su política de defensa.

³ COLOM PIELLA, G. «El Zeitenwende japonés: ¿hacia su plena integración en materia de defensa?», *Revista General de Marina*, 285(7). 2023, pp. 71-84.

⁴ CONTE DE LOS RÍOS, A. «La nueva estrategia de seguridad nacional de Japón», *Revista Ejército*. 11 de enero de 2023. Disponible en: <https://www.revistaejercitos.com/focus/conflictos/la-nueva-estrategia-de-seguridad-nacional-de-japon/> (consulta 25/7/24)

⁵ Chapter Five: Asia: Regional trends in 2023 218; Regional defence policy and economics 220; China: defence policy and economics 233; Arms procurements and deliveries 244; Armed forces data section 245, *The Military Balance*, 124(1). 2024, pp. 218–327. <https://doi.org/10.1080/04597222.2024.2298593> (consulta 11/9/24)

Principales ideas

El *Libro Blanco de Defensa de Japón 2024* marca un punto de inflexión significativo en la política de defensa del país. Señala una voluntad de adoptar una postura más proactiva y asertiva en materia de seguridad, al tiempo que mantiene el compromiso con los principios pacifistas de la Constitución.

Destaca la posibilidad de una crisis grave en Asia Oriental similar a la invasión rusa de Ucrania, subrayando el temor a un conflicto en Taiwán⁶. El documento evalúa un entorno de seguridad regional cada vez más tenso debido a la agresividad de China, las armas nucleares de Corea del Norte y una Rusia revanchista.

Japón ha iniciado cambios drásticos en su política de defensa, aumentando significativamente su presupuesto militar para liberarse de las restricciones posguerra. El país se compromete a gastar el 2 % de su PIB en defensa, con un plan quinquenal de 43 billones de yenes hasta 2022. Hasta marzo de 2025, se espera un gasto de 8,9 billones de yenes, o el 1,6 % del PIB, acercándose al objetivo del 2 %.

① Stand-off Defense Capabilities	<ul style="list-style-type: none"> Strengthening the defense capabilities to oppose invading forces from a safe distance where we will not be attacked 
② Integrated Air and Missile Defense Capabilities	<ul style="list-style-type: none"> Strengthening our capabilities to respond to increasingly diverse and complex airborne threats such as missiles <p>Shipbuilding of an Aegis System-Equipped Vessel ⁽¹⁾⁽⁴⁾</p> 
③ Unmanned Defense Capabilities	<ul style="list-style-type: none"> Strengthening our capabilities via information gathering and combat support with unmanned assets <p>Preparation of UAV for reconnaissance (for mid-range) ⁽⁴⁾⁽²⁾</p> 
④ Cross-Domain Operation Capabilities	<ul style="list-style-type: none"> Strengthening space, cyber, electromagnetic spectrum, land, sea and air capabilities necessary for combat by fusing all capabilities <p>Development of Stand-off Electronic Warfare Aircraft ⁽¹⁾⁽⁴⁾</p> 
⑤ Command and Control and Intelligence-related Functions	<ul style="list-style-type: none"> Strengthening command and control and intelligence-related functions to accelerate and refine decision-making <p>Acquisition of Signals Intelligence Aircraft (RC-2)</p> 
⑥ Mobile Deployment Capabilities/Civil Protection	<ul style="list-style-type: none"> Strengthening maritime and air transport capabilities to quickly maneuver and deploy the necessary forces Implementing civil protection by utilizing the above capabilities <p>Acquisition of transport vessels ⁽¹⁾⁽⁴⁾</p> 
⑦ Sustainability and Resiliency	<ul style="list-style-type: none"> Preparation of necessary and sufficient ammunition, guided missiles and fuel from an early stage Secure funds to acquire parts for equipment, repair equipment and improve resiliency of facilities <p>Securing the ammunition storage facilities ⁽¹⁾⁽⁴⁾</p> 

Ilustración 6. Capacidades en las que centran el refuerzo de la defensa. Fuente: MoD Japan

⁶ BURDY, J. P. «Le Japon et Taiwan. Vers un «pivot taiwanais» de Tokyo?», *Questions Internationales*, (122), décembre 2023-janvier 2024. 2023, pp. 117-124.

Gran parte del presupuesto se destinará a misiles avanzados y nuevos buques de guerra con el sistema Aegis. La creciente firmeza militar de China, especialmente cerca de Taiwán, ha sido un factor clave para este refuerzo. Japón ha expresado que las maniobras militares chinas alrededor de Taiwán podrían demostrar la estrategia de invasión de Pekín, aumentando las tensiones.

El Libro Blanco señala que Corea del Norte está mejorando sus capacidades nucleares y de misiles, diversificando sus sistemas de armamento y reforzando sus capacidades de inteligencia. También se menciona la cooperación militar entre Corea del Norte y Rusia. Japón ha resaltado la importancia de sus lazos con Corea del Sur, mencionando un acuerdo reciente para reanudar los intercambios de defensa y evitar incidentes como el de 2018.

El nuevo Libro Blanco marca un cambio significativo en su postura de seguridad, con implicaciones para el equilibrio regional y el orden de seguridad global. Japón caracteriza a China como «el mayor desafío estratégico nunca visto», lo que podría alterar el balance de poder en el Indopacífico. Esto también podría llevar a una relación más equilibrada dentro de la alianza con EE. UU., con Japón asumiendo mayores responsabilidades.

El documento define tres enfoques para alcanzar los objetivos de defensa: primero, la arquitectura propia de Japón para la defensa nacional; segundo, la alianza Japón-EE. UU., y tercero, la colaboración con países afines y otros. Para cumplir de manera rápida y eficaz con sus funciones, el Ministerio de Defensa de Japón ha adoptado un sistema de operaciones conjuntas que integra las Fuerzas de Autodefensa Terrestres, Marítimas y Aéreas.

A partir del año fiscal 2024, se establecerá un Mando de Operaciones Conjuntas en Ichigaya, que funcionará como un cuartel general permanente, unificando el mando de las tres ramas y mejorando la capacidad para llevar a cabo operaciones diarias en múltiples dominios. La transición se completará en marzo de 2025⁷.

Este enfoque busca no solo mejorar la coordinación entre las fuerzas, sino también responder a las crecientes amenazas en la región, especialmente de países como China

⁷ MIKI, R. «Japan to locate Self-Defense Forces joint command near PM office», *Nikkei Asia*. 2023, March 7. Disponible en: <https://asia.nikkei.com/Politics/Defense/Japan-to-locate-Self-Defense-Forces-joint-command-near-PM-office> (consulta 25/7/24)

y Corea del Norte. La integración de las Fuerzas de Autodefensa permitirá a Japón fortalecer su postura defensiva y contribuir de manera más efectiva a la seguridad regional, en un contexto de creciente inestabilidad y tensión geopolítica⁸.

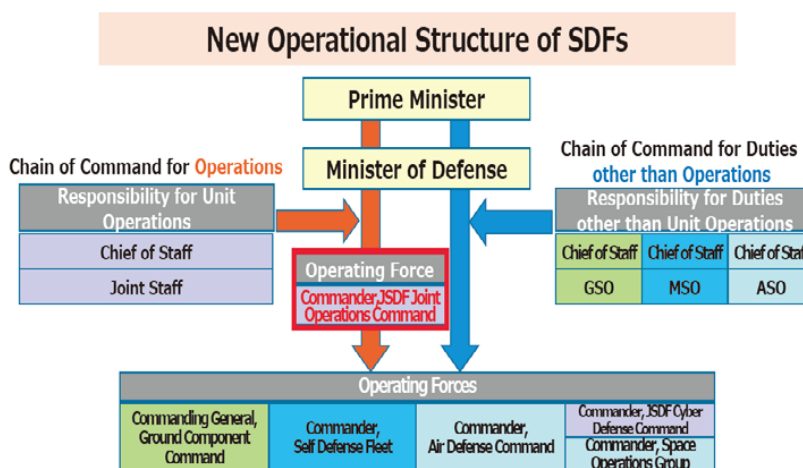


Ilustración 7. Nueva estructura de Defensa. MoD Japan

Con relación a EE. UU., la alianza de seguridad es un pilar clave de la política de seguridad de Japón. Japón reforzará fundamentalmente sus capacidades de defensa para emplear más eficazmente las capacidades de EE. UU., fortaleciendo así la disuasión y respuesta de la alianza. Japón y EE. UU. profundizarán la cooperación para implementar sin problemas operaciones aliadas entre dominios, incluyendo los dominios espacial, cibernético y electromagnético. Además, Japón y EE. UU. establecieron el Mecanismo de Coordinación de la Alianza para abordar respuestas conjuntas coherentes de manera fluida y eficaz.

Japón busca mantener un entorno de seguridad estable, evitando cambios unilaterales del *statu quo* por la fuerza mediante esfuerzos diplomáticos y una arquitectura de defensa robusta. Refuerza su cooperación con aliados, mejora su capacidad de respuesta con nuevos sistemas de defensa y tecnología, y asegura su preparación para

⁸ THE ECONOMIST. «Is this a new era of warrior Japan?». 22 de julio de 2024. Disponible en: <https://www.economist.com/asia/2024/07/22/is-this-a-new-era-of-warrior-japan> (consulta 25/7/24)

catástrofes y ataques. La integración de capacidades multidominio y la gestión de la guerra de información son también prioridades clave.

Sin embargo, el refuerzo militar de Japón genera preocupación entre algunos vecinos y riesgos de una carrera armamentista regional. La postura más asertiva de Japón, incluyendo capacidades de contraataque, tiene implicaciones para las normas internacionales sobre el uso de la fuerza. Aun así, el énfasis de Japón en la cooperación multilateral podría conducir a una red de seguridad más integrada en la región.

Japón sostiene que la guerra en Ucrania podría prolongarse y enfatiza la necesidad de impedir que Rusia logre sus objetivos para evitar que se permita el cambio del *statu quo* por la fuerza en otras regiones, incluida Asia. La adquisición de capacidades de contraataque y un mayor énfasis en la disuasión marcan un cambio en su postura defensiva. Japón también fortalecerá sus alianzas y adaptará su estrategia a los dominios espacial, cibernético y electromagnético, preparándose para conflictos prolongados y complejos.

Evolución del lenguaje en el libro blanco del Japón

A lo largo de los años, se ha observado una evolución significativa en el lenguaje y enfoque de los libros blancos japoneses: de la ambigüedad a la especificidad, pasando de documentos ambiguos a otros más específicos en la identificación de amenazas y capacidades, describiendo detalladamente los planes de defensa de Japón y proporcionando mayor claridad sobre sus estrategias y objetivos.

Aquí algunos puntos clave sobre este lenguaje de confrontación:

- 1) Claridad en la identificación de amenazas: Japón ha adoptado un tono más explícito al identificar las acciones militares chinas como una amenaza directa a su seguridad nacional. En los documentos de defensa, Japón destaca las maniobras militares a gran escala de China cerca de Taiwán y en el mar de China Oriental, lo que ha aumentado la preocupación en Tokio.
- 2) Aumento de la retórica sobre Taiwán: la inclusión de referencias explícitas a Taiwán en el *Libro Blanco De Defensa de Japón* y la declaración de que una emergencia en Taiwán representaría también una emergencia para Japón

subrayan el nivel de preocupación. Esto se ve como un mensaje claro a China de que Japón está atento y preparado para responder a cualquier agresión⁹.

- 3) Descripciones directas de las actividades chinas: Japón ha señalado que las maniobras militares chinas alrededor de Taiwán probablemente demuestran parte de la estrategia de invasión de Pekín. Esta afirmación es significativa porque atribuye intenciones agresivas a China y respalda la necesidad de una postura defensiva más robusta por parte de Japón.
- 4) Incremento en la preparación militar: en respuesta a estas amenazas percibidas, Japón ha incrementado su gasto militar y desarrollado capacidades ofensivas, como misiles de largo alcance. Este movimiento es un cambio notable de su política anterior de autodefensa y refleja un enfoque más proactivo y asertivo en su estrategia de defensa.
- 5) Colaboración internacional: Japón ha fortalecido sus lazos con socios internacionales, incluida la OTAN, lo cual envía un mensaje de unidad y disposición para cooperar en la defensa contra amenazas comunes. La participación en programas de cooperación y diálogos estratégicos refuerza esta postura.

Los libros blancos han pasado de una postura reactiva a una más proactiva. Los documentos más recientes enfatizan la necesidad de anticipar y prevenir conflictos, destacando la importancia de la disuasión en lugar de solo reaccionar ante amenazas. Este cambio refleja una adaptación a un entorno de seguridad más complejo y desafiante.

El enfoque de los libros blancos ha evolucionado de lo nacional a lo regional y global. Inicialmente centrados en la autodefensa del territorio japonés, ahora abarcan una visión más amplia de la seguridad regional e internacional. Esto demuestra la creciente interconexión de la seguridad de Japón con la estabilidad global, subrayando su papel activo en la paz mundial.

⁹ JOHNSON, J. «Japan's new defense white paper delivers strongest words yet on Taiwan», *The Japan Times*. 12 de julio de 2024. Disponible en: <https://www.japantimes.co.jp/news/2024/07/12/japan/politics/japan-defense-white-paper/> (consulta 25/7/24)

Con el tiempo, los libros blancos han incrementado la transparencia, proporcionando información detallada sobre las capacidades de defensa de Japón, sus planes de adquisición y evaluación de amenazas. Esta mayor claridad busca generar confianza tanto a nivel nacional como internacional, reflejando un esfuerzo por aumentar la transparencia y fortalecer la credibilidad de sus políticas de defensa.

Ha habido un énfasis creciente en la cooperación internacional. Mientras que los primeros documentos se centraban casi exclusivamente en la alianza con EE. UU., los libros blancos más recientes destacan la importancia de colaborar con una gama más amplia de países. Esta estrategia subraya la relevancia de las alianzas estratégicas y la cooperación multilateral en la seguridad global.

Un factor clave detrás de este cambio es la creciente firmeza militar de China, especialmente cerca de Taiwán, lo que ha inquietado a Tokio. Japón ha ampliado gradualmente su lenguaje sobre Taiwán en sus informes de defensa, afirmando que los ejercicios militares chinos alrededor de la isla demuestran parte de la estrategia de invasión de Pakín y aumentan las tensiones.

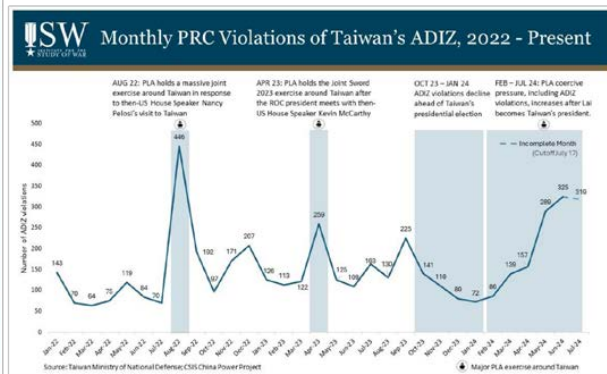


Ilustración 8. Evolución de la situación en Taiwán. Fuente: Jean-Paul Burdy/ISW

En cuanto a Corea del Norte, el documento destaca que el país está mejorando sus capacidades nucleares y de misiles, diversificando sus sistemas de armamento y reforzando sus capacidades operativas. Además, se menciona que Pyongyang ha estado enviando equipo militar a Rusia para la guerra en Ucrania.

El documento también resalta la importancia de los lazos con Corea del Sur, especialmente en la reanudación de intercambios de defensa y medidas para evitar incidentes como el de 2018. Asimismo, subraya la necesidad de impedir que Rusia alcance sus objetivos en Ucrania para evitar que se permita el cambio unilateral del *statu quo* por la fuerza en otras regiones, incluida Asia.

Estos cambios indican que Japón está adoptando una postura más asertiva en su política de defensa, preparándose para enfrentar las amenazas regionales con capacidades ofensivas y una mayor cooperación internacional. Japón está adoptando una postura más directa y asertiva para proteger sus intereses nacionales y garantizar la estabilidad regional.

El Libro Blanco de 2024 culmina estas tendencias, ofreciendo una evaluación detallada de las amenazas que enfrenta Japón y articulando una respuesta clara. Advierte sobre la posibilidad de un conflicto regional similar al de Ucrania, reflejando la preocupación de Japón por la situación de seguridad actual y su compromiso con una postura de defensa más robusta.

Esta evolución en el contenido y tono de los libros blancos refleja no solo los cambios en el entorno de seguridad de Japón, sino también la transformación gradual de su política de defensa. Japón muestra su disposición a asumir un papel más activo en los asuntos de seguridad regional y global, adaptándose a un panorama de seguridad cada vez más desafiante.

Aliados y alianzas del Japón

El *Libro Blanco de Defensa de Japón 2024* destaca la importancia de las alianzas y asociaciones de seguridad. En un entorno de seguridad cada vez más complejo, Japón reconoce que la cooperación con aliados y países afines es crucial para la paz y la estabilidad en la región indopacífica y más allá. Esta sección examina las relaciones de Japón con sus principales aliados.

La alianza Japón-Estados Unidos sigue siendo fundamental para la política de seguridad japonesa. El Libro Blanco de 2024 reafirma el compromiso de EE. UU. con la defensa de Japón, incluyendo la aplicación del artículo 5 del Tratado de Seguridad a las islas Senkaku. También se enfatiza la cooperación en áreas como el espacio, ciberespacio y tecnologías emergentes.

Australia es un socio de seguridad importante para Japón. El Libro Blanco menciona la implementación del Acuerdo de Acceso Recíproco (RAA por sus siglas en inglés), que facilita los ejercicios y despliegues conjuntos. También destaca la importancia del Diálogo de Seguridad Trilateral Japón-Australia-Estados Unidos y la cooperación para un Indopacífico libre y abierto, así como los ejercicios militares conjuntos.

El Libro Blanco de 2024 refleja la creciente importancia de India como socio estratégico de Japón. Se destaca la importancia del diálogo cuadrilateral de seguridad (QUAD) entre Japón, India, EE. UU. y Australia. Además, menciona la cooperación en seguridad marítima y ejercicios navales conjuntos, así como la promoción de un Indopacífico libre y abierto.

El Libro Blanco subraya la importancia de fortalecer las relaciones con países del Sudeste Asiático, especialmente con Corea del Sur uno de sus principales aliados. Japón apoya la centralidad de la ASEAN en la arquitectura de seguridad regional. También menciona esfuerzos para fortalecer relaciones de seguridad con países como Vietnam, Filipinas e Indonesia, reflejando la importancia de la cooperación bilateral en la región.

El Reino Unido es un socio de seguridad creciente para Japón. El Libro Blanco menciona la implementación del RAA firmado entre ambos países, que facilita los ejercicios y despliegues conjuntos. También destaca la cooperación en el Indopacífico, incluyendo

el despliegue de buques de guerra y la colaboración en el desarrollo conjunto de un avión de combate de próxima generación¹⁰.

El documento refleja el papel creciente de la UE como socio de seguridad de Japón. Se destaca la implementación del Acuerdo de Asociación Estratégica entre Japón y la UE, la cooperación en seguridad marítima y ejercicios navales conjuntos, así como la alineación de visiones para la región indopacífica, fortaleciendo la cooperación bilateral en múltiples frentes.

Aunque Japón no es miembro de la OTAN, el Libro Blanco destaca la creciente cooperación con esta organización. Japón es considerado un socio global de la OTAN y se menciona la cooperación en áreas como ciberseguridad y contraterrorismo. También se destacan los ejercicios conjuntos en los que Japón ha participado como observador.

El documento menciona la importancia de fortalecer lazos con otros países. Con Canadá, se destaca la cooperación en ejercicios militares y el intercambio de información. Con Francia, se mencionan los ejercicios navales conjuntos y la cooperación en tecnología de defensa. Con Alemania, se enfatiza el diálogo de seguridad y la cooperación en ciberseguridad. Con Israel, se destaca la cooperación en tecnología de defensa.

El Libro Blanco enfatiza la importancia de los marcos multilaterales. Japón apoya la centralidad de la ASEAN en la arquitectura de seguridad regional, participa en el Foro Regional de ASEAN (ARF por sus siglas en inglés) y la Cumbre de Asia Oriental (EAS por sus siglas en inglés). También se menciona la importancia del Diálogo de Defensa de Shangri-La para discutir temas estratégicos regionales.

El documento destaca la cooperación en nuevos dominios con aliados y socios. En el espacio, se mencionan acuerdos con EE. UU., Australia e India. En ciberespacio, se destaca la cooperación en ciberseguridad e intercambio de información. En el dominio electromagnético, se menciona la cooperación con EE. UU. y otros aliados, subrayando la importancia de estas áreas emergentes.

El Libro Blanco de 2024 refleja los esfuerzos de Japón por diversificar y profundizar sus alianzas de seguridad. Japón busca construir una red de socios afines para enfrentar los

¹⁰ GÓMEZ VÉLEZ, M. «Resiliencia estratégica: el Acuerdo de Acceso Recíproco entre el Reino Unido y Japón», *Descifrando la Guerra*. 28 de febrero de 2023. Disponible en: <https://www.descifrandola guerra.es/resiliencia-estrategica-el-acuerdo-de-acceso-reciproco-entre-el-reino-unido-y-japon/> (consulta 25/7/24)

desafíos regionales y globales, respondiendo a un entorno de seguridad cada vez más complejo y desafiante.

Conclusiones

El *Libro Blanco de Defensa de Japón 2024* marca un hito significativo en la evolución de la política de defensa japonesa. A través de su análisis detallado del entorno de seguridad, sus alianzas y las amenazas que enfrenta, el documento refleja una visión de Japón cada vez más proactiva y asertiva en materia de seguridad.

El Libro Blanco pinta un cuadro sombrío del entorno de seguridad que rodea a Japón. La advertencia explícita sobre la posibilidad de un conflicto similar al de Ucrania en la región indopacífica subraya la gravedad con la que Japón percibe la situación actual. Esta evaluación refleja una creciente preocupación por la estabilidad regional y global, y sugiere que Japón se está preparando para un futuro potencialmente más volátil y peligroso.

El documento deja claro que China representa el desafío más significativo y urgente para la seguridad de Japón. La atención detallada que se presta a las actividades y capacidades militares de China, así como a su comportamiento en la región, indica que Tokio ve a Pekín como su principal preocupación estratégica a largo plazo. Esta percepción está moldeando profundamente la política de defensa japonesa y sus relaciones regionales.

El Libro Blanco enfatiza la importancia de fortalecer las alianzas existentes, especialmente con EE. UU., y de desarrollar nuevas asociaciones de seguridad. Este enfoque en la cooperación internacional refleja el reconocimiento de Japón de que no puede enfrentar solo los desafíos de seguridad actuales. La diversificación de sus relaciones de seguridad, incluyendo una cooperación más estrecha con países como Australia, India, y naciones del Sudeste Asiático, así como con la OTAN y la UE, indica un enfoque más global de la seguridad japonesa.

El documento señala claramente la intención de Japón de reforzar significativamente su defensa. La mención de la adquisición de capacidades de contraataque y el aumento del gasto al 2 % del PIB marcan un cambio significativo en la postura de defensa

tradicionalmente restringida de Japón. Esto sugiere una interpretación más flexible de la Constitución pacifista del país y una voluntad de asumir un papel más activo en su propia defensa y en la seguridad regional.

El Libro Blanco presta una atención significativa a las amenazas en los dominios espacial, cibernético y electromagnético. Este enfoque refleja el reconocimiento de Japón de que los futuros conflictos probablemente se librarán en estos nuevos dominios, tanto como en los tradicionales. La inversión en estas áreas indica un esfuerzo por mantenerse a la vanguardia de las tendencias militares modernas.

El documento expresa una preocupación cada vez mayor por la situación en torno a Taiwán. Esta atención refleja el reconocimiento de Japón de que un conflicto en el estrecho de Taiwán tendría graves implicaciones para su propia seguridad. También sugiere una postura más explícita de Japón sobre esta cuestión, que tradicionalmente ha sido un tema delicado en las relaciones entre Japón y China.

El Libro Blanco pone un énfasis significativo en la necesidad de mejorar la resiliencia y la sostenibilidad de las fuerzas de defensa de Japón. Esto incluye medidas para aumentar las reservas de municiones y combustible, mejorar la infraestructura de defensa y fortalecer la capacidad de Japón para mantener operaciones prolongadas. Este enfoque refleja una evaluación realista de los desafíos potenciales que Japón podría enfrentar en un conflicto prolongado.

El documento enfatiza la importancia de expandir la cooperación en materia de seguridad más allá de la alianza con EE. UU., y aunque esta alianza sigue siendo la piedra angular de la seguridad de Japón, el Libro Blanco destaca la necesidad de fortalecer los lazos con otros países de la región y más allá, incluyendo Australia, India, países del Sudeste Asiático, y naciones europeas. Este enfoque multilateral refleja el reconocimiento de Japón de la naturaleza interconectada de los desafíos de seguridad en la región indopacífica y más allá.

El Libro Blanco dedica una atención significativa a las amenazas no tradicionales, como el cambio climático, las pandemias y los desastres naturales. Esta inclusión refleja un enfoque más holístico de la seguridad nacional, reconociendo que estos desafíos pueden tener implicaciones significativas para la estabilidad regional y la seguridad de Japón.

El *Libro Blanco de Defensa de Japón 2024* representa un hito significativo en la evolución de la política de defensa japonesa. Refleja la determinación de Japón de adaptarse a un entorno de seguridad cada vez más desafiante y de asumir un papel más activo en los asuntos de seguridad regional y global.

Al mismo tiempo, plantea importantes cuestiones sobre el futuro equilibrio de poder en la región indopacífica y el papel de Japón en el orden de seguridad internacional. A medida que Japón avanza en la implementación de estas políticas, será crucial observar cómo responden otros actores regionales y globales, y cómo estas dinámicas cambiantes afectarán la estabilidad y la seguridad en la región y más allá.

*Augusto Conte de los Ríos**
Doctor en Historia y Analista del
Centro de Pensamiento Naval
[@BaturrilloSUB](#)

93/2024

4 de octubre de 2024

Ignacio Tornel Trelles *

La nuclearización militar de Japón

La nuclearización militar de Japón

Resumen:

Dentro de su creciente asertividad, China ha manifestado expresamente su especial interés por expandirse y asentarse en la zona del Indopacífico. Ante esta intención de Pekín, los países de la zona actualizan sus políticas de seguridad y defensa, buscando ajustarlas de la mejor manera posible a esta nueva situación. En este contexto de inestabilidad y riesgo, Japón emerge como un interesante caso de estudio, pues, a pesar de ser un país constitucionalmente pacifista, es lógico preguntarse cómo reaccionará el país nipón ante las amenazas que presenta la arena internacional. Más concretamente, este trabajo tratará de responder a una pregunta que ya sobrevuela el campo objeto de estudio, sobre todo sabiendo la tensión a la que es sometido el país y sus capacidades tecnológicas: ¿optará Japón por la nuclearización militar?

Palabras clave:

Japón, nuclearización, Estados Unidos, consecuencias geoestratégicas, 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.

The Military Nuclearization of Japan

Abstract:

Within its growing assertiveness, China has explicitly expressed its special interest in expanding and establishing itself in the Indo-Pacific region. As a result, the countries in the area are already updating their Security and Defense policies to adjust them as effectively as possible to this new scenario. In this context of instability and risk, Japan—a constitutionally pacifist country—emerges as an interesting case study, as it is logical to wonder how this country will react to the threats present on the international stage. More specifically, this paper will seek to answer a question that already comes up when studying Japan's Defense policies, particularly given the military pressure the country is under and its technological capabilities. Will Japan go nuclear?

Keywords:

Japan, nuclear, United States, geostrategic consequences, China.

Introducción

La región indopacífica¹ se ha convertido, en los últimos años, en una zona geográfica indispensable dentro del estudio de las relaciones internacionales y del análisis geoestratégico. Así lo señalaba la Administración estadounidense a través de su Estrategia de Seguridad Nacional de 2022, al afirmar que «ninguna región será más importante para el mundo (...) que el Indopacífico»². La región, que ya en 2019 concentraba el 60 % del PIB mundial y que contaba por aquel entonces con 4500 millones de habitantes³, ha sufrido importantes cambios estratégicos en las últimas décadas, siendo la asertividad de China⁴ —con reclamaciones territoriales tales como la línea de los nueve puntos o las islas Senkaku⁵ a Japón— y la nuclearización de Corea del Norte —país con arma nuclear desde 2006⁶— los dos más destacados.

Son precisamente estos dos elementos los que hacen que Occidente, y sobre todo Estados Unidos⁷, miren con interés y preocupación la región del Indopacífico, tratando de afianzar allí su presencia⁸ a través de la firma y elaboración de acuerdos y alianzas político-comerciales⁹. El Indopacífico es, pues, «el eje principal de la competición geopolítica entre las grandes potencias»¹⁰, una región en la que el equilibrio de poder es sensible e inestable y en la que la presencia de las dos superpotencias condiciona y moldea todo lo que allí ocurre. En este sentido, los países menores del Indopacífico

¹ Término que hace referencia a la zona geográfica en la que confluyen los océanos Índico y Pacífico y que incluye a países como Australia, Japón, China, India, Corea del Sur o Indonesia. MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE FRANCIA. «El Indo-Pacífico, una prioridad para Francia». Junio de 2019. Disponible en: <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/fichas-de-paises/asia/el-indo-pacifico-una-prioridad-para-francia/>

Nota: Todos los hipervínculos están activos con fecha de 6 de septiembre de 2024.

² Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, 2022, p. 38, [traducción propia]. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/11/8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf>

³ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE FRANCIA. «El Indo-Pacífico, una prioridad para Francia». *Op. cit.* Disponible en: <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/fichas-de-paises/asia/el-indo-pacifico-una-prioridad-para-francia/>

⁴ HIDALGO, M.^a del Mar. *Disputas territoriales de Japón*. Documento Informativo IEEE, 53/2012. Disponible en: [LAS DISPUTAS TERRITORIALES DE JAPÓN \(ieee.es\)](https://www.ieee.es/Documentos/DisputasTerritorialesDeJapon).

⁵ Islas Diaoyu es la forma que tiene China de referirse a estas islas. Japón, por el contrario, las llama Islas Senkaku.

⁶ CNN. «Datos básicos y cronología nuclear de Corea del Norte». 25 de abril de 2022. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2022/04/25/datos-basicos-cronologia-nuclear-corea-del-norte-trax/>

⁷ ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL DE ESTADOS UNIDOS. *Op. cit.* 2022. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/11/8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf>

⁸ Así, el Gobierno británico [anunciaba](#) el 31 de marzo de 2023 su incorporación al Acuerdo Integral y Progresista para la Asociación Transpacífico y el Ministerio de Asuntos Exteriores francés [manifestaba](#) la intención de Francia de ser «una potencia mediadora, inclusiva y estabilizadora» en el Indopacífico.

⁹ DELAGE, Fernando. «Europa en la era de Eurasia y del Indo-Pacífico», *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y RRLL*, 2023, p. 17. Disponible en: [Europa en la era de Eurasia y del Indo-Pacífico - Dialnet \(unirioja.es\)](#)

¹⁰ DELAGE, Fernando. «Europa en la era de Eurasia y del Indo-Pacífico». *Op. cit.*, p. 14. Disponible en: [Europa en la era de Eurasia y del Indo-Pacífico - Dialnet \(unirioja.es\)](#)

tratan de adaptarse a este contexto de competición para desarrollar sus políticas y defender sus intereses nacionales de la mejor manera posible. Un claro ejemplo de esta dinámica es Japón¹¹: con conflictos territoriales directos con China, Taiwán, Corea del Sur y Rusia¹², y a pesar de su posición oficialmente pacifista tras la Segunda Guerra Mundial¹³, la cuestión de la defensa nacional y sus medios ha sido debatida, modificada y desarrollada en múltiples ocasiones desde 1945¹⁴, en un intento por adaptarse a los cambios que sufría —y sufre— la sociedad internacional. Esta, de hecho, continúa evolucionando, principalmente hacia un contexto más inestable y violento: el número de conflictos es cada vez mayor¹⁵, y, por tanto, la sensación de peligro e inseguridad es cada vez más intensa y real. Ante esta situación, las políticas de seguridad de Japón —esto es evidente— tendrán que seguir actualizándose. Y si se considera la capacidad técnica del país nipón y la tensión geoestratégica a la que está sometido, una pregunta lógica aflora: ¿decidirá Japón desarrollar el arma nuclear?

En la actualidad, Japón, a través del Acta Básica de Energía Atómica, limita el uso de la energía nuclear a fines pacíficos¹⁶ y en ningún caso para el desarrollo de un arma nuclear. Además, históricamente ha suscrito de manera sistemática los tres principios no-nucleares: la no fabricación, no posesión y no introducción en terreno nacional de armas nucleares¹⁷. Sin embargo, como todo, esta regulación está abierta al cambio. En 2022, fue el propio ex primer ministro de Japón, Shinzo Abe, quien —tras la invasión rusa de Ucrania— pidió «romper el tabú» y debatir de manera seria sobre las armas nucleares¹⁸. Asesinado pocos meses después, su petición no ha generado mucho eco, por lo menos de puertas hacia fuera, en la clase política nipona. Sin embargo, a lo largo

¹¹ La iniciativa japonesa [«Un Indo-Pacífico libre y abierto»](#), recogida en un documento, refleja de manera clara los intereses e intenciones de Japón en esta zona.

¹² HIDALGO, M.ª del Mar. «Las disputas territoriales de Japón», *Op. cit.* Disponible en: [LAS DISPUTAS TERRITORIALES DE JAPÓN \(ieee.es\)](#)

¹³ *Constitución de Japón*, 1947; capítulo II, art. 9.

¹⁴ PARRA, María. «El dilema de Japón: el debate entre el pacifismo y las políticas de seguridad y energía nuclear», *Humanía del Sur: Revista de Estudios Latinoamericanos, Africanos y Asiáticos*, enero de 2018. Disponible en: [El dilema de Japón: El debate entre el pacifismo y las políticas de seguridad y energía nuclear - Dialnet \(unirioja.es\)](#)

¹⁵ *Global Peace Index*. Institute for Economics & Peace, junio 2024, Disponible en: <https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2024/06/GPI-2024-web.pdf>

¹⁶ *Atomic Energy Basic Act*, diciembre 1995. Disponible en: [Atomic Energy Basic Act - English - Japanese Law Translation](#)

¹⁷ OGAWA, Schinichi. «A Nuclear Japan Revisited», *Japan National Institut of Defense Studies (NIDS)* (n.º 64), 2003, Disponible en: <https://www.nids.mod.go.jp/english/publication/briefing/pdf/2003/64.pdf>

¹⁸ «El ex primer ministro Abe pide iniciar un debate serio sobre las armas nucleares», *Agenzia Nova*. Febrero 2022. Disponible en: [Japón, ex primer ministro Abe: «Iniciar un debate serio sobre las armas nucleares» \(agenziaova.com\)](#)

de su historia, Japón ya ha actualizado su política de seguridad¹⁹ de formas que parecían impensables en 1945, por lo que la nuclearización militar de la isla no deja de ser una opción posible. El más que probable aumento de la presión en la zona por parte de China y las declaraciones de Shinzo Abe, que no sería una voz aislada dentro de su partido, nos obligan a considerar seriamente la posibilidad de que Japón decida poner fin a su estatus de país no nuclear. Por otro lado, y en menor medida, las actualizaciones que Donald Trump —firme candidato a ocupar la Casa Blanca a partir de enero de 2025²⁰— pretende introducir en las políticas estadounidenses referentes a la defensa y seguridad de los países aliados del Indopacífico²¹ es otro factor que nos invita a considerar este cambio de estatus.

Responder de manera definitiva a la cuestión, más allá de los debates técnico-legales, será siempre una tarea altamente compleja. Esto se debe, principalmente, a la dificultad que supone llegar a conocer las opiniones y debates reales de los círculos de decisión de cualquier país, incluido Japón. Sin embargo, un estudio sobre los efectos, ventajas e inconvenientes geoestratégicos que supondrían para un país su nuclearización es una manera indirecta pero eficaz de resolver esta cuestión. Se trataría, pues, de analizar si la nuclearización es la mejor opción para Japón, para después poder decir —dentro del rango de lo probable— si este decidirá pasar a ser un país con arma nuclear o no.

Para valorar los efectos que tendría esta decisión, es indispensable pararse a estudiar la red de alianzas en las que Japón está implicado. En un mundo tan globalizado como el actual, los países amigos condicionan tanto como los países enemigos; sus políticas, preferencias y condiciones influyen de manera directa en las políticas y decisiones propias. Es por eso por lo que, para valorar lo que la nuclearización militar supondría para Japón, es imprescindible considerar la relación de Japón con su aliado militar por excelencia: Estados Unidos.

¹⁹ NIDS. «Japan: upgrading of National Security Policy», *East Asia Strategic Review*. 2016. Disponible en: [east-asian_e2016_09.pdf\(mod.go.jp\)](https://www.nids.go.jp/en/research-and-publications/publications/east-asian-e2016-09.pdf(mod.go.jp))

²⁰ FIVETHIRTYEIGHT, «Who's ahead in the national polls». Disponible en: <https://projects.fivethirtyeight.com/polls/president-general/2020/national/>

²¹ *Le Figaro*, versión impresa del 7 de agosto de 2024. «Face à la Chine, l'Asie s'inquiète du soutien américaine».

Japón y Estados Unidos: una relación estable en el tiempo

Washington es, a nivel militar, el mayor socio y aliado de Tokio. De hecho, hoy en día, Japón depende casi totalmente de Estados Unidos para su seguridad²². Esta estrecha relación militar se remonta a los años de la reconstrucción de Japón tras la Segunda Guerra Mundial y se afianzó durante la Guerra Fría. Así, en sus primeras líneas de actuación para la Defensa Nacional de 1976, Japón afirmaba rotundamente que «contra las amenazas nucleares, Japón contará con la capacidad de disuasión nuclear de Estados Unidos»²³. Esta confianza en el país americano se enmarca en la relación de mutua protección y colaboración establecida por el Tratado de Cooperación y Seguridad Mutuas, firmado por Japón y Estados Unidos en 1960²⁴ y que sigue vigente hoy en día. De hecho, la cooperación militar es actualmente uno de los pilares de la relación americano-japonesa. En abril de 2024, el primer ministro japonés, Fumio Kishida, y el presidente estadounidense, Joe Biden, consideraban, en una nota conjunta, que el Tratado anteriormente citado es el núcleo de la relación entre los dos países y que se mantiene más fuerte que nunca²⁵. En julio de este mismo año Antony Blinken y el secretario de Defensa estadounidense, Lloyd Austin, se reunieron con sus homólogos japoneses para reforzar la unión entre los dos países y anunciar que las Fuerzas de Autodefensa de Japón pasarán a estar integradas en el Mando Conjunto de Operaciones de Estados Unidos a partir de 2025.

Además, en los últimos años, Estados Unidos ha reafirmado una y otra vez —bajo distintas Administraciones— que mantendrá de manera inquebrantable su compromiso para la defensa de Japón²⁶ y se asegurará de desplegar suficiente presencia militar en la zona para disuadir y derrotar a cualquier adversario²⁷. Esta continuidad del compromiso estadounidense se mantuvo durante la Administración Trump, en las que la

²² FITZPATRICK, Mark. «How Japan Could Go Nuclear», *Foreign Affairs*. 3 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2019-10-03/how-japan-could-go-nuclear>

²³ SATOH, Yukio. «Agenda for Japan-US Strategic Consultation», *Japan National Institute for Defense Studies* (NIDS). 2009, p. 1, [traducción propia]. Disponible en: [e_02.pdf \(mod.go.jp\)](https://www.nids.go.jp/e_02.pdf)

²⁴ [Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón](https://www.mof.go.jp/press/2017/07/07_01.html). Este Tratado reemplaza a uno anterior, de 1951, mucho menos recíproco y de carácter claramente vertical, ya que fue firmado en el contexto de la ocupación de Japón por parte de Estados Unidos.

²⁵ THE WHITE HOUSE. «US-Japan joint-leader's statement». 10 abril de 2024. Disponible en: [United States-Japan Joint Leaders' Statement | The White House](https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2024/04/10/us-japan-joint-leader-statement)

²⁶ *Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos*, 2022. *Op. cit.* Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/11/8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf>

²⁷ *Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos*, 2017. Disponible en: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

relación entre estos dos países fue estable y fluida²⁸. En una situación así, la nuclearización de Japón no tiene ningún sentido, pues «mientras Japón esté bajo el paraguas nuclear de Estados Unidos, no hay ninguna razón para que el primero decida nuclearizarse»²⁹.

No obstante, las reiteradas declaraciones de Trump sobre la necesidad de que ciertos aliados dejen de ser un lastre para la defensa común y comiencen a pagar por su defensa³⁰ apuntan a un posible giro en la política exterior de Estados Unidos en caso de una segunda Administración trumpista. Perder o ver reducida la protección brindada por los americanos supondría un grave revés para la seguridad nacional de Japón. Ante esta posibilidad, la necesidad de ganar en autonomía militar para su propia defensa pasaría a ser una prioridad: la obtención del arma nuclear antes de una hipotética retirada del paraguas defensivo estadounidense se presentaría como una opción muy válida. Sin la protección de Washington, Japón quedaría tan expuesto que la nuclearización militar podría ser considerada como casi inevitable³¹.

De todas formas, lo cierto es que Washington tiene un interés vital en la zona del Indopacífico, a la que ha llegado a identificar como la región de mayor importancia para el mundo y para los americanos³². Así expresado, y sabiendo que China es el principal rival de Estados Unidos³³, la posibilidad de que Washington se desentienda totalmente de la zona y de los aliados que allí tiene es altamente improbable. Esto tampoco quiere decir que las declaraciones de Trump sean un brindis al sol: Estados Unidos bien podría aumentar las exigencias para con sus aliados o modificar algunas condiciones de los tratados firmados. Sin embargo, lo que sí que parece evidente es que, ya sea por la alianza con el país nipón o por el genuino interés estadounidense en esta zona geográfica, Estados Unidos intervendría siempre en el Indopacífico. De una forma u otra, Japón podría, sin pecar de ingenuo, considerarse protegido por Estados Unidos, sin que

²⁸ NIDS. «East Asia Strategic Review. Japan, 2022», *NIDS*. Disponible en: [East Asian Strategic Review 2022 - The National Institute for Defense Studies \(mod.go.jp\)](https://www.nids.mod.go.jp/english/publication/briefing/pdf/2003/64.pdf)

²⁹ OGAWA, Schinichi. «A Nuclear Japan Revisited», *Op. cit.* Disponible en: <https://www.nids.mod.go.jp/english/publication/briefing/pdf/2003/64.pdf>

³⁰ *LE FIGARO*, versión impresa del 7 de agosto de 2024. «Face à la Chine, l'Asie s'inquiète du soutien américain».

³¹ ERICKSON, Andrew *et al.* «The Taiwan Catastrophe», *Foreign Affairs*. 16 de febrero de 2024. Disponible en: <https://www.google.com/url?q=https://www.foreignaffairs.com/united-states/taiwan-catastrophe&sa=D&source=docs&ust=1723909937326058&usq=AOvVaw2loU5iCo9b-wuEsdmW6ZXx>

³² *Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos*, 2022. *Op. cit.* Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/11/8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf>

³³ *Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos*, 2022. *Op. cit.* Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/11/8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf>

esto le lleve a descuidar la inversión en su propia capacidad de respuesta y defensa armamentística.

Además de la cuestión de la protección militar, hay otro elemento en la relación americano-japonesa que debe ser sopesado cuando se valora la posibilidad de que Japón opte por la opción nuclear: la postura de Estados Unidos respecto a la nuclearización de sus aliados. Y lo cierto es que esta es meridiana: no debe producirse bajo ningún concepto. No solo es que Estados Unidos haya mantenido históricamente una posición de no proliferación —convirtiéndose prácticamente en el paladín de este movimiento a nivel mundial—, sino que se ha manifestado recientemente en este sentido en su Estrategia de Seguridad Nacional. En este documento se explicaba que «Estados Unidos trabajará con aliados y socios, la sociedad civil y organizaciones internacionales para fortalecer los mecanismos de control de armas y no proliferación, especialmente durante tiempos de conflicto en los que los riesgos de escalada son mayores»³⁴. Estados Unidos no permitiría, pues, la nuclearización de Japón, especialmente en caso de conflicto.

Estos dos elementos —la protección casi asegurada de Estados Unidos y la reticencia de este país a que sus aliados se nuclearicen— hacen que la opción nuclear sea una vía estratégicamente poco útil para Japón, sobre todo porque crearía más problemas, analizados más adelante, de los que solucionaría. Si se puede contar con la defensa nuclear de Washington, ¿para qué molestarse en desarrollar un arma nuclear propia? Y es que, como afirman algunos analistas japoneses, si Japón sigue contando con Estados Unidos, la nuclearización no es, en ningún caso, una opción³⁵.

En los párrafos anteriores se ha dado casi por hecho la continuidad en el tiempo de la protección estadounidense y se han aportado las razones que justifican esta posición. Sin embargo, en línea de lo afirmado anteriormente sobre la complejidad de predecir los movimientos y opiniones de las élites decisorias, es de obligado cumplimiento considerar la posibilidad de que Japón ya no se viese protegido por Estados Unidos. ¿Qué pasaría entonces? Evidentemente, y como ya se ha recalcado, la opción nuclear pasaría a ser considerada como una opción muy válida, casi inevitable. Sin embargo, ¿sería realmente

³⁴ *Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos*, 2022. *Op. cit.*, p. 29. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/11/8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf>

³⁵ OGAWA, Shinichi. «A Nuclear Japan Revisited». *Op. cit.*, p. 3. Disponible en: <https://www.nids.mod.go.jp/english/publication/briefing/pdf/2003/64.pdf>

la mejor? Para poder responder, hay que considerar múltiples aspectos. La nuclearización nunca será una acción aislada en la que los elementos de la ecuación fuesen únicamente la asertividad china, la ausencia de protección estadounidenses y la seguridad nacional japonesa. Habrá que tener en cuenta también otras variables, como el impacto que la nuclearización tendría en la propia población nipona, en sus aliados y en sus enemigos. Habrá que ver cuáles son, una vez que Estados Unidos ya no garantice la seguridad de Japón, sus ventajas y sus inconvenientes.

Consecuencias geoestratégicas

La nuclearización militar supondría una ventaja obvia para Japón: la posesión de un arma de disuasión, un elemento especialmente útil en las conversaciones y negociaciones que se dan en la arena internacional. Evidentemente, el arma nuclear pasaría a ser una pieza clave en su relación con China, vecino de probada asertividad. Esgrimiendo la amenaza de una respuesta nuclear, Japón garantizaría de mejor manera su propia seguridad.

Por otro lado, la nuclearización convertiría a Japón en un país más independiente. Esta autonomía, que residiría en la capacidad de autodefenderse, permitiría al país nipón actuar con una mayor libertad de movimientos en el ámbito internacional. Aunque no es probable que Japón pasase a formar parte de los «países de la tercera vía», la soberanía ganada a través del arma nuclear permitiría contemplar nuevos acuerdos y alianzas, lo que en muchas ocasiones facilita el crecimiento económico³⁶. Más allá de la garantía de su seguridad y una mayor autonomía, Japón pasaría además a ser parte del selecto grupo —para bien o para mal— de potencias nucleares. Frente a estos beneficios y ventajas de la nuclearización militar, se presentan también efectos negativos que no pueden ser ignorados.

Para empezar, Japón incumpliría el Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), que en su artículo III establece que los países firmantes —Japón entre ellos— se comprometen a impedir que «la energía nuclear se desvíe de usos pacíficos hacia armas u otros dispositivos nucleares explosivos»³⁷. Sin embargo, sin querer

³⁶ SPEKTOR, Matias. «In Defense of the Fence Sitters», *Foreign Affairs*. 18 de abril de 2023. Disponible en: [In Defense of the Fence Sitters | Foreign Affairs](#)

³⁷ ORGANISMO INTERNACIONAL DE ENERGÍA ATÓMICA. «Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares, 1970». Disponible en: [INFCIRC/140 - Treat on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons - Spanish \(iaea.org\)](#)

desdeñar la importancia de este Tratado y las consecuencias que puede acarrear su incumplimiento, no sería este el principal problema de Japón. Con su nuclearización, Japón activaría dinámicas de un impacto mucho más directo y perjudicial que el simple incumplimiento de un Tratado³⁸.

En primer lugar, el desarrollo de armas nucleares por parte del gobierno japonés provocaría inevitablemente una mayor desestabilización de la región y un alejamiento del *statu quo*. Esto choca frontalmente con los intereses del país del sol naciente, que ha manifestado claramente que uno de sus objetivos principales es preservar la situación actual en el Indopacífico³⁹. Además, supondría introducir un nuevo elemento desestabilizador en el ya frágil equilibrio regional y sería vista tanto por China como por Corea del Norte como una manifestación de voluntad beligerante. A grandes rasgos, la nuclearización de Japón tendría como consecuencia directa una mayor nuclearización de China y Corea del Norte⁴⁰ —que adoptarían posiciones incluso más agresivas—, además de redundar en un aumento de la tensión bélica y la desconfianza en la zona. En un contexto así, una reacción china, más allá de una mayor nuclearización, no se haría esperar, y así lo han manifestado desde Pekín en diversos momentos.

El propio Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular China califica de «temas sensibles» dos cuestiones relacionadas con Japón: la soberanía sobre las islas Senkaku/Diaoyu y cooperación militar entre Estados Unidos y Japón. En cuanto a las islas, China las considera una parte «inalienable» de su territorio y cuenta con resolver la situación en el futuro⁴¹. Respecto a la segunda, China recuerda que Japón deberá limitarse a desarrollar su fuerza militar para la defensa y en ningún caso «para utilizarla en el extranjero»⁴², señalando que Japón se comprometió a regirse por los tres principios

³⁸ Recordemos que la no suscripción del TNP no condena necesariamente al ostracismo internacional. Así, países que no han firmado el TNP son, sin embargo, aliados históricos de Estados Unidos y de otros países de Occidente (véase el caso de Israel).

³⁹ «(...) el mantenimiento del *statu quo*, especialmente en el mar de la China Oriental, es parte del interés nacional de Japón», *East Asia Strategic Review 2022*. NIDS, 2022, p. 273, [traducción propia]. Disponible en: [East Asia Strategic Review 2022](#)

⁴⁰ OGAWA, Schinichi. «A Nuclear Japan Revisited». *Op. cit.* Disponible en: <https://www.nids.mod.go.jp/english/publication/briefing/pdf/2003/64.pdf>; ERICKSON, Andrew *et al.*, «The Taiwan Catastrophe». *Op. cit.* Disponible en: <https://www.google.com/url?q=https://www.foreignaffairs.com/united-states/taiwan-catastrophe&sa=D&source=docs&ust=1723909937326058&usq=AOvVaw2loU5iCo9b-wuEsdmW6ZXx>

⁴¹ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE CHINA, «Cuestiones sensibles en su relación con Japón». Mayo de 2002. Disponible en: [VI. Some Sensitive Issues Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China \(fmprc.gov.cn\)](#)

⁴² MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE CHINA. «Cuestiones sensibles en su relación con Japón». Mayo de 2002. Disponible en: [VI. Some Sensitive Issues Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China \(fmprc.gov.cn\)](#)

no nucleares. La nuclearización de Japón supondría para el gigante asiático una amenaza grave contra sus intereses nacionales —especialmente perjudicial para las reclamaciones chinas de las islas Senkaku/Diaoyu—, sería entendida como una actitud desafiante de Japón y haría casi inevitable una reacción por parte de Pekín⁴³. En múltiples ocasiones, Xi Jinping ha dejado claro que bajo ningún concepto dejaría que China fuese amenazada⁴⁴ y ha manifestado su disposición a usar la fuerza para defenderla a ella y a sus intereses⁴⁵.

Cómo reaccionaría China, es difícil concretarlo; pero decir que lo haría y ferozmente contra Japón es obvio. De esta manera, la nuclearización de Japón iría en detrimento de la estabilidad en la zona y sería un paso más hacia el caos total en el Indopacífico. Evidentemente, para un país como Japón, cuya industria armamentística ha estado prácticamente paralizada durante años, un ambiente de hostilidad, tensión y ánimo belicista es uno de los peores escenarios posibles.

En un contexto así, además, Japón se encontraría, en algún momento, en lo que vamos a llamar «limbo». Nos referiremos aquí al espacio de tiempo en el que aún no se tiene el arma nuclear, pero es sabido por otras potencias que se ha iniciado el proceso para adquirirla. Es decir, el proyecto ya no es un secreto, pero no se dispone de manera efectiva de la defensa nuclear. Y es que, aunque el país nipón tenga la capacidad y el conocimiento para desarrollar armas nucleares⁴⁶, el proceso llevaría su tiempo y es costoso. Según estimaciones de un estudio citado en *Foreign Affairs*, Japón tardaría entre tres y cinco años en desarrollar una pequeña cabeza nuclear, y le costaría dos billones de dólares (2.000.000.000.000 \$)⁴⁷. Antes de que pudiesen acabarla, los países vecinos conocerían el proyecto, lo que dejaría a Japón en una posición muy perjudicial: sin defensa efectiva y con un discurso reconciliador poco creíble.

⁴³ MÁRQUEZ DE LA RUBIA, Francisco. *Nuevos aires para la seguridad y defensa en Japón*. Documento análisis IEEE 04/2018. Madrid, 2018. Disponible en: [Nuevos aires para la seguridad y la defensa en Japón \(ieee.es\)](https://www.ieee.es)

⁴⁴ BBC. «El duro discurso de Xi Jinping durante las celebraciones de los 100 años del Partido Comunista chino». 1 de julio de 2021. Disponible en: [«China no será oprimida»: el duro discurso de Xi Jinping durante las celebraciones de los 100 años del Partido Comunista chino - BBC News Mundo](https://www.bbc.com/news/world-asia-china-57281411)

⁴⁵ BBC. «Discurso de Xi Jinping en el Congreso del Partido Comunista chino». 16 de octubre de 2022. Disponible en: [«No renunciaremos al uso de la fuerza»: la advertencia de Xi Jinping sobre Taiwán y otras claves de su discurso en el Congreso del Partido Comunista de China - BBC News Mundo](https://www.bbc.com/news/world-asia-china-61881411)

⁴⁶ SATOH, Yukio. «Agenda for Japan-US Strategic Consultation». *Op. cit.* Disponible en: [e_02.pdf \(mod.go.jp\)](https://www.mod.go.jp/e/02.pdf)

⁴⁷ FITZPATRICK, Mark. «How Japan Could Go Nuclear». *Op. cit.* Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2019-10-03/how-japan-could-go-nuclear>

En segundo lugar, la nuclearización de Japón supondría el deterioro de las relaciones con Corea del Sur, también aliado de Estados Unidos, pero con una tensa relación histórica con el país nipón. A pesar de un mayor acercamiento al primero y una normalización de las relaciones con el segundo⁴⁸, Corea del Sur es todavía un aliado poco sólido para Tokio. Las relaciones, lejos de estar consolidadas, necesitan de una constante atención para ser buenas: el respeto por los intereses del otro, el diálogo y la cooperación son algunas de las herramientas típicas. Y Seúl ha dejado claro que uno de sus principales objetivos es la desnuclearización de la península coreana⁴⁹, en la búsqueda de la estabilización de la región del Indopacífico. La nuclearización de un país vecino es siempre percibida como una amenaza⁵⁰, pero en este caso concreto, la nuclearización de Japón sería además percibida por Corea del Sur como una amenaza directa a uno de sus más básicos objetivos en política exterior. En una relación de amistad por conveniencia como la que tienen Japón y Corea del Sur, las acciones unilaterales —y más si suponen un aumento de poder— no suelen ser bien recibidas. La reacción de la república coreana bien podría ser su propia nuclearización, activándose así el anunciado efecto dominó⁵¹, en una repetición histórica del caso India-Pakistán; un caso, por cierto, de sobra conocido y estudiado por los analistas japoneses⁵².

La nuclearización de Japón, por tanto, significaría un aumento de las tensiones tanto con los aliados como con los competidores, generando un ambiente en absoluto positivo para los intereses generales del país. Pero, además, supondría la renuncia de Japón a uno de los activos más interesantes de poder blando —que, al fin y al cabo, es el único que puede ejercer—: la condición de única víctima histórica de un ataque nuclear. Ser la única nación que ha sufrido un ataque de este tipo y que aboga firmemente por la no proliferación reviste al país nipón de una cierta autoridad moral al hablar o discutir sobre lo nuclear⁵³. Esta autoridad, evidentemente, desaparecería de manera automática si

⁴⁸ LLANDRES, Borja. *Corea del sur: de la ambigüedad a la claridad estratégica*. IEEEE, 18/2023. Madrid, 2023.

Disponible en: [Boletín IEEEE](#)

⁴⁹ LLANDRES, Borja. *Corea del sur: de la ambigüedad a la claridad estratégica*. *Op. cit.* Disponible en: [Boletín IEEEE](#)

⁵⁰ IZUYAMA, Marie y OGAWA, Shinichi. «The Nuclear Policy of India and Pakistan», *NIDS*, n.º 4. 2003, pp. 59-89.

Disponible en: [bulletin_e2002_3.pdf \(mod.go.jp\)](#)

⁵¹ OGAWA, Shinichi. «A Nuclear Japan Revisited». *Op. cit.* Disponible en:

<https://www.nids.mod.go.jp/english/publication/briefing/pdf/2003/64.pdf>

⁵² IZUYAMA, Marie y OGAWA, Shinichi. «The Nuclear Policy of India and Pakistan», *NIDS*, n.º 4, 2003, pp.59-89.

Disponible en: [bulletin_e2002_3.pdf \(mod.go.jp\)](#)

⁵³ EUROPA PRESS. «[Declaraciones](#) de Antonio Guterres, Secretario General de la ONU», *Europa Press*. 17 de mayo de 2023. Disponible en: [Guterres espera que Japón, único país que sufrió bombardeos nucleares, lidere el desarme nuclear \(europapress.es\)](#)

Japón se nuclearizase. La pérdida de una ventaja así no es desdeñable, sobre todo teniendo en cuenta que la posición internacional de Japón depende casi exclusivamente de su poder blando. Tras su nuclearización, Japón pasaría de víctima histórica y altavoz moral a ser un país nuclearizado más.

The two-level game: una mención a la política interior

A finales del siglo pasado, Robert Putnam señalaba la estrecha relación entre política exterior y política interior⁵⁴. En línea con lo afirmado por el académico americano, querriamos detenernos, sin ánimo de exhaustividad, en las implicaciones que la nuclearización de Japón tendría a nivel interno, para profundizar en las consecuencias de esta política y poder valorar mejor la probabilidad de que se lleve a cabo.

En la actualidad, y a pesar de ser la tercera economía del mundo⁵⁵, Japón no pasa por su mejor momento a nivel político. Con problemas de natalidad graves y un producto interior bruto (PIB) que en los últimos años no ha conseguido crecer significativamente⁵⁶, el primer ministro, Fumio Kishida, anunció el miércoles 14 de agosto que no optaría a la reelección⁵⁷. En este contexto, resuena todavía la propuesta que el mismo Kishida anunció en julio de 2022: la promoción de una reforma de la Constitución en lo relativo a la defensa y seguridad del país (es decir, una modificación del famoso artículo 9 de la Constitución). Si esta reforma, que es de alcance bastante limitado, ha generado debate y polémica en la sociedad japonesa⁵⁸, es de esperar que una hipotética nuclearización militar agrandase las divisiones internas y fuese mal recibida por una parte de la sociedad civil. De hecho, diversos estudios y declaraciones apuntan ya en esta dirección, haciendo patente la diversidad de opiniones en torno a este tema.

⁵⁴ «It is fruitless to debate whether domestic politics really determine international relations, or the reverse. The answer to that question is clearly Both, sometimes». PUTNAM, R. «Diplomacy and domestic policy: the logic of two-level games», *International Organization*, Vol. 42, No. 3. Summer, 1988, pp. 427-460. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/i327204>

⁵⁵ BANCO MUNDIAL, visitado el 21 de agosto de 2024. Disponible en: [PIB \(US\\$ a precios constantes de 2015\) | Data \(bancomundial.org\)](#)

⁵⁶ BANCO MUNDIAL, visitado el 21 de agosto de 2024. Disponible en: [PIB \(US\\$ a precios constantes de 2015\) | Data \(bancomundial.org\)](#)

⁵⁷ *LE FIGARO*, versión impresa del 16 de agosto de 2024. «Au Japón, le premier ministre jette l'éponge».

⁵⁸ *BBC news*. «¿Fin del pacifismo en Japón?». 17 de julio de 2022. Disponible en: [¿Fin del pacifismo en Japón? La polémica reforma constitucional por la que puede cambiar el papel de los militares en ese país asiático - BBC News Mundo](#)

Como señalábamos al principio del documento, existen razones objetivas y evidentes para plantear la nuclearización militar de Japón. Sin embargo, lo cierto es que ninguna voz pública nipona aboga frontal y directamente por la nuclearización del país; algunas optan por normalizar la reforma de la Constitución, otras por abrir y genera debate en torno al tema, etc.; pero siempre con sutileza. Por el contrario, otras voces se posicionan frontalmente en contra de esta media, presentes tanto la sociedad civil como la clase política.

Frente a las declaraciones de Shinzo Abe —anteriormente citadas— y las sospechas que despierta la intención de Kishida de reformar la Constitución, la clase política japonesa, de manera general, ha reflejado su rechazo por la opción nuclear en varios documentos⁵⁹, además de explicitar el compromiso total de Japón con la consecución de «un mundo sin armas nucleares»⁶⁰. Está claro que, en lo relativo a la nuclearización militar, varias posiciones cohabitan dentro de la comunidad política nipona. Por su parte, un 75 % de la población apoya la ratificación del Tratado para la Prohibición de Armas Nucleares⁶¹ y tanto la sociedad científica como el cuerpo diplomático japonés son poco partidarios de la nuclearización⁶². Y es que es difícil modificar el imaginario colectivo japonés, que, debido a los ataques de Hiroshima y Nagasaki, concibe lo nuclear en calidad de víctima y no de atacante, siendo así siempre más favorables al desmantelamiento que a la disuasión nuclear⁶³.

En una situación como la descrita, se puede confirmar lo que hace unos párrafos se exponía como suposición: una política como la nuclearización del país no sería muy bien recibida. De llevarse a cabo, sería ampliamente contestada, fracturando la sociedad y perjudicando la situación política interna del país. No parece ser, pues, el mejor movimiento político que un primer ministro japonés pudiese hacer.

⁵⁹ i. e.: *Directrices para la Cooperación en Defensa entre Estados Unidos y Japón, 2015; Estrategia de Seguridad Nacional de Japón, 2022; Directrices del Programa de Defensa Nacional de Japón, 2019.*

⁶⁰ MINISTERIO DE DEFENSA DE JAPÓN. «National Defense Program Guidelines», 2019, p. 8, [traducción propia]. Disponible en: [National Defense Program Guidelines \(NDPG\) and Medium Term Defense Program \(MTDP\) \(mod.go.jp\)](https://www.mod.go.jp/mod.go.jp)

⁶¹ BARON, GIBBONS et HERZOG. «Japanese Public Opinion, Political Persuasion, and the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons», *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, 3(2), 2019, 299–309. Disponible en: [Japanese Public Opinion, Political Persuasion, and the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons by Jonathon Baron, Rebecca Davis Gibbons, Stephen Herzog :: SSRN](https://www.journalforpeaceandnucleardisarmament.com/article/view/100)

⁶² FITZPATRICK, Mark. «How Japan Could Go Nuclear». *Op. cit.* Disponible en:

<https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2019-10-03/how-japan-could-go-nuclear>

⁶³ SATOH, Yukio. «Agenda for Japan-US Strategic Consultation». *Op. cit.* Disponible en: [e_02.pdf \(mod.go.jp\)](#)

Conclusiones

Tras la exposición y análisis, se puede concluir que Japón tiene razones para pensar en la opción nuclear, pero no tiene razón. Es decir, la nuclearización es, evidentemente, una posible respuesta a los problemas geoestratégicos a los que hace frente el país nipón, pero —tras haber visto todo lo que esta requeriría y supondría—, se puede concluir que Japón no se nuclearizará. No solo es que la nuclearización no sea la mejor opción; es que esta perjudicaría a Japón de tal manera que nunca sería rentable.

1. Estados Unidos siempre asegurará la protección de Japón

Ya sea por los tratados que unen a estos dos países o por el interés manifiesto de Estados Unidos en la zona, Japón siempre podrá contar con la protección nuclear de los estadounidenses. Con esta garantizada, Japón ya cuenta con el activo que su propia nuclearización le otorgaría —la disuasión— sin tener que hacer frente a todos los problemas que la posesión de un arma nuclear provocaría. La nuclearización es, pues, completamente innecesaria.

2. La nuclearización supondría una escalada de tensión en el Indopacífico

Aun perdiendo la protección nuclear de Washington, los problemas que desencadenaría la nuclearización son tan profundos que la hacen directamente perjudicial. Es importante remarcar que ni siquiera en un caso de retirada estadounidense, la nuclearización sería una buena opción para Japón, por el simple hecho de que no serviría para garantizar su seguridad. Más bien al contrario, la nuclearización de Japón se traduciría en un aumento de la tensión y la inestabilidad en la zona del Indopacífico, multiplicándose así las amenazas sobre el territorio nipón.

Estas amenazas tienen nombres propios, y ya han sido explicados más detalladamente: ante un cambio en la política nuclear japonesa, China, al verse amenazada tan claramente, redoblaría su poder nuclear y aumentaría su agresividad. Otro tanto haría Corea del Norte. Por su parte, países aliados como Corea del Sur podrían decidir también optar por la nuclearización. Todo esto supondría un cambio radical en las reglas de juego y en el equilibrio de poder del Indopacífico, lo que choca de manera frontal con los intereses de Japón, que prefiere —y así lo ha manifestado— mantener el *statu quo*.

Este interés de Japón por mantener la estabilidad es completamente comprensible si se considera que Japón se incorpora tarde a la carrera militar. Con arma nuclear o sin ella,

Japón nunca estará preparado para hacer frente militarmente a sus enemigos regionales. Tras años de pacifismo oficialista, Japón necesita moverse en aguas no militarizadas, donde pueda hacer valer sus fortalezas; un ambiente de hostilidad o de guerra abierta, por el contrario, nunca le será beneficioso.

3. Falta de unidad nacional en torno al proyecto

Por último, habría que destacar la división de la opinión pública en torno al tema de la nuclearización. Japón es el único país que ha sufrido un ataque nuclear y esto, inevitablemente, moldea su idiosincrasia. La gran parte de la población civil japonesa piensa y concibe lo nuclear en calidad de víctima, no de atacante. Este rasgo tan propio de los japoneses, unido a la oposición formal de algunos sectores concretos de la sociedad, hacen que la nuclearización —a pesar de tener sus partidarios— no sea una política ni fácil ni atractiva para la clase política nipona.

Por todo esto, pensamos que Japón no optará por la opción nuclear. Con el apoyo de Estados Unidos, es una opción inútil; sin su apoyo, es contraproducente. Japón se ha incorporado tarde a la carrera de la autonomía estratégica militar y tendrá que adaptar su juego geoestratégico a esta realidad. Esto no significa que Japón esté condenado a ser un Estado totalmente sometido a las políticas de Estados Unidos o a los caprichos de China; simplemente indica que hay soluciones a las que Japón no debería —por su propio bien— aspirar. Hay, sin embargo, múltiples posibilidades intermedias que fortalecerían la posición del país nipón sin acarrearle graves perjuicios (i. e. mayor inversión económica en Defensa, estrechamiento de alianzas, etc.), muchas de las cuales ya se están implantando. En el futuro, Japón deberá navegar las turbulentas aguas del Indopacífico apoyándose en sus herramientas más tradicionales —Estados Unidos y la diplomacia— e incorporando las que se muestren realmente efectivas.

*Ignacio Tornel Trelles**

Máster en Relaciones Internacionales y Diplomacia de la Escuela Diplomática de España

94/2024

7 de octubre de 2024

Fco. Javier Saldaña Sagredo *

Indonesia y el conflicto del mar del Sur de la China

Indonesia y el conflicto del mar del Sur de la China

Resumen:

Algunos analistas consideran que el contencioso particular sobre la explotación de los recursos marítimos que enfrenta China e Indonesia, dentro del conflicto en el mar del Sur de la China, no ha sido, hasta el momento, objeto de excesiva preocupación para la clase política indonesia. A pesar de ello, el asunto consiguió abrirse hueco en el debate de las elecciones presidenciales del pasado mes de febrero, donde los tres candidatos no tuvieron más remedio que posicionarse con algunas propuestas de resolución.

A pesar de la dependencia de Indonesia de las inversiones chinas y de la notable influencia que ejerce sobre el país de las 17.500 islas, el contencioso del mar del Sur de la China es un asunto que, sin duda incide de lleno en el «nacionalismo» que impregna todos los ámbitos de la sociedad indonesia. Un conflicto que a medio plazo afectará sin duda de lleno a este país. De esa manera, el ganador de los comicios y futuro presidente, general retirado Prabowo Subianto, deberá proponer medidas que, asegurando la defensa de los intereses nacionales, contribuyan de manera efectiva a la resolución del conflicto, lo que supondrá a buen seguro una revisión de la política de defensa del país.

Palabras clave

Indonesia, mar del Sur de la China, Prabowo Subianto, nacionalismo, política de defensa.

***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.

Indonesia and the South China Sea Conflict

Abstract:

Some analysts believe that the dispute over the exploitation of maritime resources faced by China and Indonesia in the conflict in the South China Sea has not, so far, been the subject of excessive concern of the Indonesian political class. Despite this, the issue managed to make its way into the debate of the presidential elections last February, where the three candidates had no choice but to position themselves with some proposals for resolutions.

Despite Indonesia's dependence on Chinese investments and the considerable influence it exerts on the country of 17,500 islands, the dispute over the South China Sea is an issue that undoubtedly has a full impact on the «nationalism» that permeates all areas of Indonesian society. A conflict that in the medium term will undoubtedly affect this country fully. In this way, the winner of the elections and future President, retired General Prabowo Subianto, will have to propose measures that, ensuring the defence of national interests, contribute effectively to the resolution of the conflict, which will surely mean a review of the country's Defence Policy.

Keywords:

Indonesia. South China Sea. Prabowo Subianto. Nationalism. Defence Policy.

Indonesia es un enorme archipiélago de más de 17.500 islas que se encuentra en el extremo sureste de Asia y que tiene fronteras terrestres con Malasia, Timor Leste y Papúa Nueva Guinea; y marítimas con Malasia, Singapur, Vietnam, Filipinas y Australia. Posee el segundo litoral de costa más largo del mundo con 99.083 km, lo que le permite disponer de una zona económica exclusiva (ZEE) de 6.159.032 km², la sexta más extensa del planeta.

Una porción de esa ZEE está incluida en las reclamaciones de Pekín sobre el mar del Sur de la China dentro de la *línea de los nueve trazos (nine-dash line)* que delimita las reclamaciones chinas de explotación de recursos marítimos en el área. Sin embargo, Indonesia, a diferencia de Filipinas y Vietnam, se ha proclamado reiteradamente como Estado no demandante en el conflicto a pesar de que parte de esas aguas rodean a las islas Natuna, un pequeño archipiélago indonesio con un rico fondo marino¹.

De esa forma, en las recientes elecciones presidenciales celebradas en el país el pasado mes de febrero, la estrategia de Indonesia en el conflicto del mar del sur de la China no fue uno de los temas centrales de la campaña. Así el candidato oficialista del actual partido de mayor representación parlamentaria, el PDI-P, Ganjar Pranowo, anterior gobernador de la importante región de Java Central abogó para que el país tomara medidas provisionales cimentadas en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) mientras que el antiguo gobernador de la región metropolitana de Yakarta, Anies Baswedan, defendió una posición unificada desde la ASEAN. Finalmente, el ganador de las elecciones, el general retirado Prabowo Subianto, enfatizó la necesidad de crear una sólida capacidad de defensa marítima al norte de las disputadas aguas que rodean a las islas Natuna.

Indonesia. Una nación muy particular

Con una población de 277.534.122 habitantes, el país se enorgullece de ser la democracia más grande del mundo en la que oficialmente se profesa de forma mayoritaria el islam (84 % de la población) en franca armonía con otras cinco religiones

¹ NATIONAL UNIVERSITY OF SINGAPORE. «Why Indonesia Has Stake in Fight to Defend UNCLOS», *Centre for International Law*. Disponible en: <https://cil.nus.edu.sg/publication/why-indonesia-has-stake-in-fight-to-defend-unclos/> (consultado 10/3/2024)

minoritarias (protestantismo, catolicismo, hinduismo, confucianismo y budismo). La religión es uno de los dos elementos vertebradores de la nación, hasta el punto de que el ciudadano indonesio se ve obligado a declarar su confesionalidad en el documento oficial de identidad. El otro son sus Fuerzas Armadas².

Territorialmente, la República de Indonesia está dividida en treinta y ocho provincias que a su vez se subdividen en regencias (*kabupaten*) y ciudades (*kota*) y estas en distritos (*kecamatan*) y pueblos (*desa* o *kelurahan*). Cuatro provincias corresponden a territorios especiales (ciudad de Yakarta, Papúa, Yogyakarta y Aceh) que gozan de mayores privilegios legislativos y un mayor grado de autonomía del gobierno central.

Así, el gobierno de Aceh, por ejemplo, tiene derecho a crear un sistema judicial independiente por el que, entre otras diferencias, en 2003 instituyó de manera obligatoria la *sharía* o ley islámica. A Yogyakarta y a Papúa se les concedió la condición de *regiones semiautónomas*, en el primer caso en reconocimiento a su papel fundamental en la lucha durante la guerra de independencia y en el segundo, en 2001, en un intento de aplacar el fuerte movimiento secesionista que aún existe en forma de guerrilla. Yakarta tienen el estatus de *región especial* al ser la capital del país.

La nación experimentó un proceso de descentralización desde la aprobación de la Ley de 1999 sobre Gobiernos locales, con un reforzamiento de la administración regional y local, que han ido adquiriendo progresivamente mayores niveles de autonomía y de poder decisorio en materia de gestión pública. Cada provincia está presidida por un gobernador elegido por sufragio y cuenta con una Asamblea de Representantes.

Sin embargo, los procesos de reformas internas que de alguna manera aún están pendientes de implementar son todavía una asignatura pendiente, en particular en la gestión de desastres y catástrofes naturales que lamentablemente el país sufre de forma recurrente debido a su orografía a lo largo del denominado anillo de fuego del Pacífico.

Indonesia es la quinta economía de Asia, por detrás solo de China, Japón, Corea y Australia, y es miembro activo del Banco Asiático de Inversiones, del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, donde su actual ministra de Finanzas, Si Juliano Incrasate, ha ocupado puestos directivos de alta responsabilidad. El país también es

² MIETZNER, Marcus. *Military Politics, Islam, and the State in Indonesia: From Turbulent Transition to Democratic Consolidation*. Australian National University Publications, 2008.

miembro de pleno derecho del G-20. Sin embargo, a pesar del crecimiento sostenido del PIB por encima del 5 % en la última década, el país no ha logrado todavía deshacerse de la desigualdad social³.

En ese sentido, y según datos del Banco Mundial referidos al año 2022, Indonesia tiene un índice de Gini de 37,9, que ha descendido tres puntos en los últimos nueve años en un valor que señala que cuanto más alto mayor es la desigualdad de los ingresos en la población. En ese mismo año, el índice de desarrollo humano del país fue de 0,7291, ocupa el puesto 130 de 199 países, en franca contradicción con su pertenencia al club del G-20 que agrupa a los países que más PIB ostentan⁴.

Pero, sin duda, la posición del país en los índices internacionales de desigualdad y desarrollo humano tiene mucho que ver con la lacra de la corrupción que arruina a la vida pública. Indonesia, en una medida que habitualmente ponen en práctica aquellos Estados en los que el sistema de control judicial no es lo suficientemente contundente y eficaz para combatir la corrupción, implementó en 2002 la Agencia Anticorrupción de Indonesia (KPK) y procesó a cientos de funcionarios y empresarios, entre los que se han incluido varios ministros del Gobierno del actual presidente Joko Widodo, conocido popularmente como Jokowi, de los que cinco fueron condenados a penas de prisión. Sin embargo, la corrupción en Indonesia es endémica en todas las capas sociales impregna incluso hasta la propia KPK, que se ha visto inmersa en un proceso interno que ha afectado a su propio presidente Firli Bahuri, junto a un alto cargo de la policía, ambos fueron acusados de extorsión en el curso de una causa de corrupción abierta contra un antiguo ministro de Agricultura del gabinete del actual presidente⁵.

Estas prácticas de corrupción, que en su mayor parte están formadas por un enjambre de *lobbies* y castas sociales que se entremezclan de forma aleatoria e interesada con la religión como factor nuclear necesario para atraer la afección del ciudadano, no ayudan a la confianza en la clase política del país. El ejemplo, entre otros muchos, del clérigo islámico de 80 años Maruf Amin, líder de la mayor asociación musulmana del país (y del

³ INSTITUTO DE COMERCIO EXTERIOR (ICEX). Ficha Indonesia. 13/3/2024. Disponible en: <https://www.icex.es/es/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/libreria-icex/2021/pub2021886055> (consultado 12/9/2024)

⁴ BANCO MUNDIAL. Ficha Indonesia. Datos consultados en: <https://datos.bancomundial.org/pais/indonesia> (consultado 14/3/2024)

⁵ SIPAHUTAR, Martiana. «Indonesia: corruption eradication commission (KPK) in turmoil. Quo vadis (KPK)?». *Corporate Crime Observatory*. 27 de noviembre 2023. Disponible en: <https://www.corporatecrime.co.uk/post/quo-vadis-kpk> (consultado 14/3/2024)

mundo) Nahdlatul Ulama (NU) con 95 millones de miembros, designado por Jokowi como su vicepresidente, es una clara muestra de la importancia de la religión en la vida pública del país⁶.

Un *statu quo* que, sin embargo, no ha evitado una creciente radicalización islámica de una parte de la sociedad indonesia que va más allá y que ve en el panislamismo una manera de imponer sus postulados sociales en el país lo que ha llevado en épocas recientes a golpear con atentados terroristas, como los que se produjeron en Bali en 2002, en Yakarta en enero de 2016 y mayo de 2017, y en Bandung en noviembre de 2022.

Por otra parte, y para contrarrestar las tendencias centrífugas de una gran parte de sus regiones periféricas, como son los casos de Sulawesi y Papúa, donde algunos movimientos separatistas han llegado a retar a las Fuerzas Armadas indonesias con acciones armadas, el país necesita aplicar políticas nacionalistas e integradoras (*Unidos en la diversidad* es su lema nacional). Esa puede ser una de las razones que ha llevado al presidente Jokowi a impulsar su proyecto estrella: el traslado de la capital del país a la isla de Borneo donde se ha erigido una nueva ciudad de la nada que se llamará Nusantara ('Archipiélago') y así huir de la populosa Yakarta⁷.

Otra característica que aún persiste en la sociedad indonesia es la excesiva presencia de los uniformados en la vida pública y en la política. No en vano, el general Suharto se encargó de militarizar el país y alimentar un nacionalismo de carácter centralizador durante sus veintitrés años en el poder. Es un fenómeno que aún perdura, es muy habitual, por ejemplo, que militares retirados ocupen ministerios, además del de Defensa, o incluso sean figuras destacadas o líderes de determinados partidos políticos, cuestiones estas que aún son naturalmente aceptadas por la sociedad indonesia⁸.

⁶ NAJIB BURHANI, Ahmad. «Ma'ruf Amin: A Shield from Identity Politics, but not a Vote-getter?», *Fulcrum Analysis on Southeast Asia*. 21/12/2018. Disponible en: <https://fulcrum.sg/maruf-amin-a-shield-from-identity-politics-but-not-a-vote-getter-by-ahmad-najib-burhani/> (consultado 12/9/2024)

⁷ CABINET SECRETARIAT OF REPUBLIC OF INDONESIA. «Capital Relocation to Go as Planned, President, Jokowi Says». 22/6/2022. Disponible en: <https://setkab.go.id/en/capital-relocation-to-go-as-planned-president-jokowi-says/> (consultado 12/9/2024)

⁸ RINGGI WANGGE, Hipolitus Yolisandry. «The military's role in Indonesia's democracy. Misguided perception?», *The Newsletter 84 Autumn 2019. International Institute for Asian Studies*. Disponible en: <https://www.ias.asia/the-newsletter/article/militarys-role-indonesias-democracy-misguided-perception> (consultado 12/9/2024)

En ese contexto, otro dato que destaca el papel y la influencia de las Fuerzas Armadas (*Tentara Nasional Indonesia*, TNI en acrónimo local) en la política nacional es la dependencia directa que su jefe tiene del presidente de la República, quien lo propone al Parlamento para su designación. En rango político, el jefe del TNI está por encima del propio ministro de Defensa, quien no depende directamente del presidente sino del ministerio de Asuntos Políticos, Legales y de Seguridad, uno de los cuatro ministros coordinadores del Gobierno.

Y es que la influencia militar en la política y en la sociedad del país ha supuesto sin duda un efecto multiplicador del centralismo que el país necesita para mantener la cohesión de una población compuesta por un mosaico de más de mil trescientas etnias. La etnia javanesa, que representa el 40 % de la población del país y de la que forman parte una gran parte de los líderes políticos y militares de Indonesia, intenta mantener a raya a toda costa los movimientos centrífugos de carácter independentista, entre los que destaca el de Papúa⁹.

No en vano, el poder militar fue sin duda clave para la represión contra los militantes del Partido Comunista de Indonesia (PKI) en 1965¹⁰ y para los asesinatos masivos de civiles, que se produjeron en la guerra de independencia de Timor Leste en 1975¹¹. Consecuencia de ello fue el prolongado embargo norteamericano de armamento que Indonesia sufrió desde 1995 a 2005 por la violación de los derechos humanos en la antigua colonia portuguesa. También quedan por aclarar los detalles de la fuerte represión de la policía durante las manifestaciones estudiantiles que se produjeron en 1998 en la Universidad de Yakarta que aceleraron la caída de Suharto y que propiciaron la llegada del periodo político moderno conocido como *reformasi*¹².

En clave externa, desde la caída del régimen del general Suharto en 1998, la política exterior indonesia se ha establecido sobre la base de su participación en los ámbitos multilaterales para dar una imagen de nación moderna y democrática en paralelo a su

⁹ QUORA. «What is the current status of the separatist movement in Indonesia?». 2/3/2024. Disponible en: <https://www.quora.com/What-is-the-current-status-of-the-separatist-movement-in-Indonesia> (consultado 12/9/2024)

¹⁰ MCGREGOR, Katharine E. «The Indonesian Killings of 1965-1966», *Science Pro*. 4/8/2009. Disponible en: <https://www.sciencespo.fr/mass-violence-war-massacre-resistance/fr/document/indonesian-killings-1965-1966.html> (consultado 12/9/2024)

¹¹ LUNDSTRÖM, Klas. «Henry Kissinger and the Murder of Timor-Leste», *The Diplomat*. 15/12/2023. Disponible en: <https://thediplomat.com/2023/12/henry-kissinger-and-the-murder-of-timor-leste/> (consultado 12/9/2024)

¹² DIPROSEA, Rachael, MCRAEBAND, Dave y HADIZ, Vedi R. «Two Decades of Reformasi in Indonesia: Its Illiberal Turn», *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 49, No. 5. 25/7/2019, pp. 691–712. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/00472336.2019.1637922> (consultado 12/9/2024)

crecimiento económico y a los procesos de reformas internas¹³. Es miembro de la ONU desde 1950, y ha ocupado asiento en el Consejo de Seguridad durante los periodos 2007-2008 y 2019-2020 y miembro fundador de la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN), área geopolítica de prioridad en sus relaciones exteriores, particularmente en materia económica.

Por ello, también desde su posición de liderazgo en la ASEAN, Indonesia patrocina una aproximación específica dentro del espacio geopolítico del Indopacífico, y promueve a la organización como foro central de resolución de posibles conflictos e integración de diferentes visiones estratégicas de seguridad con especial foco en la inclusión de medidas e iniciativas económicas para su mediación¹⁴.

Sin embargo, la actual dinámica interna de funcionamiento de la ASEAN hace inviable la unidad de acción perseguida por alguno de sus miembros, entre ellos la propia Indonesia, influido por el complejo formato asociativo externo establecido por la organización, en el que participan de forma más o menos activa hasta veinticinco países incluida la UE y entre los que destacan Australia, China, India, Japón y los EE. UU. con los que la organización tiene un *Dialogue Partnership* en el que cada uno de ellos persigue diferentes objetivos¹⁵.

Para Indonesia, el liderazgo en la ASEAN es incontestable por motivos de orden cuantitativo, más allá del hecho del mantenimiento de la sede en Yakarta. Por ello, y desde la centralidad que propugna como país fundador de la ASEAN, Indonesia se proclama como Estado no demandante en el conflicto del mar del Sur de China para intentar que la resolución del contencioso, que afecta también a otros Estados miembros de la Organización, se establezca en el seno de esta y con una sola voz que se enfrente a las demandas chinas¹⁶.

¹³ Ibídem.

¹⁴ ASEAN. «Indonesia in ASEAN Scope: Role, Influence, Benefits, and Future Efforts». 11/4/2023. Disponible en: <https://asean2023.id/en/news/indonesia-in-asean-scope-role-influence-benefits-and-future-efforts> (consultado 12/9/2024)

¹⁵ THAMBIPILLAI, Pushpa. «External Partners in ASEAN Community Building: Their Significance and Complementarities». Disponible en: [Friedrich-Ebert-Stiftung](https://www.friedrich-ebert-stiftung.org/en/asia/indonesia/external-partners-in-asean-community-building) (consultado 22/2/2024)

¹⁶ EAF EDITORS. The Australian National University. «ASEAN needs stronger home-grown institutions to lock in regional unity», *East Asia Forum*. 20/5/2024. Disponible en: <https://eastasiaforum.org/2024/05/20/asean-needs-stronger-home-grown-institutions-to-lock-in-regional-unity/> (consultado 12/9/2024)

Impacto del conflicto del mar del Sur de la China en Indonesia. El valor de las islas Natuna

Situadas entre la isla de Borneo y la costa este de la península de Malasia, las islas Natuna son un subgrupo de 272 islas pertenecientes al archipiélago de las islas Riau, una de las treinta y ocho provincias (también llamadas regiones, equivalentes a nuestras comunidades autónomas) en las que está dividida la República de Indonesia. La provincia de las islas Riau está compuesta por cuatro grandes grupos de islas: uno principal con el mismo nombre del archipiélago (Riau) y otros tres, igualmente extensos: Lingga, Anambas y Natuna.

Las islas Natuna tienen una extensión terrestre de 264.198,37 km² y una población aproximada de 100.000 habitantes que viven básicamente de la pesca y la agricultura. Aunque lo que da a las islas un valor añadido desde el punto de vista de su ubicación son las grandes rutas marítimas comerciales que, a través de sus aguas circundantes, conectan los océanos Pacífico e Índico.

De esa forma, las islas Natuna se posicionan como la puerta de entrada de la navegación marítima entre el mar del Sur de la China y el océano Índico, un espacio por el que transitan las grandes rutas de comunicaciones transoceánicas de carácter comercial a través de los estrechos de Singapur, Malaca, Sunda y Karimata que enlazan los mercados europeos y los países del Golfo con los grandes puertos comerciales de China, Corea y Japón.

Además, su situación geográfica centrada entre la propia Indonesia, Malasia y Vietnam les proporciona una posición clave en las comunicaciones marítimas regionales entre esos tres países de la ASEAN¹⁷. En este sentido, por ejemplo, su posición geográfica entre la Malasia peninsular y la insular (isla de Borneo) las sitúa como recorrido obligado del estratégico cable submarino de comunicaciones que existe entre ambos territorios malayos¹⁸.

¹⁷ Asociación de Países del Sudeste Asiático. <https://asean.org/about-asean> (consultado 12/9/2024)

¹⁸ WINSTON, Qiu. «Mersing Cable Landing Station (Sacofa)», *Submarine Cable Network*. 9/2/2021. Disponible en: <https://www.submarinenetworks.com/en/stations/asia/malaysia/mersing-sacofa> (consultado 12/9/2024)

Pero lo que realmente hace de las islas Natuna un lugar importante desde el punto de vista estratégico es la gran riqueza de sus fondos marinos en gas y petróleo¹⁹. Sus aguas aledañas cuentan con yacimientos gasísticos, descubiertos a partir de 1973 y que se han revelado como uno de los mayores depósitos de gas natural en la región. Compuestos por varios «blocks» o áreas de explotación, la extracción de gas ha permitido la exportación a Singapur y Malasia mediante la construcción de sendos gasoductos, este último en proyecto²⁰.

Estos yacimientos se han visto ampliados recientemente con el descubrimiento de nuevos depósitos al norte de las islas (Tuna Block). De esa forma, a principios de enero del año 2023, el gobierno indonesio aprobó el plan inicial para el desarrollo del yacimiento de gas Tuna, con una inversión total estimada de 3.070 millones de dólares hasta el inicio de la producción. No obstante, aunque el Tuna Block este situado dentro de la EEZ indonesia, el inicio de las prospecciones elevó la tensión en la zona a límites no vistos anteriormente, lo que llevó a China a solicitar formalmente a Indonesia su paralización al considerar que el yacimiento se encuentra también dentro de la «línea de los nueve trazos» china²¹.

Pero además de su potencial en recursos energéticos, las islas Natuna poseen también enormes caladeros pesqueros. De esa forma, desde hace casi una década se han producido numerosos incidentes entre los dos países dentro del área, la *línea de los nueve puntos* reclamada por China²².

Probablemente, el incidente pesquero más significativo se produjo el 20 de marzo de 2016, cuando dos buques de la Guardia Costera de China invadieron el límite de las 12 millas de las aguas territoriales indonesias para liberar al arrastrero chino Kway Fey, que había sido detenido en las islas Natuna por las autoridades indonesias con ocho

¹⁹ GIL PÉREZ, J. «Análisis del valor estratégico de las islas Natuna para China», *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, 8(2), 30/11/2023, pp. 37-52. (www.cisdejournal.com). Disponible en: <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/handle/11531/85758> (consultado 12/9/2024)

²⁰ COUNTRIES OF THE WORLD.

<https://theodora.com/pipelines/southeast-asia-oil-gas-products-pipelines-map.html> (consultado el 8/8/2024)

²¹ ALLARD, Tom; LAMB, Kate y BEO DA COSTA, Agustinus. «China protested Indonesian drilling, military exercises», *Reuters*. 1/12/2021. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/exclusive-china-protested-indonesian-drilling-military-exercises-2021-12-01/> (consultado 12/9/2024)

²² BECKMAN, Robert. «Why Indonesia Has Stake in Fight to Defend UNCLOS», *The Straits Times*. 17/1/2020. Disponible en: <https://cil.nus.edu.sg/publication/why-indonesia-has-stake-in-fight-to-defend-unclos/> (consultado 12/9/2024)

tripulantes acusados de faenar con redes ilegales dentro de las 200 millas de la ZEE indonesia.

Apenas doce horas después de la detención, uno de los navíos de la Guardia Costera china embistió al arrastrero chino en un intento por inutilizarlo, para pocas horas después ser apoyado por el otro navío chino fuertemente armado quien dio treinta minutos a las autoridades indonesias para liberar al maltrecho Kway Fey. La liberación se produjo a los pocos días, aunque los tripulantes del arrastrero chino quedasen bajo la jurisdicción indonesia en espera de juicio.

El incidente del Kway Fey, producido apenas dos años después de la llegada del presidente Joko Widodo al poder, amenazó con socavar el reto de transformar el país en una potencia marítima para mejorar la conectividad entre sus más de 17.500 islas y un control efectivo de los más de los 4 millones de kilómetros cuadrados de aguas territoriales del país. Además, supuso un fiasco de la agresiva política indonesia implantado por la ministra de Pesca, Susi Pudjiastuti, que había supuesto el apresamiento (y posterior hundimiento como pena legal) de 155 pesqueros extranjeros capturados faenando sin licencia o con artes ilegales en aguas indonesias de los que hasta ese momento solo uno había sido de nacionalidad china.

En cualquier caso, la política indonesia a tal efecto no fue obstáculo para que los incidentes entre embarcaciones chinas e indonesias se siguieran produciendo. Así, tres meses después del incidente del Kway Fey, varios buques guardacostas chinos maniobraron agresivamente para obligar a una corbeta indonesia a liberar a un arrastrero chino que había capturado²³. Tres meses después, un buque de la guardia costera china se enfrentó durante tres días con una patrullera indonesia dentro de la ZEE de Indonesia²⁴. Como respuesta, Yakarta decidió que la mayoría de sus aviones de combate Su-30 y F-16 operativos de la fuerza aérea participasen en un gran ejercicio militar sobre las islas Natuna.

²³ GUMILANG, Prima. «Kapal Pengawas China Sempat Bayangi KRI Imam Bonjol di Natuna», *CNN Indonesia*. 21/6/2016. Disponible en:

<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160621133353-20-139775/kapal-pengawas-china-sempat-bayangi-kri-imam-bonjol-di-natuna> (consultado 12/9/2024)

²⁴ TARIGAN, Edna. «Indonesian patrol confronts Chinese ship in economic zone», *The Associated Press*. 15/10/202. Disponible en: <https://apnews.com/article/c04e58852bdc523b82369a85d26578e7> (consultado 12/9/2024)

Postura militar indonesia en las Natuna

Los acontecimientos en 2016 parecieron marcar un punto de inflexión. Sin embargo, aunque la revisión de la estrategia militar de Indonesia del año 2008 había anunciado la instalación de nuevas bases militares y unidades de combate conjuntas en las islas Natuna, nunca llegó su financiación²⁵. El país se encontraba en una situación en la que el contencioso del mar del Sur de la China podía abocarlo a una situación no deseada en caso de una escalada del conflicto. En ese momento, las bases militares de Indonesia en la región eran pocas, pequeñas y con exiguas capacidades militares dispuestas a actuar en un primer momento.

En 2018, por fin, llegó la ansiada ampliación del gasto en defensa para las Natuna lo que supuso el comienzo de un ciclo en el que Indonesia fue aumentando paulatinamente sus capacidades militares en el área de forma notoria. De esa forma, y como medida urgente, la presencia militar terrestre en la isla principal del archipiélago (Natuna Besar) se incrementó rápidamente con dos compañías de Raiders, como núcleo del futuro batallón conjunto que se habría de establecer en Sepempang, pocos kilómetros al norte de la capital de la isla, Ranai. Dos años después, el batallón recibía nuevas capacidades en forma de una compañía de marines y otra de ingenieros del ejército que se acantonarían al sur de la isla, en South Cemaga. Para completar el despliegue terrestre, finalmente se desplegó en Teluk Buton, en el norte de la isla, una batería de artillería autopropulsada de lanzacohetes (MLRS) Astros II Mk 6, que dispone de un alcance de hasta 300 kilómetros con munición antibuque AV-TM²⁶. La unidad de Artillería está protegida con otra batería de defensa aérea con misiles *Star Streak* para defensa contra aeronaves y misiles de crucero²⁷.

En cuanto a las capacidades de combate aéreo destacadas en las islas, Indonesia ha mejorado las infraestructuras de la base aérea de Raden Sadjad situada en las inmediaciones de la capital de las islas, Ranai. Ello va a permitir aterrizar y despegar a

²⁵ MINISTRY OF DEFENCE OF INDONESIA. «Defending the Country Entering the 21st Century». 21/3/2003. Disponible en: <https://www.files.ethz.ch/isn/157031/IndonesiaWhitePaper.pdf> (consultado 12/9/2024)

²⁶ MILITARY RECOGNITION GROUP. «Indonesian army takes delivery of MLRS Avibras Astros II Mk 6 from Brazil», *Global Defense News*. 18/6/2020. Disponible en: https://armyrecognition.com/news/army-news/army-news-2020/indonesian-army-took-delivery-of-mlrs-avibras-astros-ii-mk-6-from-brazil?utm_content=cmp-true (consultado 12/9/2024)

²⁷ PUSAT KESENJATAAN ARTILERI PERTAHANAN UDARA. «Batalyon Arhanud 13/PBY Selenggarakan Tradisi Penyambutan Alutsista Starstreak». 25/11/2020. Disponible en: <https://pusenarhanud.mil.id/2020/11/25/batalyon-arhanud-13-pby-selenggarakan-tradisi-penyambutan-alutsista-starstreak/> (consultado 12/9/2024)

la vez a los aviones de combate del 52.º Escuadrón Aéreo estacionado allí²⁸. El escuadrón además dispone de varios vehículos aéreos no tripulados CH-4 que operan en beneficio de la Batería Astros II desplegada al norte de la isla²⁹. En breve también se espera la llegada de una Unidad de Helicópteros de Combate AH-64 Apache que estarán armados con misiles AGM-114³⁰. La seguridad de la remodelada base aérea y de las unidades militares allí acantonadas correrá a cargo de tres unidades de Fuerzas Especiales del Ejército del Aire (*Paskhas*), una de las cuales estará equipada con misiles antiaéreos *Oerlikon Skyshield* de 35 mm para defensa de baja cota y sistemas no tripulados³¹.

La Marina indonesia también ha aumentado su presencia naval permanente en la zona, y mantiene, desde el año 2020, una presencia constante con, al menos, tres fragatas o corbetas³². Además, a finales del 2022 se trasladó el Cuartel General de la 1.ª Flota Indonesia desde la capital Yakarta a la ciudad portuaria de Tanjung Pinang en la relativamente cercana isla de Bintan (perteneciente al archipiélago de las Riau). De esa forma se planificarán y ejecutarán con más precisión los apoyos necesarios de combate y logísticos, no solo para los buques de guerra que operen permanentemente en la estratégica zona muy cerca del estrecho de Malaca, sino también para aquellos otros que estén en tránsito.

En ese sentido, la 1.ª Flota ha destacado también su Grupo de Combate Naval a la Base naval de Riau en la isla Natuna Besar³³. Igualmente, a mediados de 2021, comenzó la construcción de una nueva base de submarinos en Sabang Mawang, en la pequeña isla de Lagong muy próxima a la isla principal de Natuna Besar. Esta estratégica base mejorará sin duda las capacidades de patrulla submarina de la Marina indonesia, que

²⁸ MERISA DWI, Juanita y MASAJI FAIZ, Dani Agus Setiani. «Fishermen Empowerment Strategy as a Solution in the Security Management Crisis in the North Natuna Sea», *JMSNI (Journal of Maritime Studies and National Integration)* 5 (2). Department of Maritime Security. Faculty of National Security, Republic of Indonesia, Defense University, Indonesia, pp.93-100. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/359868548_Fishermen_Empowerment_Strategy_as_a_Solution_in_the_Security_Management_Crisis_in_the_North_Natuna_Sea (consultado 12/9/2024)

²⁹ JATOSINT. 23/10/2023. Disponible en: <https://x.com/Jatosint/status/1716423290414371079> (consultado 12/9/2024)

³⁰ YEO, Mike. «First AH-64E Apache Guardian for Indonesia arrives from US», *Defense News*. 18/12/2017. Disponible en: <https://www.defensenews.com/air/2017/12/18/first-ah-64e-apache-guardian-for-indonesia-arrives-from-us/> (consultado 12/9/2024)

³¹ *THE MARITIME EXECUTIVE*. «Indonesia Deploys Anti-Air System in South China Sea». 6/4/2016. Disponible en: <https://maritime-executive.com/article/indonesia-deploys-anti-air-system-in-s-china-sea> (consultado 12/9/2024)

³² MERISA DWI, Juanita y MASAJI FAIZ, Dani Agus Setiani. *Op. cit.*

³³ VOI Editorial Team. «Deputy Navy Chief of Staff Inaugurates the Transfer of Fleet Command I to Tanjungpinang». 5/12/2022. Disponible en: <https://voi.id/en/news/233275> (consultado 12/9/2024)

serán más frecuentes y de una amplitud mayor en el mar del Sur de la China³⁴. Además de las iniciativas mencionadas, la Marina indonesia está construyendo una nueva base naval en Pontianak, en la costa occidental de la cercana isla de Borneo, y también ha adquirido los terrenos necesarios para la construcción de otra, en este caso aeronaval, en la isla de Jemaja, 500 millas al suroeste de la isla Natuna Besar³⁵.

El despliegue de las nuevas instalaciones y fuerzas de Indonesia en las Natuna ya ha empezado a dar sus frutos. En 2021, navíos de reconocimiento y buques guardacostas chinos penetraron en la zona de exploración de gas natural Tuna Block dentro de la EEZ e Indonesia no dudó en desplegar rápidamente patrullas aéreas y navales desde las bases de Natuna Besar para monitorizar la situación. Dos años después, en 2023, cuando Yakarta dio luz verde a la perforación de un pozo de gas en Tuna Block, la Guardia Costera china envió su buque más grande a la zona³⁶. El incidente provocó que de nuevo Indonesia enviara un buque de guerra, un avión de patrulla marítima y un avión no tripulado UAV CH-4 desde sus bases de la zona para monitorizar la zona y vigilar al navío chino³⁷.

Una política de defensa a remolque de los acontecimientos

Desde el punto de vista normativo, la Defensa Nacional en Indonesia está regulada por la Ley del mismo nombre 3/2002 y una específica para la organización y misiones de sus Fuerzas Armadas (34/2004) complementándose con una tercera que desarrolla la normativa sobre la Industria de Defensa (16/2012).

Además, y según el art. 13 de la Ley de Defensa Nacional, la política de defensa se desarrolla por periodos de cuatro años por decretos presidenciales, está actualmente

³⁴ JANES. «Indonesia begins construction of submarine base in South China Sea». 7/4/2021. Disponible en: <https://www.janes.com/osint-insights/defence-news/indonesia-begins-construction-of-submarine-base-in-south-china-sea> (consultado 12/9/2024)

³⁵ ORYX. «Auguring the Future: Indonesia's CH-4B UCavs». 7/11/2022. Disponible en: <https://www.oryxspioenkop.com/2022/01/roars-over-riau-indonesias-ch-4b-ucavs.html> (consultado 12/9/2024)

³⁶ SLOW, María y WORO YUNIAR, Resty. «China 'sending a signal' by deploying largest coastguard vessels near Indonesia's Natuna», *South China Morning Post*. 12/1/2023. Disponible en: <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3206445/china-sending-signal-deploying-largest-coastguard-vessels-near-indonesias-natunas> (consultado 12/9/2024)

³⁷ REUTERS. «Indonesia sends warship to monitor Chinese coast guard vessel». 14/1/2023. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/indonesia-sends-warship-monitor-chinese-coast-guard-vessel-2023-01-14/> (consultado 12/9/2024)

vigente la del ciclo 2020-2024 promulgada por el presidente Jokowi³⁸. Estos documentos establecen las directrices de la política general de defensa para el periodo en cuestión mediante siete misiones y una agenda de prioridades basadas en los nueve principios programáticos a través de la potenciación de diversos aspectos considerados claves.

El primero de ellos consiste en poder alcanzar una serie de capacidades tanto militares (*Minimum Essential Force*, MEF en sus siglas en inglés) donde se prioriza el desarrollo de las capacidades marítimas, con tecnología satelital y sistemas de drones, como no militares particularmente basadas en capacidades aportadas por otros ministerios frente a las amenazas puramente no militares y sus despliegues a lo largo del todo el territorio indonesio.

En ese sentido, en relación con el programa MEF, piedra angular de la modernización de las Fuerzas Armadas indonesias, su origen se remonta al 2010 donde se articuló en periodos de cuatro años: 2010-14, 2015-19, 2020-24 coincidentes con los decretos presidenciales. Su objetivo es dotar con todas las capacidades necesarias a los tres Ejércitos (Tierra, Mar y Aire) en el horizonte temporal, ahora del 2024, para poder responder a todos los riesgos y amenazas recogidos en la normativa y legislación de seguridad y defensa del Estado.

Los programas MEF abarcan cuatro áreas principales: profesionalización de los recursos humanos, modernización del equipamiento, adecuación de la infraestructura y potenciación de calidad de la institución. La actual fase hace hincapié como primera prioridad en la adquisición de nuevos sistemas de armas, mantenimiento de los ya existentes, así como en la optimización de la estructura organizativa y sus instalaciones.

Sin embargo, diversos factores hacen que su puesta en práctica no haya sido todo lo eficaz que la volatilidad de un conflicto como el del mar del Sur de la China aconseja hacerlo a pesar de que, desde un punto de vista programático, Indonesia difundió en 2016 su *Defence White Paper*. El documento, que es un mandato de la Ley 2/2002 de Defensa Nacional, establece la política de defensa nacional en su conjunto como una guía para la realización de sus funciones³⁹. El documento en vigor (2016), que sustituyó

³⁸ CABINET SECRETARIAT OF REPUBLIC OF INDONESIA. «Gov't Issues Regulation on 2020-2024 National Defense Policy». 24/1/2021. Disponible en: <https://setkab.go.id/en/govt-issues-regulation-on-2020-2024-national-defense-policy/> (consultado 12/9/2024)

³⁹ DEFENCE MINISTRY OF THE REPUBLIC OF INDONESIA. «Defence White Paper 2015». Disponible en: <https://www.kemhan.go.id/wp-content/uploads/2016/05/2015-INDONESIA-DEFENCE-WHITE-PAPER-ENGLISH-VERSION.pdf> (consultado 12/9/2024)

al anterior de 2008, fue distribuido no solo a nivel interno, sino también a nivel internacional con la finalidad de crear confianza mutua y eliminar potenciales conflictos, y contiene una visión general de las políticas y la estrategia de defensa nacional, así como el desarrollo de sus capacidades. Sin embargo, casi diez años después, está pendiente de su actualización.

Es significativo que casi una década después, el Gobierno de Indonesia no haya abordado su revisión. Sin duda, el nuevo presidente Prabowo Subianto deberá afrontar la redacción de una nueva estrategia como consecuencia del devenir geopolítico acontecido en la última década de gobierno de su predecesor, periodo en el que él precisamente ha ocupado el cargo de ministro de Defensa durante los cinco últimos años.

Fco. Javier Saldaña Sagredo

Coronel (reserva) Ejército de Tierra
Agregado de Defensa en Yakarta (2015-2018)
[@fjsalda](#)



95/2024

10 de octubre de 2024

Fernando del Pozo *

**Autonomía de la defensa europea.
De lo deseable a lo posible**

Autonomía de la defensa europea. De lo deseable a lo posible

Resumen:

El artículo analiza la viabilidad de una defensa europea autónoma, impulsada por la guerra en Ucrania y posibles cambios en la política estadounidense. Se presentan dos escenarios: uno donde la OTAN sigue existiendo, pero la UE busca mayor independencia, y otro donde la OTAN se debilita, obligando a la UE a asumir su propia defensa. Se destacan las dificultades para poner en funcionamiento una fuerza militar europea independiente, especialmente tras la disolución de la Unión Europea Occidental en 2011. La propuesta requiere un análisis profundo de aspectos formales, estructurales y prácticos, y es un proyecto a largo plazo, no inmediato.

Palabras clave:

Autonomía de la defensa europea, Fuerzas Armadas europeas, Estados miembros (EM), OTAN, Unión Europea (UE), guerra de Ucrania, Tratado de Washington, artículo 42.7 TEU, Unión Europea Occidental (UEO), Berlín +.

***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.

European Defence Autonomy. From wishful thinking to reality

Abstract:

The article analyzes the feasibility of an autonomous European defense, driven by the war in Ukraine and potential changes in U.S. policy. Two scenarios are presented: one where NATO continues to exist but the EU seeks greater independence, and another where NATO weakens, forcing the EU to assume its own defense. The difficulties in implementing an independent European military force are highlighted, especially after the dissolution of the Western European Union in 2011. The proposal requires a thorough analysis of formal, structural, and practical aspects, and is a long-term project, not an immediate one.

Keywords:

European defense autonomy, European Armed Forces, Member States (MSs), NATO, European Union (EU), Ukraine war, Washington Treaty, Article 42.7 TEU, Western European Union (WEU), Berlin +.

Nunc patimur longæ pacis mala

(Ahora padecemos los males de una larga paz)

Juvenal

Las expresiones de deseo de unas Fuerzas Armadas europeas se suceden periódicamente procedentes de uno u otro de los Estados miembros (EM) o de la propia vecindad de la plaza Schuman, y su frecuencia y volumen se intensifican al ritmo de los sucesos o predicciones que afectan a la seguridad de Europa. Desde luego, la guerra de Ucrania y la posición que presumiblemente tomará el posible vencedor de las próximas elecciones estadounidenses forman parte muy importante de esos estímulos.

Esta propuesta tiene dos escenarios en los que podrían materializarse: en uno, la existencia de la OTAN no está en riesgo, pero la Unión Europea (o Europa, dependiendo de si el Reino Unido y Noruega se incluyen en la propuesta) desea tener voz propia en la OTAN, además de poseer la capacidad de llevar a cabo operaciones en las que EE. UU. podrían no tener interés (como algunas de la que se están llevando a cabo hoy, p. ej., *Althea* en Bosnia-Herzegovina, *Atalanta* contra la piratería, o la más reciente, *Aspides* de protección del tráfico en el mar Rojo frente a los ataques hutíes, pero que hasta ahora han sido siempre de escasa entidad); en el otro escenario, la OTAN pierde su virtualidad al denunciar EE. UU. el Tratado de Washington o de algún modo rebajar su compromiso, algo con lo que el presidente Trump ha amenazado recurrentemente durante su presidencia, y podría llevarlo a cabo si fuera elegido de nuevo; en este segundo caso la UE debería por sí misma garantizar su defensa, aprovechando o no la estructura de mando de la OTAN que quedara tras la defección americana. Las necesidades militares para los dos escenarios y sus variantes no son exactamente las mismas, pero hay suficiente terreno común como para estudiarlo en principio como una sola propuesta.

Uno de los problemas que tiene este razonable deseo de que Europa cuente con fuerzas propias, que pueda activar independientemente de la OTAN —a la que pertenecen la gran mayoría de los EM, ciertamente los más relevantes— es que los proponentes no son en general conscientes de las dificultades para implantar la propuesta. En parte porque la observación de la bien engrasada maquinaria de la OTAN sugiere que otra máquina semejante apoyada en los mismos principios es fácil de poner en pie.

Desafortunadamente, la Unión Europea se encargó en primer lugar de eliminar lo que pudo haber sido la base de esa empresa, la Unión Europea Occidental (UEO), finalmente disuelta en 2011, que sí tenía importantes similitudes con la OTAN. La UE sustituyó aquella excelente organización por la enunciación en el Tratado de Lisboa (TEU) de una cláusula de defensa mutua (artículo 42.7) que, sin ser copia de la UEO, era como aquella, más sólida que la contenida en el artículo 5 del Tratado de Washington, y por unos acuerdos, los llamados *Berlín +*, que examinaremos más adelante. Además, algunos de los EM, especialmente Alemania, han hecho bandera de enfatizar los aspectos civiles de la UE y relegar los militares.

Es preciso, pues, analizar las cuestiones formales, estructurales y prácticas que pueden facilitar o entorpecer la integración de la defensa con respecto a la UE, y tener en cuenta que se trataría de un proyecto a plazo relativamente largo, nada que se pueda improvisar de la noche a la mañana.

Veamos primero los aspectos formales.

Las cláusulas de defensa mutua

Desde un primer momento, dos EM (Reino Unido y Dinamarca) enunciaron su preferencia por la primacía de la OTAN en todo lo referente a defensa de Europa, y obligaron a añadir texto pretendidamente aclaratorio al artículo 42.7:

Artículo 42(7) TEU: 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.*

Las obligaciones y cooperación en este ámbito serán coherentes con las obligaciones derivadas de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que, para aquellos Estados que son miembros de ella, sigue siendo la base de su defensa colectiva y el foro para su implementación.

Obsérvese la rebaja del compromiso que implican los párrafos en cursiva exigidos por el Reino Unido y Dinamarca. Ello, no obstante, considérese la solidez de lo subrayado (obliga a usar todos los medios a su alcance para asistir al atacado), y compárese con

lo igualmente subrayado del art. 5 del Tratado de Washington, en la que el uso de fuerza armada no es sino uno de los posibles medios de asistencia:

Artículo 5. Organización del Tratado de Washington: Las Partes acuerdan que un ataque armado contra uno o más de ellos en Europa o América del Norte se considerará un ataque contra todos ellos y en consecuencia acuerdan que, si tal ataque armado se produce, cada uno de ellos, en ejercicio del derecho de defensa individual o la legítima defensa colectiva reconocida por el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayudará a la Parte o Partes así atacadas tomando de inmediato, individualmente y en concierto con las otras Partes, las medidas que considere necesarias, incluido el uso de la fuerza armada, para restablecer y mantener la seguridad de la zona del Atlántico Norte.

Al leer que las medidas podrían no incluir el uso de la fuerza armada es imposible no oír el eco de las palabras de Vladímir Putin cuando reciente y repetidamente opinó que el artículo 5 de la OTAN, literalmente, «es un *bluff*», o las de Donald Trump cuando dijo que podría no acudir en ayuda de un aliado atacado si este no ha cumplido con los umbrales requeridos de gastos en defensa¹.

Finalmente, véase como referencia la cláusula de defensa mutua del desaparecido Tratado de Bruselas, clave de la extinta Unión Europea Occidental:

Artículo V, Tratado de Bruselas: Si cualquiera de las Altas Partes Contratantes fuera objeto de un ataque armado en Europa, las otras Altas Partes Contratantes, de conformidad con las disposiciones del Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, proporcionarán a la Parte así atacada todos los medios militares y otras ayudas y asistencias en su poder.

Es imposible saber qué pasó por las mentes de los redactores del Tratado de Lisboa — que tenían como tarea hacer redundante la UEO— para utilizar un lenguaje de similar alcance, aunque diferente; tal vez simplemente creyeron mejorarlo. Pero es claro que ambos, el Tratado de Bruselas y el de Lisboa (si hacemos abstracción del agua de los párrafos en cursiva en el vino del 42.7) al menos sobre el papel, implican obligaciones más estrictas que el de Washington.

Esta declarada hostilidad a la defensa puramente europea por dos prominentes EM ha tenido mucho que ver con la percepción de la OTAN como un mecanismo mucho más

¹ «... he would encourage Russia to do "whatever the hell they want" to any NATO member country that doesn't meet spending guidelines on defense», *CNN*. 11 Feb 2024.

sólido de defensa mutua, hasta el punto de que cuando se ha debatido la posibilidad y procedimientos de incorporar a Ucrania a la OTAN, ha pesado negativamente el factor del compromiso que así se adquiriría, mientras que, en las discusiones sobre la posible pertenencia de Ucrania a la UE las obligaciones de defensa que se adquieren —como se ve incluso más demandantes— no han recibido comentario.

Curiosamente, el Reino Unido y Dinamarca han dejado por diferentes razones de ser los garantes de las esencias contenidas en el segundo párrafo del art. 42.7: el Reino Unido consumó su *Brexit* el 1 de febrero de 2020, y Dinamarca formalmente retiró su apoyo a la expresada preferencia por la OTAN a raíz de la invasión rusa de Ucrania el 24 de febrero de 2022. No ha habido, sin embargo, ningún movimiento en la propia UE para eliminar el texto ya ahora redundante.

Parece, no obstante, que podemos concluir desde un punto de vista formal, que la UE cumple los requisitos necesarios para articular una defensa común, aunque eliminar los párrafos referidos ayudaría. Veamos los aspectos prácticos.

La estructura militar de la OTAN

Naturalmente, la verdadera y principal razón para la percibida primacía de la OTAN sobre el TUE, tanto a los ojos de los participantes en ambas —no solo de los dos objetores— como a los supuestos enemigos por mucho que alardeen de no creerla, no está en la literalidad de los textos que hemos analizado sino en la muy superior solidez estructural de la primera en términos militares.

La OTAN tiene como mando militar al Comité Militar (MC), donde se sientan los jefes de Estado Mayor de la Defensa aliados o sus representantes, y que funciona como un mando militar supremo, y a la vez siendo asesor del Consejo Atlántico, que es el foro político decisorio, que reúne a diferentes niveles a los jefes de Estado o de Gobierno, los ministros de Asuntos Exteriores o los de Defensa. Asistiendo al MC en sus funciones está el Estado Mayor Internacional (IMS), configurando así una estructura de mando que solo se aparta de las clásicas en que el mando es multipersonal, es decir, es el conjunto del MC, no su presidente, el que imparte las órdenes.

Debajo del MC está —además del Mando de Transformación, que no es relevante a los efectos de esta discusión— una estructura de mando militar que a lo largo de los años y las vicisitudes geoestratégicas ha ido sufriendo cambios, pero que, en lo esencial y a los efectos que aquí nos ocupan, tiene un Mando Aliado de Operaciones (SACEUR) con su Cuartel General y Estado Mayor en Mons, Bélgica (SHAPE) no lejos del propio Cuartel General de la OTAN. El propio SHAPE y los cuarteles generales subordinados de primer nivel, todos ellos menos uno en Europa (Ramstein y Ulm en Alemania, Norfolk, Virginia en EE. UU., Nápoles en Italia, Brunssum en los Países Bajos, Oeiras en Portugal, Northwood en el Reino Unido, Izmir en Turquía) están integrados por personal de todos los aliados, no solo del anfitrión de cada uno. Cuatro de ellos son conjuntos (tres de operaciones y uno de apoyo y capacitación) y tres específicos (tierra, mar y aire). En el siguiente nivel hay una veintena de cuarteles generales, la mayor parte básicamente nacionales y de mando de cuerpo de ejército o similar, más los de las cuatro fuerzas permanentes navales y la *NATO Airborne Early Warning and Control* (NAEW&C) Force, única fuerza de la OTAN que no es cedida por las naciones sino propiedad de la OTAN, aunque con dotación multinacional.

Como se ve incluso en esta sucinta descripción, la estructura de mando de operaciones de la OTAN es un instrumento complejo, pero comprensible, diseñado con el definido propósito de contender de manera eficiente con cualquier posible situación que ponga en riesgo el espacio del Tratado.

No es el caso de la estructura de la UE.

La estructura militar de la UE

La UE cuenta asimismo con un MC, formado en su mayoría por las mismas personas que el MC de la OTAN por mor de la membresía común, y con un Estado Mayor Internacional (EUMS). Desafortunadamente, las similitudes se acaban aquí.

Las relaciones de dependencia no son las que cabría esperar del paralelismo con la OTAN, sino que, debido a las complejidades organizativas de la UE, el presidente del Comité Militar representa a este en el Comité Político y de Seguridad (PSC) y en el Consejo, mientras que el Comité Militar propiamente dicho asesora militarmente al PSC.

Más sorprendentemente, el EUMS no depende directamente del EUMC a quien sirve, sino del alto representante, lo que parece incongruente con las relaciones normales entre un mando y su Estado Mayor.

Por otro lado, el director general del EUMS es al mismo tiempo director del órgano llamado Capacidad de Planeamiento y Control Militar (MPCC) que toma el mando superior de una operación —básicamente de las llamadas EU Training Mission (EUTM) que no implican funciones de combate— cuando se lleva a cabo.

Las operaciones ejecutivas que la UE lleva a cabo requieren que para cada caso se establezca un mando y Estado Mayor operacional *ad hoc*, con las consiguientes dificultades de selección del personal y el tiempo necesario, que además no habrán trabajado juntos anteriormente, de la selección de las instalaciones, que no siempre podrán ser en territorio de la UE, y la provisión de material, comunicaciones, protección y un largo etcétera, que al terminar la operación hay que devolver o disolver y que, por lo tanto, representan fondos perdidos.

Esas carencias de la UE para ejecutar operaciones son, por supuesto, conocidas. Por ello, en el 2002 la OTAN y la UE, bajo la dirección respectivamente de lord Robertson, secretario general de la primera, y Javier Solana, alto representante de la segunda, firmaron los llamados *Acuerdos Berlín +*, fundamentalmente dedicados a asegurar que la UE podía contar con el apoyo de los muy superiores medios de la OTAN, estructuras de mando principalmente, pero también la *NAEW&C Force*. La frase central del acuerdo reza (el sujeto es la OTAN): «Estamos en condiciones de dar a la UE acceso inmediato a los medios y capacidades colectivos de la Alianza para operaciones en las que la Alianza en conjunto no esté militarmente comprometida».

La parte condicional de la frase, es decir, que la Alianza como tal no esté comprometida militarmente, es crucial y más limitativa de lo que parece a primera vista, porque es difícil imaginar una situación en que la UE esté comprometida militarmente en tal medida que necesita medios más potentes que los suyos propios, y que simultáneamente la OTAN no esté concernida. El prometido acceso queda, por tanto, muy condicionado.

Entre los medios cubiertos por estos acuerdos figura destacadamente el USS *Mount Whitney*, un buque de mando y control de la Marina de los EE. UU. estacionado en Gaeta (Italia) y puesto de manera permanente al servicio de la OTAN. Este buque alcanzó

renombre en la época en que la OTAN creó las *Combined Joint Task Forces* (1994), concebidas primordialmente para generar fuerzas para operaciones no de defensa del territorio OTAN, sino para operaciones expedicionarias de paz. El USS *Mount Whitney* puede albergar y proporcionar apoyo de comunicaciones, habitabilidad, sistemas informáticos, seguridad, en fin, todo lo que necesita un mando y estado mayor capaces de mandar operaciones conjuntas hasta el nivel de cuerpo de ejército incluido. No es pues casualidad que la UE lo tuviera en gran consideración en los *Acuerdos Berlín +* para posible uso propio.

Lamentablemente, y como se ha visto antes, la disponibilidad del USS *Mount Whitney* para operaciones de la UE no está garantizada (aparte de que en caso de conflicto los EE. UU. podrían optar por recuperarlo anulando la cesión a la OTAN) incertidumbre que por sí sola debería obligar a dotarse de un buque similar, bien por donación de un buque de asalto anfibio de uno de los EM (el USS *Mount Whitney* fue originariamente concebido como tal) o incluso un buque mercante debidamente transformado, sobre todo con comunicaciones adecuadas y cubierta de vuelo.

Además de las ventajas de eliminar los problemas y gastos antes mencionados para instalar un cuartel general operacional en tierra, tendría sobre estos y sobre el propio USS *Mount Whitney* la inmensa ventaja de poder tener el mando y cuartel general permanentemente a bordo, con lo que al comenzar una operación estarían ya «rodados» y acostumbrados a trabajar juntos.

Otra ventaja sobre el repetido USS *Mount Whitney* es que el buque podría ser propiedad de la UE, no de sus EM. Efectivamente, la UE es la única organización plurinacional que es signatario pleno de la Convención de las Naciones Unidas para el Derecho del Mar (UNCLOS)², lo que claramente la califica para abanderar un barco, algo que la OTAN no puede hacer (los barcos científicos de la OTAN NRV *Alliance* y CRV *Leonardo* están abanderados en Italia, y los aviones AWACS de la NAEW&C Force en Luxemburgo).

² Y de otras organizaciones relacionadas con la UNCLOS en las que también es el único miembro multinacional, como el *Barents Euro-Arctic Council* (BEAC) y el *Council of the Baltic Sea States* (CBSS).

Fuerzas multinacionales y nacionales

A nivel fuerza, la integración militar europea es, por el contrario, muy positiva y creciente. La razón principal es que, además de las fuerzas nacionales prestas para ser ofrecidas indistintamente a la OTAN y a la UE, existen un número considerable de fuerzas multinacionales europeas ya constituidas, y en cuyos acuerdos está normalmente especificado que podrán ofrecerse a ambas organizaciones. Es el caso del EUROCUERPO (1993), que incluye el Cuartel General Multinacional de Cuerpo de Ejército, la Brigada francoalemana (1987), y sus fuerzas asignadas alemanas, belgas, francesas, españolas y luxemburguesas a nivel divisional o inferior. Pero no solo: también la veterana fuerza anfibia angloholandesa, o UKNLAF (1972); la fuerza anfibia hispanoitaliana SIAF con contribución portuguesa y griega (1998); la fuerza naval franco-hispano-italiana-portuguesa, EUROMARFOR (1995); la Fuerza Terrestre Multinacional (Italia, Hungría y Eslovenia); el Grupo de Combate de los Balcanes (Grecia, Bulgaria, Rumanía y Chipre); el Grupo de Combate Nórdico (Noruega, Irlanda, Estonia, Finlandia y Croacia); el DAFT, fuerza aérea belga, neerlandesa y luxemburguesa; el Mando Naval BENELUX (1996), compartido entre Bélgica y los Países Bajos (en realidad concebido en su día para, gracias al acuerdo entre Estados, evitar la tentación de que algún caprichoso gobierno redujese drásticamente las fuerzas), y un número de fuerzas binacionales o trinacionales bajo la denominación genérica de *EU Battlegroups*, de los que ya se ha mencionado los de los Balcanes y Nórdico, que canalizan contribuciones nacionales demasiado pequeñas como para ser individuales, número en continua evolución. Existen también acuerdos binacionales para uso de fuerzas, como el que amparó la financiación por Alemania del buque de apoyo logístico neerlandés HNLMS *Karel Doorman*, a cambio del derecho a su empleo por Alemania en determinadas circunstancias.

En suma, a nivel fuerza, la defensa europea goza de razonable buena salud desde el punto de vista de integración. Esto no es emitir un juicio sobre su grado de preparación, pero cabe suponer que las fuerzas integradas en estructuras internacionales estarán en mejor estado que las puramente nacionales, pues las exigencias externas tienden a tener mayor peso que las internas.

Hay, no obstante, que hacer notar que el nivel de mutua comprensión y de integración que existe a nivel fuerza está prácticamente ausente en los niveles nacionales superiores (Estados Mayores de la Defensa, mandos de operaciones nacionales, y similares). Por poner un ejemplo fácilmente extrapolable a otras naciones, en España hay en el EM de la Defensa y en el Mando de Operaciones Oficiales de Enlace de Portugal, Francia y Alemania, con funciones limitadas a facilitar la comunicación con los organismos equivalentes de las naciones respectivas. Ello está muy lejos de lo deseable. En las fuerzas navales es costumbre, cuando un despliegue es de cierta duración, intercambiar personal en lo que se llama *crosspol* (del inglés por «polinización cruzada»). El nombre lo dice todo, y parece que la defensa europea se beneficiaría de un programa masivo de *crosspol* que permitiría no ya enlazar, que también, sino sobre todo aprender unos de otros y unificar procedimientos y técnicas.

El componente nuclear

En el armamento nuclear la distancia orgánica entre el nivel de decisión y el de ejecución es mucho más corta que en el uso del armamento convencional. Además, se presta poco a la multinacionalidad, en parte por su efecto disuasorio, que quedaría muy atenuado si la decisión de empleo es asamblearia, y en parte por su cualidad de *ultima ratio*.

Desoyendo estas razones la OTAN intentó en los años 60 la creación de una fuerza nuclear genuinamente multinacional, la *Multilateral Force* (MLF), cuya base serían buques de superficie con dotaciones multinacionales, armados con misiles balísticos de cabeza nuclear, aportados por los EE. UU. que conservarían la decisión del empleo. La idea era, según el periodista del *New York Times* de entonces, Hanson Baldwin, dar con esta fuerza la ilusión a los países europeos de que disponían de acceso al *gatillo nuclear*. A este fin, EE. UU. proporcionó por vía experimental el destructor USS *Claude V. Ricketts*, primero de una fuerza que se planeaba llegaría a 25 unidades de esa marina y de distintas marinas europeas, y que contaba en su dotación además de americanos (174) con alemanes (49), griegos (26), italianos (32), neerlandeses (18), turcos (11) y británicos (26). La fuerza contaría con unos doscientos misiles Polaris, cada uno con una cabeza de un megatón. Alemania a este fin compró tres destructores de la misma clase (*Charles F. Adams*), los FGS *Lütjens*, *Mölders* y *Rommel*, que prestaron servicio hasta

2003, e Italia instaló y probó lanzadores de *Polaris* en su destructor ITS *Giuseppe Garibaldi* (que posteriormente hubo de desmontar).

El fracaso del proyecto, que apenas duró menos de dos años, se debió a diversos factores, entre otros al contemporáneo escándalo del semanario alemán *Der Spiegel* por la difusión de secretos facilitados por el ayudante del ministro de Defensa Franz Josef Strauß, pero sobre todo a las diferentes, incluso opuestas, interpretaciones sobre la solidez del veto americano al uso del arma, que Alemania consideraba tan endeble que creía poder eliminarlo, y llegó a llamar a la MLF la «fuerza nuclear alemana», mientras la opinión pública americana, aún influida 15 años después por la II Guerra Mundial, desconfiaba de la lealtad alemana. También, en menor grado, influyó la evidencia de que un submarino era una plataforma para misiles nucleares muy superior por su invisibilidad que un buque de superficie, sobre todo para el ataque de represalia en la doctrina de «destrucción mutua asegurada» (MAD), y la oposición de los militares alemanes a emplear en ello unos dineros que estimaban estarían mejor empleados en mejorar las insatisfactorias condiciones de sus fuerzas convencionales.

Dos lecciones se extrajeron del fracaso de la única fuerza nuclear multinacional que ha existido: el funcionamiento de la dotación multinacional del USS *Claude V. Ricketts* fue un éxito, según el secretario de la Navy Paul Nitze, lo que debería ser un argumento para resucitar la multinacionalidad a nivel unidad; y el mecanismo de decisión a nivel político resultó absolutamente decepcionante.

Hoy en día la OTAN cuenta con un foro, el *Nuclear Planning Group* (NPG) en el que participan todos los aliados, excepto Francia (por decisión propia). En él se debaten los asuntos pertinentes al empleo del arma nuclear de la que los componentes son la tríada estadounidense y los cuatro submarinos británicos que portan misiles y cabezas nucleares proporcionados por EE. UU., y presumiblemente sujetos a su veto.

La UE, como es evidente por tener solo un EM con capacidad nuclear, carece de foro de consulta específico. Francia ha declarado que su arma nuclear (cerca de trescientas cabezas, entre las 96 embarcadas en sus cuatro submarinos clase *Le Triomphant*, las que pueden armar los aviones *Rafale M* embarcados en el portaviones FS *Charles de Gaulle*, y las que de manera similar pueden desplegarse en los *Rafale B* de la Fuerza Aérea) está al servicio de la disuasión europea, pero su control es nacional.

Conclusión

De todo lo anterior se desprenden algunas medidas que podrían tomarse sin mayor perjuicio ni grandes gastos, y que mejorarían en gran manera la capacidad de la UE para articular una defensa propia, sea para mejorar su influencia como comunidad de intereses compartidos dentro de la más amplia de los aliados de la OTAN, como para ser capaz de valerse por sí misma en el caso, que va tomando visos de posible, de que EE. UU., el principal aliado con gran diferencia, decidiera abandonar el Tratado o de algún modo reducir la garantía que su dominante pertenencia ofrece. Estas medidas serían:

Respecto a los aspectos formales:

- Debería buscarse el acuerdo para eliminar los párrafos en cursiva del artículo 42.7 TEU, que reducen la solidez del compromiso de defensa mutua, especialmente a la luz de las hipótesis que presiden estas consideraciones, y para lo que puede presumirse que no habría hoy oposición.

Respecto a la estructura de mando:

- Reorganizar y clarificar las relaciones del Comité Militar y del Estado Mayor Internacional de la UE acercándolas a la probada y exitosa organización de los organismos similares de la OTAN. En especial, el MC debe tener un rango superior al actual, probablemente con acceso al Consejo, y el EUMS debe responder al MC como su Estado Mayor, ni más ni menos que en la manera en que los Estados Mayores funcionan en todos los niveles respecto a su mando.
- Es inadecuado que el MPCC esté presidido por el director general del EUMS, cuya función como jefe de un Estado Mayor es ya más que sobradamente exigente. Aunque se dedique solo a misiones EUTM debe de ser sustituido por un mando a nivel operacional, subordinado al CM, dotado de un Estado Mayor adecuado a la conducción de operaciones.
- Se debería dotar a la UE de un buque de Mando y Control según el modelo del USS *Mount Whitney*, que aloje permanentemente el mando y Estado Mayor operacional y multinacional a que se ha aludido antes. El buque podría ser donado por un EM,

o adquirido y transformado, o encargado a un astillero (la tecnología implicada no es excesiva). La dotación debe ser multinacional, al igual que el mando y Estado Mayor embarcados, y la bandera debe de ser la de la UE.

- Con objeto de incrementar la mutua comprensión e interoperabilidad, debería incrementarse la multinacionalidad de los Estados Mayores nacionales europeos, intercambiando de manera permanente oficiales, no como oficiales de enlace, sino como miembros de pleno derecho de ese Estado Mayor en una especie de *crosspol* a nivel de Estado Mayor. No es preciso hacerlo con todos los demás EM nacionales, pero desde luego sería bueno ser ambiciosos. Paralelamente, y de común acuerdo, se podría establecer el requisito para oficiales de Estado Mayor de haber estado al menos una vez en un destino en los Estados Mayores de otro EM, siguiendo reglas similares a las que se establecieron en España (pero nunca se llevaron realmente a cabo) de haber estado destinado en un Estado Mayor conjunto.

Fernando del Pozo

Almirante (ret.)

De la Academia de las Ciencias y las Artes Militares
Analista de Seguridad Internacional en el Centro para el Bien Común Global de la UFV



96/2024

11 de octubre de 2024

Rafael Santiago Orti *

La guerra en Ucrania: El declive de la influencia rusa en Asia Central y el Cáucaso

La guerra en Ucrania: El declive de la influencia rusa en Asia Central y el Cáucaso

Resumen:

La inconclusa guerra en Ucrania está teniendo consecuencias negativas para los intereses de Rusia en sus dos principales áreas de influencia histórica: Asia Central y el Cáucaso. En la primera, Moscú está en riesgo de perder la poca influencia que todavía asume en la región, principalmente en aspectos militares y de seguridad. China, tras su progresiva entrada, ya se ha convertido en el principal socio energético y económico de los países centroasiáticos. En el Cáucaso, la relación del Kremlin con los vecinos meridionales, Georgia, Armenia y Azerbaiyán no atraviesa su mejor momento. Dentro de sus fronteras, el avispero del Cáucaso norte se ha visto sacudido, esta vez en la región de Daguestán, república en la que se han producido importantes revueltas. Esta región toma el relevo de Chechenia, históricamente la región más insumisa y con actitud más díscola a Moscú, controlada actualmente de forma férrea por parte de Kadírov. El 'extranjero cercano' de Rusia es cada vez más extranjero y menos cercano.

Palabras clave:

Asia Central, Rusia, Cáucaso, geopolítica, seguridad.

*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 war in Ukraine: The decline of Russian influence in Central Asia and the Caucasus

Abstract:

The inconclusive war in Ukraine is having negative consequences for Russia's interests in its two main areas of historical influence: Central Asia and the Caucasus. In the former, Moscow is at risk of losing the few competences it still assumes in the region, mainly in military and security aspects. China, following its gradual entry, has already become the main energy and economic partner of the Central Asian countries. In the Caucasus, the Kremlin's relations with its southern neighbours, Georgia, Armenia and Azerbaijan, are not at their best, as. Within its borders, the hornet's nest of the North Caucasus has been stirred up again, this time in the Dagestan region, a republic that has seen major uprisings. This region has taken over from Chechnya, historically the most insubordinate and fractious towards Moscow, which is now tightly controlled by Kadyrov. The near abroad is becoming more and more foreign and less and less close.

Keywords:

Central Asia, Russia, Caucasus, geopolitics, security.

Introducción

Rusia está acusando el desgaste de la guerra cuyo fin no parece vislumbrarse. La prioridad que otorga el Kremlin a este conflicto comienza a palparse en otras esferas geográficas cuya importancia ha pasado ahora a ser secundaria, y cuyo control comienza a desestabilizarse por la pérdida de recursos que hoy absorbe el frente ucraniano.

Estas áreas de influencia, las más importantes para Moscú por motivos históricos, geográficos y estratégicos, son tanto Asia Central como la región del Cáucaso. Aunque estos territorios presentan similitudes, las notables diferencias, principalmente geopolíticas, así como los distintos actores participantes, exigen de un detallado análisis, no solo para comprender mejor el contexto, sino para entender cuáles son las soluciones factibles.

La categorización de potencia militar ha permitido históricamente a Rusia asumir competencias en materia de seguridad fuera de sus fronteras. Su papel de mediador ante conflictos en terceros países, el respeto que infundía su ejército, armamento y capacidad nuclear ha sido tradicionalmente una potente arma disuasoria para sus enemigos.

En la actualidad, la ventaja tecnológica de China aplicada al ámbito militar se traduce en un ejército más moderno, en altas cuotas de mercado en el comercio internacional de armamento y en uno de los principales referentes mundiales, relegando a Rusia a un segundo plano en áreas en las que tradicionalmente ha sido uno de los principales líderes.



Imagen 1. Mapa de Asia Central y el Cáucaso¹

La región del Cáucaso

Antes de desarrollar el análisis de la presencia rusa en el Cáucaso es importante analizar las connotaciones geográficas de la región. El estudio de Rusetsky² desarrolla interesantes conceptos sobre los orígenes, así como el debate sobre las distintas nomenclaturas y divisiones de la región.

Una de las conclusiones más interesantes evidencia una simplificación en múltiples aspectos de la realidad geográfica, aceptando una versión reducida de los territorios que comprenden la zona meridional. Empezando por el Cáucaso Sur, denominado Transcaucasia en tiempos de dominación soviética, queda limitado a Georgia, Armenia y Azerbaiyán, es decir, los países que obtuvieron la independencia a comienzos de los años noventa del siglo XX.

¹ Disponible en: <https://maps.lib.utexas.edu/maps/asia.html> (consultado el 5/9/2024)

² RUSSETSKY, Alexander. *Una aproximación geopolítica al Cáucaso*. Cuadernos de Estrategia IEEE n.º 156. https://www.ieeee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2012/Cuaderno_156.html (consultado el 4/9/2024)

Sin embargo, el concepto del sur caucásico afecta a regiones colindantes que han quedado apartadas por las peculiares y artificiales fronteras impuestas atendiendo en muchos casos a intereses políticos concretos más que a razones étnicas o geográficas. La versión ampliada de este sur caucásico incluye regiones del noreste turco y noroccidentales de Irán, incluyendo una parte importante de las orillas del Caspio (figura 1).

El debate sobre la región septentrional caucásica, al encontrarse dentro de los límites de las fronteras de la Federación de Rusia, genera menor debate e implicaciones geopolíticas y queda limitado a la inclusión o no de la región ribereña de Krasnodar. El territorio en cuestión estaría formado por Adiguesia, Daguestán, Chechenia, Ingusetia, Osetia del Norte, Kabardino-Balkaria, Karachaevo-Cherkesia, Stávropol y una pequeña parte sureña de Kalmukia (figura 1).



Imagen 2. Mapa físico de la versión ampliada del Cáucaso. Fuente: Alexander Rusetsky

Al igual que sucediese en el sur, la delimitación fronteriza de estas comunidades rusas se realizó atendiendo más a motivos políticos que a étnicos o sociales, existiendo hoy en día fricciones entre algunas de ellas por motivos territoriales.

La crisis con los países del Cáucaso Sur

El principal rasgo geopolítico que contextualiza y caracteriza la región del sur del Cáucaso es la competencia de dos potencias que tradicionalmente se han disputado el control de la zona: Turquía y Rusia. Esta rivalidad se remonta a tiempos pretéritos, y como bien apunta Ignacio Fuente Cobo, estos países se han enfrentado en 13 ocasiones desde finales del XVI hasta principios del XX³.

Las principales razones de este choque son geográficas y económicas. La región no solo se encuentra en las áreas de influencia de los dos países, sino que su dominio beneficia el control de las salidas tanto al mar Negro como al Caspio, y el tránsito de las rutas energéticas.

La balanza se ha inclinado históricamente hacia el lado ruso. Ejemplo de ello es el control en tiempos del comunismo de la totalidad del Cáucaso hasta las fronteras de Irán y Turquía. Sin embargo, con el colapso soviético, la independencia permitió a estos países posicionarse en un lado u otro.

Las posturas de Armenia y Azerbaiyán no ofrecieron sorpresa. El primero, con un histórico enfrentamiento al Imperio otomano al que cedió parte considerable de territorio y la persecución a la que estuvo sometida su población a principios del siglo XX, buscó el refugio de Rusia. El segundo por su parte, con fuertes e importantes vínculos túrquicos, estrechó sus relaciones con Ankara. Georgia tiene una difícil relación con Moscú. La entrada de Moscú para dar apoyo a las provincias secesionistas de Osetia del Sur y Abjasia generó un fuerte sentimiento de rechazo que hoy en día sigue vigente en la sociedad georgiana. Además, Tiflis comprueba con recelo cómo sus movimientos en la escala internacional son seguidos de cerca por Rusia, principalmente cada vez que estos son acercamientos a Europa.

³ FUENTE COBO, Ignacio. *Rusia, Turquía e Irán. El «Gran Juego» de las potencias revisionistas*. Documento de Análisis IEÉE 18/2024. https://www.ieee.es/publicaciones-new/boletines_IEEE/2024/BoletinIEEE34.html (consultado 4/9/2024)

La guerra de Ucrania ha debilitado la presencia de Rusia, circunstancia aprovechada por Azerbaiyán para romper el *statu quo*, anexionándose la disputada región de mayoría armenia de Nagorno Karabaj, y alterando el tablero geopolítico regional en beneficio de Turquía.

Moscú ha demostrado que está dispuesto a ceder el protagonismo a Ankara en la región a cambio de apoyo turco en su guerra contra Ucrania. Sin embargo, Turquía es consciente de que un apoyo abierto a este puede generarle problemas con Europa, por lo que busca una estrategia de equilibrio alternando los apoyos a uno y otro bando, evitando de esta forma un conflicto directo con Rusia.

Injerencias rusas en Georgia

Desde su independencia, Georgia ha vivido la alternancia en el poder de gobiernos próximos a Rusia (por temor o por simpatía) con otros que buscaban estrechar lazos con Europa. Las relaciones con Moscú no son fáciles. La historia recuerda que su vecino no ha dudado en apoyar a las regiones irredentistas de Osetia del Sur y Abjasia, además fuentes georgianas afirman que Rusia manipula los límites fronterizos a su favor. No obstante, el poder blando ruso en la región es innegable. La reciente aprobación de la «ley rusa»⁴ ha generado una gran polémica en el país, mostrando una gran parte de la sociedad su rechazo a esta medida y a Bidzina Ivanishvili, un acaudalado político georgiano con estrechos contactos en Rusia, al que acusan de ser una marioneta del Kremlin cuya misión es distanciar a Tiflis de Europa y aproximarla a la esfera de Moscú.

La utilización de instrumentos de poder blando no es algo nuevo para Rusia. Este ejemplo de injerencias, entre los que destacan el uso de ataques cibernéticos o promover los intereses de Moscú a través de personalidades influyentes en los medios de comunicación locales son algunos ejemplos de las múltiples opciones que disponen, y que se ajustan a los presupuestos de que disponen en la actualidad.

No parece que las relaciones entre los dos países vayan a mejorar a corto plazo. Georgia ya vivió una «revolución de color» y el futuro deja entrever que seguirá siendo un escenario satélite en la pugna de Rusia y Europa.

⁴ Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/articulos/cg300rk2pgro> (consultado el 5/9/2024)

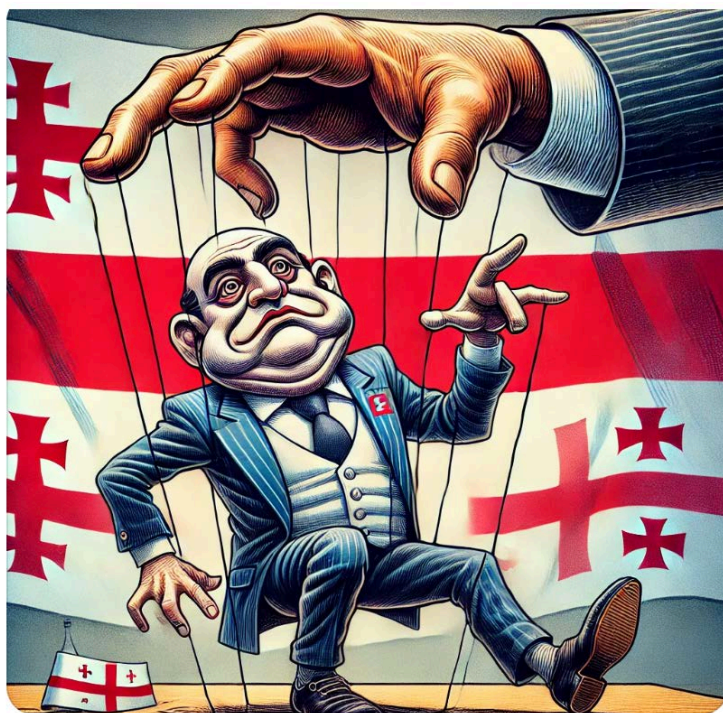


Imagen 3. Político georgiano manipulado por una mano suprema. Imagen generada por inteligencia artificial

Armenia o la pérdida de un fiel aliado

El caso armenio es especial para los intereses rusos, pues se trataba del mayor aliado en la región con el que las relaciones hoy se han vuelto frías. Las razones se deben principalmente al inmovilismo ruso cuando la disputada región de mayoría armenia de Nagorno Karabaj fue ocupada por tropas azeríes en septiembre de 2023. La entrada de Azerbaiyán en un enclave controlado por un aliado de Moscú ponía en una delicada situación a Rusia, más pendiente de la evolución del conflicto en Ucrania que de las tensiones en el Cáucaso.

La opción de posicionarse con su aliado armenio e intervenir en el conflicto habría creado una importante disputa con Bakú y por extensión con Turquía, que podría desembocar no solo en una reactivación de la tensión en el Cáucaso, sino en un posicionamiento turco en contra de los intereses rusos en Ucrania. La opción menos lesiva para los intereses de Moscú fue la finalmente escogida, es decir, pasividad y neutralidad de las

fuerzas de paz rusas en la región y una traición para Ereván, que observa cómo queda arrinconada en un *statu quo* cada vez más túrquico.

La popularidad del primer ministro armenio, Nikol Pashinyan ha caído como resultado de la pérdida de este territorio. El político ha mantenido su posicionamiento contrario al conflicto desde los primeros momentos de este, circunstancia no entendida por una parte de la sociedad, surgiendo así la imagen del arzobispo Bagrat Galstanyan como principal líder de las protestas populares y contrario a la cesión del territorio.



Imagen 4. El presidente Nikol Pashinyan. Imagen pública de sus redes sociales

Tras el intento sin éxito de que un mediador internacional, Estados Unidos, apoyase los intereses armenios, Pashinyan ha realizado importantes maniobras para distanciarse de Moscú. La más reciente ha sido la suspensión de su membresía de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), institución promovida por Rusia que pretende competir con la atlántica OTAN, pero cuyos resultados son muy discretos.

El panorama no es muy alentador para los intereses de Armenia. La ansiada conexión terrestre entre Turquía y Azerbaiyán a través del corredor de Zangezur supondría la

consolidación y hegemonía en la región del movimiento pantúrquico que serviría de trampolín hacia Asia Central.

Un acercamiento de Rusia sería fundamental para recuperar su presencia, actualmente perdida, en el sur del Cáucaso y evitaría que su histórico aliado quede aislado en la región. Sin embargo, las últimas declaraciones de Lukashenko, presidente de Bielorrusia, menospreciando el aporte de Armenia en las instituciones rusas en las que se encuentra, parece indicar que Moscú no va a intentar retomar el diálogo con Ereván⁵.

Azerbaiyán

Las prioridades del país azerí en el panorama internacional están vinculadas a incrementar el volumen de exportaciones de recursos energéticos, principalmente a mercados europeos, a través de su aliado turco. Los importantes yacimientos del país, principalmente en las costas del Caspio, le convierten en uno de los principales productores de la región. Aunque existen relevantes acuerdos orientados al este, concretamente a través de los países centroasiáticos, Azerbaiyán se ha erigido en un significativo proveedor de Europa aprovechando el veto a las exportaciones rusas. La vulneración de los derechos humanos y la dura represión del presidente Ilham Aliyev a voces discordantes de su férreo régimen no han sido óbice para las negociaciones con una Unión Europea, que necesitaba encontrar sustituto al crudo ruso.

En consonancia con sus objetivos energéticos, está el fortalecimiento de su alianza con Turquía, en un claro proceso de *win-win*. Bakú dispone del apoyo en sus decisiones de Ankara, potencia regional, con quien comparte gran parte de sus intereses. De esta forma, obtiene un respaldo necesario para sus incursiones en la vecina Armenia, así como en sus tensas relaciones con Irán, quien se ha mostrado a favor de los intereses armenios de una forma prudencial.

Además, Azerbaiyán desempeña un papel importante como plataforma de contacto con los países centroasiáticos que tienen importantes vínculos con Turquía, pues comparten un origen étnico y lingüístico común.

⁵ Disponible en: <https://www.azatutyun.am/a/33087545.html> (consultado el 5/9/2024)

Por estos motivos, un posible acercamiento de Rusia a Azerbaiyán queda en una remota posibilidad, pues no sería bien vista por Turquía.

Las revueltas en el Cáucaso Norte

Los recientes episodios violentos en la Federación de Rusia vuelven a tener relación directa con la rebelde región caucásica. Sin embargo, es importante destacar una serie de novedosas características en estos ataques que suponen un significativo cambio de tendencia, y que es el resultado de la aplicación de determinadas políticas a la región planificadas desde el Kremlin. Estos cambios pueden ser resumidos en dos ejes, uno consecuencia del anterior. El primero es la pacificación de Chechenia por la fuerza. El segundo es el desplazamiento del foco de tensión a la vecina Daguestán.

Kadírov, guardián de los intereses rusos en Chechenia

Tras una larga historia de enfrentamientos que incluye dos guerras, miles de muertos y una ingente cantidad de recursos, así como de esfuerzos por parte de Moscú en controlar la díscola región de Chechenia, Putin parece haber encontrado la solución para dominar esta República. El responsable es Ramzan Kadírov, hijo del muftí checheno Akhmad Kayrov, quien al principio luchó por la causa separatista, para luego cambiarse al bando ruso y que fue asesinado en mayo de 2004.

Las condiciones del acuerdo entre Kadírov y Putin son claras. La condición exigida por Putin es que no pueden producirse injerencias o ataques procedentes de chechenos en el resto del país. Para conseguir este objetivo, el líder checheno cuenta con carta blanca. Es decir, Putin no va a entrometerse ni a cuestionar la metodología utilizada. En resumen, Chechenia rige ahora por la ley de Kadírov, quien guarda unas excelentes relaciones con el presidente ruso.

Como indica Marta Ter⁶, Chechenia se gobierna desde la cleptocracia impuesta por Kadírov, en el que el clima social está caracterizado por el terror y la violencia que permiten sofocar la disidencia política y mantiene controlada a la población. Este régimen utiliza la represión en sus formas más brutales a través de persecuciones y arrestos

⁶ TER FERRER, Marta. «La Chechenia de Kadírov», *Comunicación Social*, 2024.

arbitrarios que tiene en el colectivo homosexual a una de sus favoritas víctimas. Las continuas violaciones de los derechos humanos no son denunciadas por temor a represalias.

Ante esta situación, los núcleos terroristas que operaban desde Chechenia se han trasladado a la vecina Daguestán, región de mayoría musulmana que también ha tenido tensiones, de menor envergadura, con Moscú, y donde existe mayor libertad de movimientos.

Daguestán, el nuevo foco caucásico

Los últimos ataques en Daguestán son un claro síntoma del reagrupamiento de los distintos grupos terroristas islámicos que actúan en la región. Estos grupos como la rama del ISIS en el Cáucaso (Vilayat Kavkaz) habían sido considerablemente mermados por las fuerzas rusas, quedando en 2017 pequeños reductos con una limitada capacidad operacional.

Actualmente, parece que es el Estado Islámico del Gran Jorasán el principal grupo yihadista que ha reemplazado a Vilayat Kavkaz⁷. Pese a que se desconoce con exactitud los detalles de los atentados de Derbent y Majachkalá del pasado 23 de junio, una de las principales conclusiones resultantes es que la prioridad que Moscú otorga al frente ucraniano y a la persecución de disidentes, ha permitido a estos grupos terroristas coordinarse y reorganizarse hasta conseguir perpetrar estos ataques a instituciones y organismos rusos en la región.

Además, existe descontento en Daguestán no solo por la mala situación económica, a pesar de las importantes transferencias que se realizan desde el Kremlin a las regiones caucásicas, sino también por la preferencia de Moscú de las regiones más periféricas en el reclutamiento militar para servir al ejército ruso en Ucrania, evitando de esta forma crear alarma social en los principales núcleos poblacionales, como Moscú o San Petersburgo.

⁷ FERNÁNDEZ APARICIO, Javier. *Conflictos de seguridad en el Cáucaso norte: el caso de Daguestán*. Documento Informativo IEEE 03/2024.
https://www.ieee.es/contenido/noticias/2024/06/DIEEEI03_2024_JAVFER_Daguestan.html (consultado el 5/9/2024)

De esta forma, podemos concluir que existe riesgo de nuevos atentados no solo en el territorio caucásico, sino en el resto del país, de continuar la actitud inmovilista que ha caracterizado al Kremlin en estos aspectos desde el inicio del conflicto en Ucrania.

La región de Asia Central

Las repúblicas centroasiáticas con pasado soviético forman parte de la esfera de influencia de Rusia por razones históricas. Las relaciones de estos países con Moscú son muy dispares, a pesar de que sus líderes ocuparon en el pasado cargos regionales del aparato soviético, y han sido personas cercanas, próximas a sus círculos de confianza, los designados para realizar el relevo generacional.

Estas jóvenes repúblicas buscan acogerse a potencias regionales como Rusia o China dada la incapacidad de sus gobiernos, con importantes tintes autocráticos y plutocráticos, a realizar por sí mismas determinadas funciones en aspectos militares y de seguridad o para obtener ayudas económicas e inversiones.

Al igual que ocurre en el Cáucaso, la región centroasiática presenta alarmantes signos de ausencia por parte de la Federación de Rusia, potencia tradicional garante de seguridad. China es la otra potencia en la región y aunque existe rivalidad entre ambas en determinadas cuestiones, la situación dista mucho de la tensión y los enfrentamientos violentos acontecidos en el Cáucaso sur, anteriormente comentados.

Tanto Rusia como China comparten intereses en aspectos de seguridad en la región, donde la principal amenaza son los ataques terroristas y que tiene en la porosa frontera tayika la principal vía de tránsito.

Tayikistán, la preocupación en Asia Central en materia de seguridad

La falta de medios y recursos del país han obligado a buscar apoyos en el exterior en su lucha contra el narcotráfico, crimen organizado, contrabando y terrorismo. Rusia ha desarrollado históricamente estas funciones, erigiéndose en garante de seguridad en el país y en la región. Por este motivo, Tayikistán es miembro de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) que Rusia lidera.

El papel de la Federación de Rusia es fundamental en el aspecto militar. La modernización del ejército tayiko, constituyendo el principal proveedor de armamento, así como en el desarrollo y expansión de los puestos fronterizos a lo largo de la extensa frontera con Afganistán y con su vecino kirguizo, con el que las relaciones son mejorables tras los últimos incidentes.

Además, Rusia cuenta una destacada presencia en Tayikistán, siendo una de las más importantes en la región centroasiática. Está formada por la Base Militar 201, el aeródromo de Gissar y una estación de vigilancia espacial totalizando aproximadamente 7000 efectivos⁸. No obstante, estas cifras han mermado debido al conflicto ucraniano.

El país es escenario habitual de las maniobras que se realizan en el contexto de la OTSC o apoyándose en ejercicios bilaterales que tiene fines disuasorios y que permite mostrar el potencial militar de Rusia y sus aliados a la vez que sirve de escaparate para el país.

Sin embargo, esta situación puede cambiar. Aunque la frontera afgana con Turkmenistán y Uzbekistán es más estable, Rusia no tiene presencia en esos países (Turkmenistán siempre ha rechazado presencia militar rusa y las tropas rusas en Uzbekistán abandonaron el país cuando este abandonó la OTSC), y sus tropas asentadas en Tayikistán están decreciendo debido a la ingente exigencia de recursos que supone mantener el conflicto en Ucrania. De esta manera, el papel histórico de potencia garante de seguridad en el extranjero próximo quedaría seriamente dañado, lo que supone una situación inédita en la región, y se inicia así una etapa de incertidumbre y juego geopolítico en el que muchos países intentarán defender o ampliar sus intereses.

China, nueva garante de seguridad en la región

La debilidad del histórico garante de paz, la Federación de Rusia, obliga a China a realizar importantes movimientos en este ámbito, competencias que Pekín siempre ha preferido delegar, pero que hoy se está viendo obligada a desarrollar. Además, algunos autores⁹ sostienen que se podrían dar situaciones de rechazo en algunos países si

⁸ PARDO DELGADO, José Miguel. «Dinámica geopolítica en Asia Central. Cooperación y competencia entre China y Rusia», *bie*: *Boletín IEEE*, n.º 29. 2023, 781-801 (consultado el 5/9/2024)

⁹ PALMER, James. «Is China Replacing Russia in Central Asia?», *Foreign Policy* (blog). 12 de enero de 2024. <https://foreignpolicy.com/2023/05/23/china-central-asia-xi-xian-summit-russia-ukraine/> (consultado el 5/9/2024)

Pekín, ya presente en el ámbito económico y comercial, interviniese además en el ámbito militar.

Otros autores apuntan a la alternativa de delegar las tareas de seguridad mediante la subcontratación tal y como la RPC realiza en Pakistán¹⁰.

En esta línea, los crecientes movimientos procedentes de Afganistán, aprovechando la debilidad de Rusia¹¹, hacen que el autor descarte un posible desentendimiento por parte de Pekín en estas funciones, poco gratificantes pero necesarias, debido al alto coste que ello supondría. Un escenario en el que la filtración de fuerzas terroristas en la esfera centroasiática amenazaría sus intereses económico-comerciales y energéticos.

Conclusiones

Recapitulando, la atención que Moscú dedica a su contencioso en Ucrania está lastrando su presencia en las áreas que forman parte de su esfera de influencia. La persistencia de este conflicto está cambiando de forma significativa el *statu quo* en la región centroasiática y caucásica, perjudicando gravemente los intereses y objetivos rusos.

En el norte del Cáucaso los recientes ataques demuestran una reorganización de células islamistas que se encontraban inactivas y que podrían atentar contra objetivos fuera de la región. La actual situación en Chechenia, controlada bajo un régimen de terror, ha desplazado el foco a regiones colindantes.

En el sur del Cáucaso, la situación es crítica para Rusia. El clima es claramente hostil después de haber perdido el único apoyo con el que contaba, Armenia. Las actuales circunstancias geopolíticas favorecen los intereses de Turquía que se consolidaría como principal potencia en la región. Moscú necesita recuperar a su aliado armenio, mejorar su imagen en Georgia y seducir a Azerbaiyán para que se incline al proyecto energético norte-sur (eje Moscú-Teherán) y que de esta forma se reduzca el volumen de recursos con destino Europa para intentar minimizar el peso turco. Sin duda, una difícil empresa.

¹⁰ HEDLUNG, Stefan. «Tajikistan: A Litmus Test for China in Central Asia», *GIS Reports* (blog). 19 de junio de 2023. <https://www.gisreportsonline.com/r/china-central-asia-tajikistan/> (consultado el 5/9/2024)

¹¹ AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. «Movimientos geopolíticos en Asia Central (reedición)», *Boletín IEEE*, n.º 29. 2023, 147-90 (consultado el 5/9/2024)

En el último espacio analizado, el centroasiático, existe una importante competición y rivalidad entre Rusia y China por motivos energéticos y económicos, sin embargo, se descarta un conflicto debido a razones geopolíticas.

El actual panorama internacional obliga al entendimiento entre Rusia y China frente al bloque Occidental. Las posibles tensiones en un escenario regional quedan subordinadas a la cooperación en la escala internacional.

La entrada de China en la esfera de Asia Central ha roto el histórico monopolio ruso en la región, ofreciendo una alternativa a estos países, y configurando un posicionamiento geopolítico novedoso con la entrada de nuevos actores. El éxito de las propuestas del gigante asiático, adelantándose en las negociaciones por los recursos energéticos y consagrándose como socio económico preferente en la región, ha desplazado a una posición secundaria a Moscú.

En materia de seguridad, la guerra en Ucrania está obligando a China a asumir tareas militares y de seguridad, principalmente bajo la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) relevando, por lo tanto, a Moscú de estas competencias.

Queda abierta la cuestión subyacente de conocer la reacción y movimientos de China si Rusia, de vencer la contienda ucraniana y teniendo capacidad para hacerlo, reclamase el espacio, así como las competencias en la región que otrora tenía.

*Rafael Santiago Orti**

Doctorando en RRII. Máster en RRII y Economía UAM
[@rafarueda1](#)



97/2024

14 de octubre de 2024

Carmine de Vito *

Italia y la defensa europea: el dilema de la confianza

Italia y la defensa europea: el dilema de la confianza

Resumen:

Italia, la Unión Europea y su defensa, en términos de seguridad y respuesta a las coyunturas geopolíticas emergentes, son las tres piedras angulares en las que se basa este análisis. El dossier sobre una nueva y adecuada defensa común en el seno de la Unión representa el verdadero termómetro de vitalidad de las instituciones de Bruselas respecto a las posiciones individuales de los Estados miembros en el contexto internacional.

Por ello, la reflexión parte de una perspectiva particular, la italiana, con la intención principal de sistematizar las resistencias específicas que frenan el desarrollo de este espacio de actuación (PDSC).

En esta perspectiva, se describe el complejo sistema de seguridad y defensa de la República Italiana con sus problemas y notas de excelencia, el perímetro de seguridad relativo (flanco este y flanco sur) y el tipo de amenaza, es decir, las nuevas guerras sistémicas en el marco de la doble crisis de Ucrania y Oriente Medio.

El proceso de revitalización de la Unión y de las instituciones europeas, se analiza con la superación del «dilema de la confianza» entre los Estados miembros, a través de la necesaria cooperación, profundizando en la concertación política entre las grandes potencias europeas en términos de tamaño, capacidad y fuerza. En primer lugar, París, que está llamada a desempeñar el papel de líder, sintetizando y armonizando las sensibilidades de Berlín, Roma y Madrid, y abriéndose después a una nueva fase atractiva hacia los demás Estados miembros.

Palabras clave:

Italia, defensa europea, perímetro de seguridad, dilema de la confianza, cooperación necesaria, revitalización de la UE.

*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.

Italy and the European Defence: the dilemma of confidence

Abstract:

Italy, the European Union and its Defence in terms of security and response to emerging geopolitical conjunctures are the three cornerstones on which this analysis is based. The Dossier on a new and adequate Common Defence within the Union represents the true thermometer of vitality of the Brussels institutions with respect to the individual positions of the member states in the international context.

For this reason, the reflection starts from a particular perspective, the Italian one, with the main intent of systemising the specific resistances that hinder the development of this area of action (PDSC).

In this perspective, the complex security and defence system of the Italian Republic is described with its problems and notes of excellence, the relative security perimeter (Eastern Flank and Southern Flank) and the type of threat, i.e. the new system wars within the framework of the dual crisis in Ukraine and the Middle East.

The process of revitalising the Union and the European institutions, is analysed with the overcoming of the 'Dilemma of Confidence' between the Member States, through the necessary cooperation, deepening the political consultation between the major European powers in terms of size, capacity and strength. First and foremost, Paris, which is called upon to play the lead role, synthesising and harmonising the sensitivities of Berlin, Rome and Madrid, and then opening up to a new attractive phase towards the other member states.

Keywords:

Italy, European defense, security perimeter, trust dilemma, necessary cooperation, EU revitalization.

Autonomía de la defensa europea. De lo deseable a lo posible

1. Introducción

1.1. Análisis y evolución del sistema de defensa y seguridad italiano

Italia invierte algo más de 30.000 millones de euros en defensa, es decir, alrededor del 1,5 % del PIB. Según el *Balance Militar 2024*¹, el presupuesto de la defensa pasó de 28.300 millones en 2021 a 30.300 millones en 2024 (+7 %). Roma ha aumentado sin duda su presupuesto, pero lo ha hecho en mucha menor proporción que otras potencias europeas, ya que partía de cifras inferiores a las de Francia, Alemania y Reino Unido.

El número total de las Fuerzas Armadas italianas es de 160.000 profesionales, hombres y mujeres, según el esquema previsto por el Decreto Legislativo n.º 185, de 23 de noviembre de 2023.

Este efectivo ha sido considerado por el jefe del Estado Mayor de la Defensa, Giuseppe Cavo Dragone, en una reciente audiencia en el Parlamento², como «infradimensionado» en relación con las necesidades globales. Según el almirante Cavo Dragone, se necesitarían al menos 10.000 soldados más para mantenerse «al límite de la supervivencia»³, teniendo en cuenta que «los tiempos y las amenazas han cambiado. Basta con ver la guerra en el frente oriental de la OTAN, los conflictos en curso en Oriente Medio y la posible retirada en Europa por parte de Estados Unidos, en caso de que Donald Trump vuelva a la Casa Blanca en noviembre»⁴.

El problema de la escasez de personal —una condición de emergencia existencial— ligada a varios factores, entre ellos —no menos importante— a la crisis de natalidad que afecta a todo Occidente, está alimentando un debate sobre las distintas opciones de reclutamiento: Alemania, a través de su ministro de Defensa, Boris Pistorius, juzgó recientemente que sus 184.000 soldados profesionales eran demasiado pocos y se abrió a un modelo mixto con enrolamientos voluntarios y obligatorios.

¹ Cfr. *The Military Balance 2024*. The International Institute for Strategic Studies (IISS), Published February 13, 2024 by Routledge. 552 pp. ISBN 9781032780047.

² Cfr. PERRONE, M. «Militari, ecco perché 160mila rischiano di non bastare. Riservisti in arrivo?», *ilSole24Ore*. 2024. <https://www.ilssole24ore.com/art/militari-ecco-perche-160mila-rischiano-non-bastare-riservisti-arrivo-AF8kanDD>

Nota: Todos los hipervínculos se encuentran activos con fecha de 25 de septiembre de 2024.

³ *Ibidem* nota 2.

⁴ *Ibidem* nota 2.

A este respecto, el ministro de Defensa italiano, Guido Crosetto, reiteró la irreversibilidad del actual modelo profesional sancionado por la reforma de 2005 y que «hay que pensar en el número de profesionales formados»⁵, insinuando la posibilidad de un alistamiento externo para ciudadanos «no italianos» dentro de una especie de legión extranjera más o menos similar a otras experiencias de este tipo en Europa.

En Italia, la supresión del servicio militar obligatorio y la introducción de la profesionalidad militar *tout court*⁶, ha impuesto radicalmente una nueva concepción de la defensa en todo el sector, imponiendo un cambio de perspectiva que ha permitido *ipso facto* romper las limitaciones del despliegue de las fuerzas armadas en los teatros operativos de conflicto: desde la primera guerra del Golfo en 1991, pasando por Kosovo 1998, hasta las operaciones militares en Afganistán en 2002. En la actualidad, además de las cifras facilitadas por el jefe del Estado Mayor relativas a los tres ámbitos tradicionales de la defensa armada —Ejército de Tierra, Armada y Ejército del Aire—, la República Italiana añade aproximadamente 108.000 Carabinieri (cuarta fuerza armada)⁷ con funciones de policía militar en misiones en el extranjero y bajo la dirección y el control del Ministerio de Defensa, y aproximadamente 70.000 soldados de la Guardia di Finanza con funciones de policía económica y fiscal bajo la dirección y el control del Ministerio de Economía y Hacienda.

En el exterior, Roma ha garantizado a través de todo su sistema de defensa y seguridad más de 120 misiones fuera de las fronteras nacionales, dentro de la UE, participadas o delegadas por organizaciones internacionales o en alianzas entre distintos países: han abarcado desde simples operaciones de injerencia humanitaria hasta complejas misiones de *peace keeping*, *de peace building* y *de peace enforcement*.

Hoy en día⁸ (2024), Italia participa en más de cuarenta, posicionándose como el principal contribuyente a las operaciones de la UE, el segundo mayor contribuyente a la OTAN,

⁵ Cfr. ROSSI, C. «Ecco perché l'Italia non è pronta alla guerra secondo Crosetto», *StartMagazine*. 2024.

<https://www.startmag.it/mondo/ecco-perche-litalia-non-e-pronta-alla-guerra-secondo-crosetto/>

⁶ La ley del 23 de agosto de 2004 n.º 226, conocida como Ley «Martino», que lleva el nombre del entonces ministro de Defensa del gobierno de Berlusconi-bis, contó con un consenso parlamentario amplio y transversal entre los partidos de centro derecha y centro izquierda.

⁷ L. 31 de marzo de 2000 n.º 78.

⁸ Cfr. RAVAZZOLO, G. «Missioni italiane all'estero. Dove e quanti sono i militari italiani», *Affarinternazionali*. Magazine mayo de 2024. <https://www.affarinternazionali.it/le-missioni-internazionali-2024-quanti-e-dove-sono-i-militari-italiani/>

después de EE. UU. y, por lo tanto, el primero entre los europeos y el primero entre los contribuyentes occidentales a las misiones de la ONU.

La Constitución de la República Italiana establece las normas para el empleo de militares italianos en el extranjero, algunos de los cuales están destinados en bases logísticas y tácticas, mientras que los demás participan en operaciones que protegen intereses nacionales considerados estratégicos por el Gobierno y el Parlamento.

En definitiva, el sistema de defensa tiene segmentos de relevancia que se combinan muy bien en entornos conjuntos y contextos operativos *joint*, entre ellos:

- La Armada dispone de un instrumento naval ágil y moderno. Italia es el único país del Mediterráneo con dos unidades capaces de lanzar aviones de ala fija —el portaaviones *Cavour* y el LHD *Trieste*—, lo que le permite desplegar permanentemente en el mar al menos una unidad de este tipo.
- La Aeronautica Militare añade a la doble línea Eurofighter-F35, la gran experiencia adquirida en el campo de los UAV⁹. Italia es el primer país europeo, junto con el Reino Unido, en operar con aviones Predator, además de contar con el más moderno caza disponible en Occidente, el F-35.
- Por último, varias formaciones de fuerzas especiales que operan en cualquier contexto táctico: el Regimiento de Asalto Paracaidista «Col Moschin» y la Brigada Paracaidista «Folgore», en el Ejército de Tierra; el Regimiento Subacuático y de Incursión «Teseo Tesei» (COMSUBIN), en la Armada; el Ala de Incursores 17 AM, en el Ejército del Aire; y el Regimiento de Paracaidistas Toscana de los Carabinieri, en cuyo seno se selecciona el personal del GIS (Grupo Especial de Intervención), es decir las «cabezas de cuero-equipo de asalto» de los Carabinieri.

En síntesis, las Fuerzas Armadas italianas en su conjunto disponen actualmente de los recursos y capacidades necesarios para participar en misiones combinadas (UE-OTAN) en el extranjero y en el mantenimiento de la seguridad en la patria. Otra cosa sería la exposición ofensiva en teatros de guerra con una confrontación dialógica y plena con

⁹ Los UAV (vehículos aéreos no tripulados) son sistemas aéreos de seguimiento remoto, también llamados drones, o aeronaves que se caracterizan por la capacidad de controlar de forma autónoma los mecanismos que regulan su vuelo.

otras potencias militares. En la segunda y denigrada hipótesis, el sistema de defensa integrado italiano no es en absoluto ni suficiente ni competitivo.

De ello se deduce que, en el contexto internacional, las capacidades italianas tienen cualidades específicas y dirimentes solo cuando se aplican en entornos operativos conjuntos de la UE o, especialmente, en el contexto de la OTAN, precisamente porque han sido concebidas y reorganizadas solo en esta función.

La evolución gradual de los escenarios internacionales con la aparición de nuevas y cualificadas potencias militares, de actores regionales con capacidades adecuadas (resiliencia y fuerza ofensiva) para impactar y traducir en beneficio propio los múltiples contextos de fricción (crisis regionales e internacionales) que expresen el verdadero cociente de actualización de poder en el sistema, exige una meditada reflexión sobre la reestructuración del instrumento de defensa: Italia, como cualquier otro Estado miembro de la UE, tiene su propia responsabilidad específica conectada, obviamente, al contexto estratégico de referencia.

1.2. Nuevas guerras y crisis de sistema

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, pasando por el periodo de la «guerra fría», se han sucedido una multiplicidad de conflictos armados en diversas regiones del mundo hasta nuestros días: muy a menudo se ha utilizado la terminología bélica de «guerras locales» para definirlos. Una expresión que tenía un doble significado: un conflicto territorialmente circunscrito y, en consecuencia, limitado (al menos en apariencia y diplomáticamente) a los protagonistas y a las poblaciones de ese territorio o de la zona en disputa.

Con la agresión de Rusia contra Ucrania del 22 de febrero de 2022 y la escalada militar en Oriente Medio tras el bárbaro atentado de Hamás del 7 de octubre de 2023, la guerra en su sentido más crudo vuelve con fuerza al centro de la vida mundial entendida en su expresión «cínico-clausewitziana» como medio para alcanzar objetivos políticos: en este caso el reequilibrio sistémico y/o global.

Desde una perspectiva de «realismo ofensivo»¹⁰, las crisis internacionales se mueven como oportunidades, piezas de una guerra global en la que las grandes potencias, las nuevas potencias regionales y los llamados *Swing States*¹¹ intentan y pretenden maximizar sus intereses en el contexto geopolítico específico y con ello el avance estratégico en la gobernanza global.

El proceso en curso de ruptura o, más bien, de tensión sistémica entre Occidente y Rusia, acompañado de una pérdida progresiva y «culpable» de atracción entre el bloque liberal tradicional y el sur global, ha modulado de forma realista el sistema multilateral en un mosaico anárquico de conflictos tácticos, aumentando el riesgo global de guerra total.

Se trata de posiciones nuevas y originales; actores emergentes que se mueven sin sentirse vinculados por criterios concertados, a través de procesos de desarticulación estratégica para lograr el mejor objetivo/posicionamiento desde su opción: India *in primis*, luego Brasil, Indonesia, Arabia Saudí, Turquía, Sudáfrica, pero también Argelia, Egipto y México.

El interesante debate abordado por Cliff Kupchan¹² y retomado por Tareq Hasan¹³ está generando nuevas reflexiones sobre el concepto conexo de «autonomía estratégica»¹⁴ y los posibles nuevos escenarios de equilibrio de poder.

Se trata de una inflexión anárquica de las relaciones internacionales que vuelve a proponer con absoluta claridad el tema de la defensa nacional vinculada a una defensa común europea actualizada y concreta. Los Estados miembros de la UE ya están comprometidos por un pacto de solidaridad defensiva en caso de que uno de ellos sea víctima de una amenaza, agresión o ataque. La cláusula de defensa mutua está consagrada en el apartado 7 del artículo 42 del TUE, en conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. La obligación de la defensa recíproca es vinculante

¹⁰ Cfr. MEARSHEIMER, J.J. *The Tragedy of Great Power Politics*. W.W. Norton & Company, 2001. ISBN 0393020258. OCLC 46678382.

¹¹ Cfr. VITO, C. de. *Los «Estados oscilantes». La India y la «autonomía estratégica»*. Documento de Opinión IEEE. 2024. https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2024/DIEEE005_2024_CARVIT_India.pdf y/o enlace [bie3](#)

¹² Cfr. KUPCHAN, C. «Six Swing States Will Decide the Future of Geopolitics», *Foreignpolicy*. 2023. <https://foreignpolicy.com/2023/06/06/geopolitics-global-south-middle-powers-swing-states-india-brazil-turkey-indonesia-saudi-arabia-south-africa>

¹³ Cfr. HASAN, T. «The Future of Geopolitics Will Be Decided by 6 Swing States», *Moderndiplomacy*. 2023. <https://moderndiplomacy.eu/2023/06/08/the-future-of-geopolitics-will-be-decided-by-6-swing-states/>

¹⁴ Cfr. VITO, C. de. *Los «estados oscilantes». La India y la «autonomía estratégica»*. Documento de Opinión IEEE. 2024. https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2024/DIEEE005_2024_CARVIT_India.pdf y/o enlace [bie3](#)

para todos los Estados miembros, no afecta a la neutralidad de ninguno de ellos y es coherente con los compromisos de los Estados miembros de la OTAN.

El principio de «solidaridad defensiva» al que se hace referencia debe entenderse en su interpretación más amplia, es decir, dentro del espacio común de las políticas de ayuda mutua y cooperación en relación con el artículo 222 del TFU, que establece la obligación de los Estados miembros de actuar conjuntamente si uno de ellos es objeto de un atentado terrorista o víctima de una catástrofe natural o antropogénica.

Hasta ahora, los Estados europeos habían sedimentado sus recuerdos y ansiedades históricas en la construcción de la integración europea —expansión económica y social— y en la adhesión al reconfortante «paraguas»¹⁵ del Tratado Atlántico —primera comunidad de seguridad—. Una combinación que permitió el periodo de paz más largo conocido en el continente y el hecho de que las únicas guerras conocidas se produjeron en espacios externos a la Unión —los Balcanes, el Cáucaso, el Oriente Medio-Mediterráneo ampliado—. Una condición factual que confirmaba aún más la reflexión sobre los conflictos localizados, al margen de una lógica sistémica.

De hecho, fue el 11 de septiembre de 2001 el que decretó en directo el comienzo de una nueva guerra con un nuevo rostro, sin límites¹⁶ y, por tanto, no convencional por definición. La difusión mundial de las imágenes de las torres en llamas reduciéndose a escombros envió un mensaje irrefutable a todo el mundo: ya nadie podía sentirse seguro, y aquel terrible acto terrorista no solo afectaba a Estados Unidos, sino que era el comienzo de una nueva guerra sin espacio ni fronteras que iba a invadir progresivamente nuestra vida cotidiana.

Los aparatos de seguridad y defensa occidentales pronto tuvieron que adaptar su capacidad de respuesta a los llamados «ataques enjambre»¹⁷ del terrorismo internacional; un *modus operandi* capaz de acentuar las características de movilidad,

¹⁵ Definición histórica de Enrico Berlinguer, secretario general del Partido Comunista Italiano —el más grande e importante partido comunista de Europa— en una entrevista con G. P. Panza en el *Corriere della Sera* en 1976, declaró que se sentía más seguro bajo el paraguas de la OTAN que con el Pacto de Varsovia y que la OTAN era una especie de escudo para construir el socialismo en libertad. Cfr. CATALUCCIO F. «La pertenencia a la OTAN», *Il Post.it*. 22 feb. 2022. <https://www.ilpost.it/francescocataluccio/2022/02/28/lappartenenza-alla-nato/>

¹⁶ Cfr. QIAO, Liang y WANG, Xiangsui. *Guerra senza limiti. L'arte della guerra asimmetrica fra terrorismo e globalizzazione*. A cura del Gen. Fabio Mini, Leg Edizioni (originale 1999). 2016.

¹⁷ AQUILLA, J. y RONFELDT, D. «Swarming and the Future of Conflict», *Rand Corporation*. Santa Monica (CA), 2000.

oscuridad, comunicación, unidad y coordinación de las células criminales en el nuevo entorno de las TIC (tecnologías de la información y la comunicación).

La respuesta a esta nueva forma de guerra asimétrica ha impulsado un serio debate en el seno de la UE sobre la capacidad de desarrollar nuevas y más eficaces formas de colaboración poniendo en común sus conocimientos técnicos e intercambiando informaciones privilegiadas.

Este escenario fue el embrión funcional para el lanzamiento de una perspectiva estructurada de defensa común entre los Estados miembros. En la actualidad, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) forma parte integrante de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE, pero representa un espacio de integración inexplorado y lleno de contradicciones funcionales y políticas.

Es evidente, por tanto, que cualquier iniciativa y/o propuesta hacia una política de defensa común de la UE más sólida y estructurada debe enmarcarse necesariamente en este proceso internacional de ruptura, que marca una transición, tanto por las modalidades de acción como por las consecuencias y la pluralidad de actores implicados. Las dos guerras de Ucrania y Oriente Medio están trágicamente marcadas por el mismo hilo rojo, y se equivocan —en nuestra opinión— quienes persisten en leerlas como procesos fisiológicos autónomos ajenos a una constante y progresiva acción erosiva en curso en el sistema.

En esta perspectiva, necesariamente debe producirse una sagaz aceleración intergubernamental en el seno de la UE para delinear las formas y los temas de un nuevo y diferente protagonismo geopolítico, en palabras de Borrell¹⁸, capaz de modular la dicotomía estratégica «autonomía-alineamiento» en las alianzas de referencia y, por tanto, revitalizar en términos institucionales la presencia europea en los espacios de actuación de la gestión de crisis y de la defensa común.

¹⁸ Cfr. SANAHUJA, J. A. «Pacto verde y "Doctrina Sinatra"». *Nueva Sociedad* 291. Enero – febrero, 2021.

2. Europa, la UE y su seguridad: una exigencia que se cuestiona a sí misma

2.1. Italia y la defensa común europea

El fracaso del proyecto de Comunidad Europea de Defensa (CED) en 1954 —debido a la resistencia de Francia a compartir su seguridad con países que habían sido enemigos hasta pocos años antes— provocó el archivo de la cuestión, concentrando el proceso de integración en las dimensiones económicas con la creación de la CECA, el MEC y el EURATOM y confiando la cuestión de la seguridad de Europa Occidental exclusivamente a la OTAN.

Además, a largo plazo Europa ha vivido gracias a proveedores externos: Estados Unidos garantizaba la seguridad, Rusia aseguraba la energía, China y los países emergentes ofrecían sus mercados. Condiciones ventajosas y propicias en las que la UE pudo concentrarse en sus propios procesos de integración en una perspectiva autárquica a resguardo de los riesgos exteriores.

Esta coyuntura ha hecho que las cuestiones de seguridad y defensa no hayan figurado en la agenda europea durante mucho tiempo¹⁹.

La autosuficiencia militar y las políticas de defensa siempre han sido un pilar fundamental de la soberanía nacional y cada Estado tiende a preservar celosamente estas cuestiones como exclusivas.

De hecho, el Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, interpreta la dificultad del momento histórico, los signos de un cambio de fase en el escenario internacional y define —el único tratado internacional— un reconocimiento jurídico formal específico (art. 42 TUE, capítulos 1 y 4 combinados) a la aprobación de operaciones internacionales de gestión de crisis (obligación jurídica que deben cumplir los Estados miembros materialmente o en forma de subvención a los gastos de la operación), mientras en el caso de las cooperaciones reforzadas (art. 20 TUE y título III TFUE), sobre los objetivos de integración de la defensa común, por su propia definición la cooperación excluye la existencia de una *obligatio juris*.

¹⁹ Prueba de ello es que la arquitectura institucional de la Unión Europea preveía estructuralmente reuniones ministeriales en todos los ámbitos —desde la agricultura a la industria, desde el interior a la justicia, desde los asuntos exteriores a las infraestructuras o las políticas financieras— pero, hasta hace unos años, no había ni rastro ni previsión de reuniones interministeriales en materia de defensa.

El marco jurídico de la Unión tiene, por tanto, su propia fisonomía, que se va configurando en función de las exhortaciones intergubernamentales; como ocurrió en 2016, cuando, a iniciativa de cuatro Estados miembros —Alemania, España, Francia e Italia—, se solicitó una declaración conjunta de la Comisión Europea y el Consejo Europeo para la activación de una estrategia común de seguridad.

Esta petición fue atendida por la AR-VP²⁰ Federica Mogherini, que en junio (28-29) de 2016 presentó al Consejo Europeo la *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea*²¹ y en noviembre siguiente el *Plan de Aplicación de Seguridad y Defensa*, con el fin de hacer operativa la visión expuesta en la estrategia global consistente en trece propuestas, incluida una revisión anual coordinada de la defensa (CARD) y un nuevo acuerdo único de la PESCO para los Estados miembros que deseen seguir participando en seguridad y defensa; en el plazo de dos años, 25 de los 27 países se adhirieron al programa de cooperación definido.

Por primera vez, los Estados miembros, a través de la aprobación de un documento político y programático como la *Estrategia Global*, adoptan un modelo de compromiso con la realidad internacional absolutamente más contextualizado a los nuevos escenarios, a las amenazas emergentes a la seguridad de los ciudadanos y de las instituciones democráticas.

Institucionalmente, la PCSD es una articulación funcional de la PESC; el Consejo de la Unión Europea adopta las decisiones por unanimidad (artículo 42 del TUE). No obstante, existen algunas excepciones, como cuando el Consejo adopta decisiones que son directamente ejecutivas de la UE o para determinadas decisiones relativas a la Agencia Europea de Defensa (AED - artículo 45 TUE), otras están previstas en materia de Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) en las que se requiere mayoría cualificada²² (artículo 46 TUE).

²⁰ El alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que también es vicepresidente de la Comisión Europea (AR/VP), desempeña el principal papel institucional en la organización de la PCSD (la política común de seguridad y defensa).

²¹ Un documento que define la estrategia de la PCSD. La estrategia establece cinco prioridades: seguridad de la UE; resiliencia de los Estados y las sociedades del este y el sur de la UE; desarrollo de un enfoque integrado de los conflictos; órdenes regionales de cooperación; y gobernanza global para el siglo XXI. La aplicación de la estrategia debería revisarse anualmente en consulta con el Consejo, la Comisión y el Parlamento.

²² Por mayoría cualificada se entiende la definida de conformidad con el artículo 238, apartado 3, letra a), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

El alto representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad es responsable de la propuesta y la ejecución de las decisiones de la PCSD.

Está claro que los mecanismos comunitarios de toma de decisión de la UE adoptados son subsidiarios, la agenda PESC es de tracción intergubernamental, con el Consejo Europeo que fija las etapas, la velocidad relativa y el arco de participación. El principio rector, enraizado en el Tratado de Lisboa, es la «solidaridad política mutua»²³ de los Estados miembros en la identificación de cuestiones de interés específico y su aplicación mediante el concierto de pasos seleccionados.

Este enfoque normativo ha permitido la participación europea en diferentes misiones militares con distintas fórmulas de finalidad: *peacekeeping*, *peacebuilding* e *humanitarian aid*, con misiones militares limitadas a contextos geopolíticos circunscritos o locales y, por tanto, libres de repercusiones sistémicas globales.

Italia participa actualmente en siete misiones de estabilización y reducción de conflictos de la UE (Bosnia, Somalia, mar Rojo, Libia, República Centroafricana, Mozambique, Mali —ahora suspendida—) y otras doce misiones, definidas como civiles (Kosovo, Moldavia, Ucrania, Georgia, Libia, Irak, Palestina, Níger, Mali, Guinea, República Centroafricana) porque están destinadas a la formación de los aparatos de defensa y seguridad, la gestión de fronteras, los sistemas de vigilancia, la lucha contra la delincuencia, el fortalecimiento del Estado de derecho y la capacitación de las mujeres.

2.2. La UE y el perímetro de seguridad

Con el telón de fondo de la guerra en Ucrania, siguen pendientes algunas decisiones políticas relativas al perímetro de adhesión a la UE. En este sentido, el flanco oriental, es decir, la compleja zona entre los Balcanes occidentales y el mar Negro, parece aún más problemática y, desde el punto de vista de la seguridad, más incierta incluso.

Los Balcanes son, históricamente, una zona de tensiones de doble dimensión: por un lado, desde el punto de vista político, conceder el estatus de candidatos a los Estados

²³ Cfr. MASSAROTTI C. *Il principio di solidarietà nel diritto dell'Unione Europea*. Astrid Rassegna N. 6. 2024. ISSN 2038-1662. <https://www.astrid-online.it/static/upload/d56b/d56b553f3d21d90c090b6090f7f91b07.pdf>

de la zona tendría un alto valor simbólico dada la actual situación internacional; por otro lado, negárselo representaría una victoria de hecho para Moscú.

Sin embargo, esto ha abierto una ventana de oportunidades para Albania, Bosnia y Herzegovina, Macedonia del Norte, Kosovo, Montenegro y Serbia en particular, a pesar de su dificultad para cumplir los llamados criterios de Copenhague para la adopción del *acquis communautaire*. Hasta la fecha, ninguno de estos seis Estados está en camino de lograr las reformas necesarias para completar el proceso de adhesión.

Si quisiéramos enfocar el análisis del contexto en términos estrictamente geoestratégicos, el llamado «flanco este» de la Unión convive con una situación de alto riesgo debido a la conjunción de variables autónomas con un posible detonante consecencial: 1. la postura geopolítica de Serbia, 2. la condición irresuelta de Kosovo y 3. la zona del mar Negro que se convierte en una doble frontera con Rusia y Turquía; este último actor mantiene desde hace tiempo una relación de diálogo y de conveniencia con la UE.

Trataremos de desarrollar un breve diagnóstico sobre los tres puntos.

Serbia vive un claro declive del apoyo popular y político a la integración europea, una condición que favorece la ambigüedad y la oportunidad de la coyuntura histórica. El presidente Aleksandar Vučić, elegido en 2017, encarna (políticamente) a un país aún fuertemente dividido entre Occidente y Oriente, que oscila entre el deseo de ingresar en la Unión Europea y la búsqueda de una identidad herida mediante el acceso a nuevas opciones económicas y políticas con países no europeos.

Alrededor de la mitad de la población serbia considera a Rusia su socio internacional más importante; esta consideración generalizada que recorre el meollo de la sociedad yugoslava (del serbio *yugosloven*, que significa eslavo meridional) se basa esencialmente en tres razones subyacentes: 1. la dependencia nacional al petróleo y el gas natural rusos; 2. el apoyo de Moscú a las posiciones serbias sobre Kosovo y, por último —pero de forma transversal la más incisiva—, 3. el trasfondo ortodoxo común que representa un fuerte vínculo histórico, cultural y religioso que les une.

Belgrado nunca ha adoptado sanciones contra Rusia; de hecho, se ha convertido en uno de los actores más involucrados en las prácticas de triangulación comercial utilizadas por Moscú y los productores europeos para evadir las sanciones.

Kosovo todavía representa una pequeña crisis peligrosamente cercana a la general que involucra la falla oriental: la Rusia Blanca, la Turquía del mar Negro y el Medio Oriente. El estatus de Kosovo sigue siendo débil y controvertido, incluso dentro de la UE, donde España, Grecia, Eslovaquia, Chipre y Rumania no reconocen su independencia por temor a legitimar las demandas secesionistas en sus propios territorios.

Está bastante claro que el futuro y el equilibrio de Pristina dependen y dependerán del resultado del conflicto en Ucrania y —especialmente si Rusia se impusiera de algún modo en un acuerdo y/o transacción— este escenario muy probablemente devolvería la confianza y la fuerza a las reivindicaciones irredentistas serbias en el norte de Kosovo.

La tercera zona de crisis es la cuenca del mar Negro. La presión rusa en el Dombás responde al doble interés de crear un colchón de seguridad con Occidente y, al mismo tiempo, imponer una presencia estratégica a largo plazo en el Mediterráneo ampliado. La voluntad estratégica de Moscú de acceder a los mares cálidos no es un elemento nuevo en el contexto geopolítico regional, lo que merece atención es la doble naturaleza con la que Moscú está ahora en condiciones de perseguir ese objetivo. Por un lado, el uso del *hard power*; por otro, tanto la cooperación económica y energética con los Estados de la cuenca, como el alineamiento político con potencias emergentes antagónicas en varios aspectos, principalmente Irán, Egipto y Siria, todas ellas unidas por la ambigua y utilitaria posición de la Turquía de Erdogan.

Esta compleja zona de crisis que va desde los Balcanes al mar Negro-Egeo es un elemento muy delicado para la Unión Europea y sobre todo para Italia, que siempre ha mantenido una relación a veces peculiar, pero en general ventajosa y rentable en las dimensiones económica y diplomática.

La atención de la política exterior italiana sobre la zona comienza con la guerra de Crimea (1853-1855), pasa por las páginas dramáticas de los conflictos mundiales, las fases de la Guerra Fría hasta la crisis de Suez de 1968, y llega hasta la innovadora política de acercamiento propuesta por Enrico Mattei²⁴, verdadero precursor de una dialéctica *win win* sobre la valorización de los recursos energéticos.

²⁴ En 1945, al final de la guerra, Enrico Mattei fue nombrado liquidador de AGIP, la sociedad estatal dedicada a la prospección, extracción, transformación y distribución de petróleo. Mattei buscó en el contexto internacional acuerdos en pie de igualdad, tanto política como financiera, para perseguir el objetivo de dotar a Italia de su propia autonomía energética. El ENI basó su política de influencia en la firma de acuerdos de cooperación en condiciones

Roma apoyó la iniciativa conocida como «Proceso de Berlín»²⁵, propuesta por Angela Merkel en 2014 que introducía una plataforma de diálogo entre las principales cumbres intergubernamentales destinada a estimular la cooperación regional y apoyar las perspectivas europeas de los Balcanes occidentales, actuando como un socio garante fundamental.

Giorgia Meloni ha reafirmado²⁶ en varias ocasiones el interés italiano por la estabilidad de la zona y, donde la construcción de un entorno geopolítico favorable común ha permitido a Roma alcanzar —las cadenas de valor italianas y alemanas en la zona son sinérgicas— importantes resultados económicos, el primero de los cuales es el intercambio²⁷ comercial. Actualmente con Serbia asciende a 4.600 millones de euros (+10,5 % en comparación con 2021), que además se ha convertido en el tercer socio comercial que representa el 6,6 % de las importaciones totales y el 84 % de las exportaciones totales del país²⁸.

Esto sirve para anticipar que el primer elemento de dificultad para una cooperación estructurada y eficaz de la Unión Europea son las diferentes «sensibilidades» o, como lo identificaría Morgenthau²⁹, los intereses específicos de los Estados miembros en un preciso contexto geoestratégico. Por el contrario, el gran desafío en este espacio de acción es la capacidad política y la responsabilidad de la clase dirigente para poner en común las experiencias particulares —puntos débiles y puntos fuertes— en una jerarquía de opciones, con el fin de lograr una visión estratégica común.

de paridad con los países productores del norte de África y Oriente Medio y suscitó un fuerte descontento entre muchas compañías petroleras occidentales (las llamadas «siete hermanas»), algunas de las cuales también estaban situadas en países con posesiones coloniales y estrechos aliados de Italia. A pesar de ello, Mattei aplicó políticas que socavaron las posiciones de estas empresas en los países productores, llegando incluso a apoyar movimientos de liberación nacional. En el contexto de la Guerra Fría, Mattei también empujó a Eni a negociar acuerdos energéticos y comerciales con la URSS. En términos más generales, cultivó excelentes relaciones con los líderes del Movimiento de Países No Alineados, que nació en 1955 y en el que destacaron jefes de Estado como Nehru y Nasser.

²⁵ Cfr. FERRO, F. «Il processo di integrazione della Serbia nell'Unione Europea», *CeSI Centro Studi Internazionali*. 2023. <https://www.cesi-italia.org/it/articoli/il-processo-di-integrazione-della-serbia-nellunione-europea>

²⁶ *Ibidem* nota 25.

²⁷ Cfr. AMBASCIATA D'ITALIA A BELGRADO. *Diplomazia economica*. 2022. <https://ambbelgrado.esteri.it/italia-e-serbia/diplomazia-economica/>

²⁸ *Ibidem* nota 27; otro parámetro muy importante en las relaciones es el panorama de la inversión con Italia, que ha escalado progresivamente en la clasificación de los inversores más importantes del país, contribuyendo con alrededor del 5,5 % del PIB nacional serbio. Actualmente, los principales sectores de actividad de las empresas italianas en Serbia son la energía, la financiera y el textil. Además, el sector de la automoción y las TI también están creciendo.

²⁹ Cfr. MORGENTHAU H. J. *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*. New York, Alfred A. Knopf. 1948. ISBN 0-07-043306-2.

Italia, por razones históricas y geoeconómicas, ha desarrollado una política de vecindad equilibrada en ambos lados de la falla —tanto al este como al sur—, una posición secundada por la sinergia de intereses con Alemania, que podría ser adecuadamente valorizada en la construcción de una presencia geopolítica sólida y visible de la UE.

En este sentido, pesa mucho lo ocurrido en 2011 en Libia con la intervención militar contra el coronel Gadafi, apoyada primero por París y luego por Londres (en el seno de la Unión en aquel momento). Una intervención sin ningún tipo de concertación política que puso en evidentes aprietos a Italia, que mantenía una intensa colaboración con Trípoli en diversos asuntos, tanto económicos como de seguridad, y a Berlín, cuya geoeconomía es (por definición) antitética a cualquier fórmula desestabilizadora. La canciller Merkel decidió abstenerse en la resolución 1973/2011 del Consejo de Seguridad de la ONU, cerrando de hecho la UE a una visión común de la política exterior.

Sabemos cómo acabó. Consecuencias extremadamente perjudiciales e irrecuperables en términos de inestabilidad política, control de los flujos migratorios y pérdida de cuota de poder en la zona con la toma de poder y la competencia por la influencia de otras potencias regionales, especialmente Rusia y Turquía, capaces de aprovechar la oportunidad estratégica y llenar el vacío geopolítico que se generó.

2.3. El dilema de la confianza

El fortalecimiento del pilar de defensa y seguridad dentro de la PESC sería, sin duda, un aspecto importante y necesario para reforzar la posición geopolítica de la UE en el nuevo escenario internacional.

La cooperación técnico-militar siempre se ha considerado el aspecto más delicado de cualquier proceso de integración: significa compartir datos sensibles, información privilegiada, cuestiones críticas, conocimientos técnicos, visiones e intereses que son el eje de la soberanía de un Estado. La soberanía es ese poder que solía definirse como la «fuerza irresistible»³⁰ que vincula el pueblo al territorio, aportando sustancia y vitalidad democrática.

³⁰ Cfr. SANCTIS, F. M. de. «Sovranità», *Biblioteca liberale*. 2024.
<https://www.bibliotecaliberale.it/glossario/s/sovranita/>

La Constitución italiana³¹, en su artículo 11, permite —en igualdad de condiciones con otros Estados— limitaciones de la soberanía solo si son necesarias para un ordenamiento que asegure la paz y la justicia entre las naciones y, también promueva y fomente las organizaciones internacionales con este fin.

El compendio, la fuerza jurídica y simbólica del dictado constitucional, pone en evidencia la enorme dificultad de legitimar —en condiciones de igualdad— la limitación de la soberanía en materia de defensa y seguridad si no se define un perfil, un objetivo teleológico³² de absoluto valor y garantía: la «paz» o por extensión lo que sea necesario para asegurar ese objetivo.

El progresivo avance del «sur global» —la heterogénea coalición de potencias medias y grandes con distintas demandas revisionistas sobre el orden internacional— está minando rápidamente la cuota de poder global de la principal comunidad de seguridad del sistema, identificada en el bloque occidental y el pacto atlántico formado tras la Segunda Guerra Mundial.

Esta continua erosión del poder no solo afecta a la gestión de los asuntos globales, y por tanto a la gobernanza internacional, sino sobre todo a la capacidad de los Estados individuales para incidir en su espacio natural de influencia, reduciendo su profundidad de acción: Italia en el Mediterráneo-Oriente Medio, Francia en África Occidental-Sahel y el Sudeste Asiático, Alemania en Haertland y España en América Latina —por limitar el análisis al área UE—, determinando nuevos y precarios equilibrios en una condición de atraso coyuntural.

Se trata de una dinámica modeladora del sistema de la cual empiezan a ser conscientes las grandes potencias europeas: la inercia es ya un presupuesto de debilidad de la dinámica en curso.

³¹ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA. *La Costituzione*, principi fondamentali, art. 11. <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/principi-fondamentali/articolo-11>

³² Teleológico: perteneciente a la teleología; que considera el fin, el propósito. Etimología: compuesto del griego [tèlos] fin y [logos] discurso. Por ejemplo: la interpretación teleológica de una ley permite superar las estrechas trabas de su texto escrito, haciéndola funcionar de tal manera que alcance realmente el fin para el que está pensada; el juicio teleológico de una obra de arte lleva a reflexionar sobre las intenciones con las que fue creada y sobre la eficacia de su comunicación; y un curso de formación puede encontrar su raíz teleológica en una meta, o en un sueño.

Razonando en términos de teoría de juegos, los Estados europeos tienen que decidir si quieren seguir persiguiendo su propio pequeño beneficio inmediato³³ interpretando el esquema de la caza de la liebre, o acceder a la necesidad de la cooperación forzosa — la caza del ciervo³⁴ —, es decir, aquella oportunidad estratégica idónea para la búsqueda de resultados difíciles de alcanzar por las capacidades individuales.

Cooperar en materia de defensa común en la perspectiva de una subida global del peso geopolítico, del avance y del crecimiento del PIB, corresponde seguramente al esquema de la caza del ciervo, partiendo —*condicio sine qua non*— de una sana y objetiva toma de conciencia de la debilidad (de cada Estado individual) para superar o metabolizar el «dilema de la confianza»³⁵ en la cooperación entre Estados soberanos.

Hemos tratado de sintetizar este esquema de resiliencia y contraacción al empuje sistémico de los países del «sur global» con el siguiente gráfico:

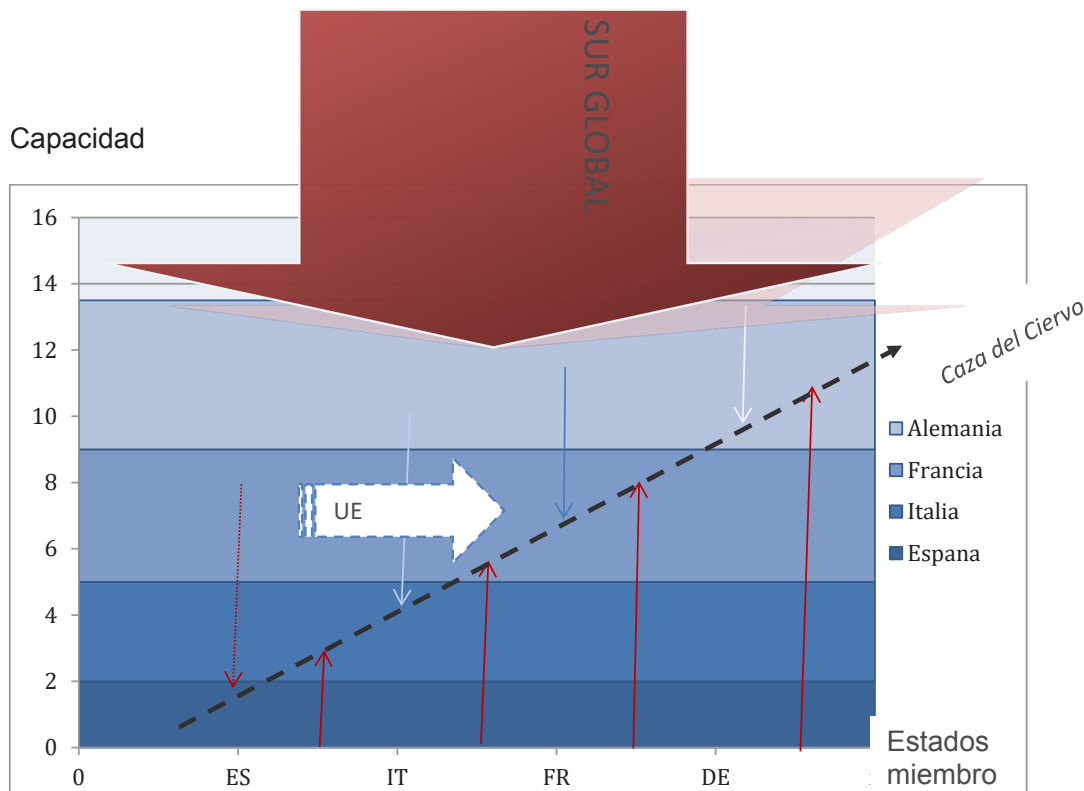
En el eje de abscisas representamos la capacidad (C), es decir, la cuota de poder en el sistema, y en el eje de ordenadas los Estados miembros individuales de la UE (S); para simplificar el análisis nos centraremos en las cuatro primeras economías de la zona: Alemania, Francia, Italia y España. El empuje desde arriba del sur global erosiona la capacidad de los Estados miembros individuales. La cooperación forzada y la ruptura del dilema de la confianza provocarían el desplazamiento de las posiciones de los Estados individuales hacia la izquierda. La línea de color negro representa la ventaja derivada de la opción de cooperación forzada. Las nuevas proyecciones de capacidad (las nuevas líneas rectas de color rojo) representan el delta logrado por la opción de la «caza del ciervo».

³³ CEVOLANI, G. y FESTA, R. «L'ingranaggio della cooperazione. Teorie dei giochi, cooperazione spontanea e produzione di beni pubblici». *Cfr.*, paragrafo 5 Cooperazione e beni pubblici nel gioco della caccia al cervo, p.1087 e ss., *Etica & Politica / Ethics & Politics*, XVI, 2. 2014, pp. 1063-1101, academia.edu.

³⁴ Un modelo de las interacciones estratégicas entre los participantes en una partida de caza es el juego de la caza del ciervo, que debe su nombre a una pequeña historia contada por Jean-Jacques Rousseau en su *Discurso sobre el origen de la desigualdad* (1755, p. 75): Si se fuera a cazar un ciervo, cada uno comprendería que debe permanecer firme y confiado en su sitio; pero si una liebre pasara cerca de uno de los cazadores, no podemos dudar de que abandonaría su sitio para capturarla, sin ningún escrúpulo para los demás, que perderían su presa (traducción adaptada).

³⁵ También puede describirse como «trampa de desconfianza mutua». *Ibidem* nota 33, *Cfr.* p. 1091.

La opción de la «caza del ciervo»



Como ya se ha comentado, es la naturaleza jurídica del Tratado de Lisboa la que proporciona todos los mecanismos de modulación de los procesos de integración: cualquier paso puede ser regulado por convergencias intergubernamentales³⁶ específicas que representan el verdadero motor de la toma de decisiones en la arquitectura institucional de la UE.

En concreto, el art. 20 del TUE, en conjunción con el título III del TFUE, prevé la articulación procedimental de la cooperación reforzada, es decir, una vía reglamentaria de emergencia que permite a un mínimo de nueve Estados miembros establecer una integración o cooperación avanzada en un ámbito específico si resulta evidente que la Unión es incapaz de alcanzar resultados concretos en un plazo razonable.

³⁶ El Consejo de la UE es un órgano decisorio fundamental de la UE. Negocia y adopta la nueva legislación de la UE, la adapta cuando es necesario y coordina las políticas.

La fórmula jurídica tiene un claro matiz intergubernamental: prevé la autorización para proceder en última instancia al Consejo de Europa a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo. En el ámbito de la PESC, el mecanismo *de quo* fue introducida por el Tratado de Niza, que entró en vigor el 1 de febrero de 2003, como cláusula de desbloqueo en una materia con alto riesgo de cierre u obstruccionismo por parte de los Estados miembros —ex-Estados del Pacto de Varsovia—, especialmente recelosos de una compresión de soberanía en asuntos tan sensibles.

En la actualidad, el Acuerdo Marco no permite ampliar las competencias europeas en materia de PESC-PCSD, sino que permite a los Estados miembros integrar de forma autónoma sus tareas con mecanismos de gobernanza más adecuados.

La Decisión 14866/17³⁷ del Consejo de la UE establece los objetivos que tienen carácter de compromisos vinculantes:

1. Cooperar para alcanzar los objetivos acordados sobre el nivel de gasto en inversión en equipos de defensa. En particular, los Estados que participan en la PESCO se comprometen a aumentar los presupuestos de defensa para alcanzar el objetivo de un incremento a medio plazo de los gastos de inversión en defensa del 20 % y de dedicar el 2 % de los costes totales de defensa a la investigación en este ámbito. Cabe recordar que en el seno de la OTAN, el objetivo acordado del 2 % del PIB para el presupuesto de defensa solo fue alcanzado entre los Estados de la UE por Grecia, Reino Unido, Estonia, Rumanía y Polonia, frente a un promedio estadounidense del 3,50 % del PIB. Italia se situó en 2017 en el 1,13 % (equivalente a un desembolso de unos 21.000 millones de euros, frente a unos 49.000 millones de euros en el Reino Unido, 41.000 millones de euros en Francia y 40.000 millones de euros en Alemania –fuente de la OTAN).
2. Acercar los instrumentos de defensa, en particular armonizando la identificación de las necesidades militares y fomentando la cooperación en los ámbitos de la formación y la logística.
3. Reforzar la disponibilidad, interoperabilidad, flexibilidad y capacidad de despliegue de las fuerzas armadas.

³⁷ Cfr. COUNCIL DECISION. *Decisione 14866/17*. Council Decision establishing Permanent Structured Cooper (PESCO) and determining the list of Participating Member States. Bruxelles, 8 December 2017.

4. Cooperar para colmar las lagunas identificadas en el «mecanismo de desarrollo de capacidades», incluso mediante planteamientos multinacionales y sin perjuicio de la OTAN.
5. Participar en el desarrollo de programas conjuntos de equipamiento a gran escala en el marco de la Agencia Europea de Defensa.

El espacio de adhesión PESCO-PCSD es de desarrollo progresivo, es decir, permite a cualquier Estado miembro no adherente participar en una segunda fase; también los Estados terceros (no UE) pueden ser invitados a proyectos específicos según las condiciones establecidas por la decisión del Consejo.

En lo nacional, la decisión *de quo* compromete a cada Estado miembro a preparar un plan anual de aplicación de los objetivos fijados en el que describa sus capacidades individuales y su metodología para cumplir los compromisos vinculantes de la PESCO-PCSD.

Conclusiones

El Tratado de Lisboa tiene la peculiar forma de un acuerdo intergubernamental con un marco normativo de esquema abierto: reserva al Consejo de la UE el papel de impulsor y gestor de las políticas de la UE, negociando el correspondiente nivel de adhesión.

El Consejo de la UE expresa también el rumbo con declaraciones de principio sobre el estado actual de las cosas, sobre los nuevos retos que la Unión tiene que afrontar, primero en una visión existencial, y luego en términos de confrontación y/o cooperación con los nuevos actores que empujan la estructura del sistema internacional.

Italia, al igual que las otras potencias europeas, está viendo fuertemente atacado su perímetro de acción. Gran parte del espacio erosionado por actores externos tiene como consecuencia una reducción sensible de las capacidades de defensa y exposición — diplomática y militar— de los Estados de la UE en sus áreas³⁸ de disputa. Por el contrario, todas las potencias emergentes reunidas en el llamado sur global han metabolizado una renovada confianza en sus propios medios (*Human and Technology*),

³⁸ Cfr. MURATORE, A. «I punti caldi del Pianeta: dove può scoppiare la Prossima guerra», *insideover.com*. 2022. <https://it.insideover.com/politica/i-punti-caldi-del-pianeta-dove-puo-scoppiare-la-prossima-guerra.html>

capitalizando todos los factores de poder: población, recursos, tecnología, diplomacia y capacidad ofensiva.

El elemento novedoso es precisamente esta combinación a lo que se añade la afirmación neorrealista de su propio proyecto, su propia agenda proactiva en función de los objetivos de ascenso y posicionamiento en el concierto internacional.

Las potencias europeas deben considerar y analizar esta dinámica factual para cambiar y redefinir su participación estratégica en la Unión Europea. Solo la aceptación honesta de esta condición de fase —debilidades individuales en la actual competición internacional— puede desmontar el complicado bloqueo del dilema de la confianza —intrínseco a la naturaleza de los Estados— en la dirección de la «caza del ciervo», es decir, la cooperación necesaria para reequilibrar las condiciones en la disputa.

El papel de Roma en este proceso puede ser muy importante. Italia es por definición una potencia mediana: por su naturaleza pragmática y equilibrada en las bisectrices norte-sur y este-oeste; es un Estado fundador del proyecto europeo con un sistema industrial y económico fuertemente interconectado en el espacio europeo.

Comenzar con una nueva PCSD entre los Estados que tienen mayor responsabilidad en el liderazgo del espacio de la UE, podría representar —en el momento histórico— aquella oportunidad estratégica que permitiera revitalizar las instituciones europeas especialmente en el concepto de influencia exterior y la capacidad de concertar intereses (europeos) para aumentar y avanzar en peso específico global.

Potenciar los mecanismos de concertación política e inteligencia económica para maximizar el área de colaboración técnico-militar, los clústeres industriales y la reversibilidad en el sector civil. Este cambio de postura tendría en sí mismo un efecto de arrastre sobre otros Estados más temerosos frente a una integración más intensa.

Desde este punto de vista, las piedras angulares sobre las que avanzar en el ámbito de la defensa y la seguridad comunes que darían a la Unión un prestigio renovado son esencialmente dos: 1. un sistema global de seguridad integrado —cada vez más— con la puesta en común de cada vulnerabilidad (dilema de la confianza) para poder proceder en compensación y ayuda mutua (sinergia industrial, económica e inducida) al progreso global de la estructura sectorial; 2. la constitución de un aparato de respuesta

caracterizado por la exigencia no solo de «pronta operatividad»³⁹, sino sobre todo de adecuación a las necesidades contemporáneas.

El coeficiente de adecuación de la Defensa Común Europea constituye el factor que demarca la dimensión de existencia del actor en el teatro de la competencia. Sin el carácter de adecuación, queda la mera representación; un elemento que no afecta a la estructura del entorno de acción.

Todo ello a través de un —necesario— proceso de institucionalización del instrumento de la brújula estratégica, especialmente en los ámbitos de la gestión de crisis, la resiliencia, la capacidad de reacción y la pronta operatividad del sector integrado.

Institucionalizar significa diseñar órganos políticos y administrativos jerarquizados con procesos de coordinación y toma de decisiones eficientes y calibrados.

La iniciativa corresponde ahora a los Estados que tienen mayores responsabilidades de liderazgo. Ante todo, París está llamada a desempeñar el papel principal, sintetizando y armonizando las sensibilidades de Berlín. Roma y Madrid, en cierto modo, pueden tener una tarea aún más decisiva a la hora de asegurar y cimentar un núcleo duro reformador, esencial para la nueva visión de la acción.

El tiempo de la geopolítica corre muy rápido; *rebus sic stantibus*.

Carmine de Vito, Ph. D
Universidad Rey Juan Carlos
Geopolitics and Security Analyst
@CarminedeVito13

³⁹ Según la *Brújula Estratégica* de marzo de 2022 —la Estrategia de Seguridad de la Unión—, se perfila la creación de una Fuerza de Reacción Rápida de la UE, denominada «Capacidad de Despliegue Rápido de la UE» (RDR), que contará con una dotación prevista de 5.000 soldados y se pondrá en marcha en 2025.
https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en



97/2024

17 de octubre de 2024

Alberto Priego

El 7-0: La Quinta Guerra Árabe-Israelí o la segunda parte de la Guerra del Yom Kippur

Resumen:

El 7 de octubre se produjo un atentado terrorista en Israel. El grupo terrorista Hamás asesinó a 1400 personas y secuestró a 252. Las atrocidades cometidas durante las 24 horas en las que Hamás controló las localidades que están alrededor de la franja de Gaza son inimaginables. Desde entonces, Israel está embarcada en una guerra con Hamás por el control de la franja que está haciendo daño su reputación internacional como estado moderno y democrático. Sin embargo, el 7 de octubre no solo es el horror provocado por jamás y la posterior guerra en Gaza, se trata de una guerra a más alto nivel como ha con dimensiones regionales, y en la que están implicados otros actores como Hamás, los Houtíes o incluso Irán. El presente trabajo trata de darle una dimensión más amplia a lo ocurrido en Israel desde el 7 de octubre de 2023 y plantear cuáles son los escenarios de futuro que pueden desarrollarse.

Palabras clave:

Israel, Hezbolá, Hamás, Gaza, Líbano, Irán, 7-0

***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.

7-0: The Fifth Arab-Israeli War or the Second Part of the Yom Kippur War

Abstract:

On October 7, a terrorist attack took place in Israel. The Hamas terrorist group killed 1,400 people and kidnapped 252. The atrocities committed during the 24 hours in which he never controlled the towns around the Gaza Strip are unimaginable. Since then, Israel has been engaged in a war with Hamas for control of the strip that is damaging its international reputation as a modern and democratic state. However, October 7 is not only the horror caused by the Never-Before-and-Ever and the subsequent war in Gaza, it is a war at a higher level with regional dimensions, and in which other actors such as Hamas, the Houthis, or even Iran are involved. This paper tries to give a broader dimension to what has happened in Israel since October 7, 2023 and to propose what future scenarios may develop.

Keywords:

Israel, Hezbollah, Hamas, Lebanon, Iran and 7-0.

El 7 de octubre de 2023, justo cuando se cumplían 50 años de la Guerra del Yom Kippur, Israel sufrió un ataque terrorista que segó la vida de 1400 personas y supuso el secuestro de otras 252. Para muchos, el 7-O (como se le conoce habitualmente) ha sido el mayor ataque sufrido por Israel en toda su historia. La magnitud de la tragedia nos ha impedido ver la verdadera dimensión del ataque, ya que además de un atentado terrorista, el 7-O ha supuesto una confrontación regional que puede ser considerada como la Quinta Guerra Árabe-Israelí o cuanto menos una segunda parte de la Guerra del Yom Kippur que esta ocasión libra contra el “eje de la resistencia”.

El presente trabajo tratará de demostrar la verdadera dimensión de lo que está ocurriendo hoy en Israel con la perspectiva que nos da el año transcurrido desde el 7-O. El trabajo se dividirá en los siguientes apartados. En primer lugar, se analizarán las reuniones y preparativos que se llevaron a cabo durante los meses de abril a septiembre y que culminaron con el ataque. A continuación, se hará una descripción del ataque y de la reacción israelí para concluir con un tercer apartado en el que hará un seguimiento de los cuatro frentes en los que se ha dividido la presente guerra.

Reuniones y preparativos del 7-O

Son muchos los indicios que nos hacen pensar que el 7-0 no fue una acción en solitario de Hamás, sino más bien que el ataque que Israel sufrió en el sur forma parte de un plan más amplio en el que están los actores que componen “el eje de la resistencia”. Al menos encontramos dos elementos que nos hacen pensar que esta afirmación tiene sentido.

El primero es la implicación de Hezbolá, un grupo que el pasado mes de septiembre estuvo preparando en la Alta Galilea un ataque similar al 7-O de Israel. Este hecho fue el detonante que ha provocado que Israel haya puesto en marcha la “operación nuevo orden” sobre el sur del país del Cedro.

El segundo de los elementos que nos hace pensar que el 7-O fue un acto coordinado desde el Líbano, lo tenemos que buscar en las reuniones que tuvieron lugar entre abril y septiembre de 2023 y que cristalizaron en la puesta en práctica del 7-O. El coordinador de la estrategia fue Hezbolá, el instigador del ataque fue Irán y el ejecutor de este fue Hamás. Aunque las reuniones entre los actores se concentraron en agosto, el plan comenzó a gestarse el 6 de abril, fecha en la que el jeque Nasrallah, Ismail

Haniyah y Saleh al-Arouri¹ se reunieron por primera vez en Beirut². Hay que recordar que Saleh al-Arouri fue el responsable de un primer ensayo de secuestro, a menor escala que el del 7-0, pero con metodología similar. En esa ocasión, (2014) tres ciudadanos israelíes fueron secuestrados en una incursión para ser posteriormente conducidos (como en el 7-0) a Gaza donde finalmente fueron brutalmente asesinados.

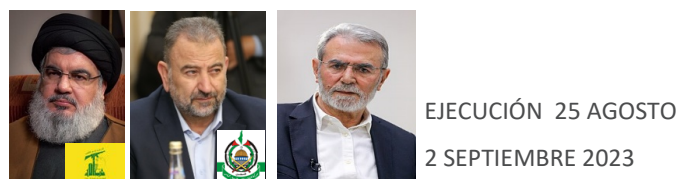
Como he dicho antes, agosto fue el mes clave en la preparación del atentado y de la guerra. El primer encuentro se celebró el 12 de agosto entre el presidente de la Comisión de Seguridad Nacional del Parlamento de Irán Vahid Jalalzadeh y el Jeque Nasrallah. Para muchos, este encuentro marcó la activación del plan, plan que se vio acelerado tras la visita del ministro de exteriores iraní a Arabia Saudí, donde Riad le confirmó que estaban a punto de firmar un acuerdo de normalización con Israel. En este sentido un enviado del ministro de exteriores iraní -Hossein Amir-Abdollahian- viajó a Beirut el 19 de agosto para reunirse con Nasrallah y acelerar los plazos. El 25 de agosto y el 2 de septiembre Nasrallah se reunió con los representantes de Hamás (Saleh al-Arouri) y la Jihad Islámica (Ziyad al-Nakhalah)³ para la ejecución del plan. Es por ello, que Israel ha eliminado a todos aquellos líderes que participaron en las reuniones de preparación del 7-0, ya que a ojos de Jerusalén forman parte de un plan que tenía por objetivo acabar con Israel y cuya base era “el eje de la resistencia”.

¹ Cofundador de las Brigadas de Ezzeldin Al-Qassam (brazo armado de Hamás) y comandante de Hamás en Cisjordania.

² “Hezbollah chief Hassan Nasrallah met with a delegation led by Hamas leader Ismail Haniyeh in Beirut on Sunday to discuss cooperation, amid spiking violence in Israel from rocket barrages and terror attacks” Times of Israel, 9 de abril de 2023. Disponible en <https://www.timesofisrael.com/terror-chiefs-nasrallah-haniyeh-meet-in-beirut-to-discuss-cooperation-amid-violence/>

³ FRANTZMAN, Seth J. “Nasrallah meets Hamas, PIJ to unite terror front against Israel”. The Jerusalem Post, September 2, 2023. <https://www.jpost.com/middle-east/article-757303>

DIAGRAMA 1: Preparación del 7-0



FUENTE: Elaboración propia

Tal y como se aprecia en el Diagrama 1, la línea de continuidad en todas las fases del plan es Hezbolá como organización y Nasrallah como coordinador. Este hecho explica que la tercera fase de la Operación Espadas de Hierro se esté desarrollando en el Líbano.

El ataque y la posterior reacción de Israel

En la mañana del 7 de octubre de 2023, cuando el mundo judío se disponía a celebrar el final del Sucot, Hamás inició un ataque masivo sobre Israel -Operación Inundación Al-Aqsa- que se tradujo en una lluvia de 5000 misiles que aterrorizó a la población. La población se escondió en los refugios asumiendo que les esperaba uno de esos periodos de intercambio de fuego a los que están tan acostumbrados. Sin embargo, este ataque era solo un señuelo que sirvió para desviar la atención y poder llevar a cabo la segunda parte del plan: un pogromo. Dos mil terroristas de Hamás entraron en el territorio israelí

sembrando el pánico en las localidades cercanas. Ante la ausencia de defensa efectiva, los terroristas cometieron todo tipo de aberraciones entre las que se incluyen amputaciones, violaciones masivas o decapitación de bebés. Un total de 1400 personas pertenecientes a 19 nacionalidades fueron cruelmente asesinadas en las 24 horas en las que Hamás tuvo el control de estas ciudades del sur de Israel. Además, de estos asesinatos, los terroristas de Hamás raptaron a 252 personas de las cuales, 105 fueron intercambiados por presos palestinos en noviembre, 8 han sido liberados por las fuerzas israelíes y 42 han muerto durante su cautiverio. De estos 42, al menos 6 han sido cruelmente asesinados por Hamás cuando veían avanzar las fuerzas de Israel por los túneles de Gaza. Actualmente se calcula que 97 rehenes seguirían con vida en Gaza. Una vez Israel se recuperó del golpe, afloraron muchos de los fallos de seguridad que hicieron posible semejante atrocidad. Parece que tanto los servicios secretos egipcios como los norteamericanos, advirtieron de la preparación de una operación a gran escala por parte de Hamás. Incluso se ha publicado que un plan pormenorizado cayó en manos de la inteligencia israelí, pero el poder político descartó su puesta en práctica al subestimar la capacidad de Hamás para llevarlo a cabo. Por último, hay que mencionar las advertencias de los soldados israelíes que se encontraban al otro lado de la alambrada, advertencias que fueron consideradas como poco creíbles por el poder político israelí. Todas estas señales que advertían de una catástrofe fueron ignoradas y cuando acabe la guerra, el gobierno tendrá que rendir cuentas ante la sociedad israelí.

El desarrollo de la Guerra

El ocho de octubre Israel inició su reacción. Para ello, movilizó a los reservistas, declaró el estado de emergencia, envió cuatro divisiones incluyendo al grupo antiterrorista Yamam (*Yeidat Mishtara Meyuedet*). Sin embargo, ese mismo día Jerusalén fue consciente de que la guerra tendría más de un frente ya que el mismo 8 de octubre Hezbolá comenzó a lanzar misiles sobre el territorio israelí. Un día más tarde, la Brigadas Al-Quds⁴ iniciaron una incursión en el norte de Israel, ataque que fue repelido por las Fuerzas de Defensa de Israel⁵. A última hora de ese mismo día, el socio de Hamás en

⁴ Organización perteneciente a la Yihad Islámica y financiada por Irán.

⁵ "Palestinian Al Quds Brigades claim responsibility for attack at Lebanon-Israel border" Al Arabiya News, 9 de octubre de 2023, <https://english.alarabiya.net/News/middle-east/2023/10/09/At-least-two-infiltrators-from-Lebanon-killed-in-border-clash-Israel-channel-13-TV>

el 7-0 -la Yihad Islámica- lanzó un nuevo ataque con misiles desde el Líbano⁶ lo que nos muestra la coordinación de los actores y la centralidad del país del Cedro en el plan.

Los intentos de incursión desde el norte han sido constantes. Por comentar solo alguna de estas acciones, el 14 de octubre las Fuerzas de Defensa de Israel detuvieron un intento de penetración que tenía por objetivo el Moshav de Margalio⁷, el 14 de enero se frenó un ataque contra las granjas de Shebaa y el 9 de febrero un asalto contra la base militar de Safed⁸. En septiembre de 2024, las fuerzas de defensa de Israel lanzaron la “operación nuevo orden” con el objetivo de acabar con la cúpula de Hezbolá pero también para frenar un ataque similar al 7-0 que el grupo chiita había planificado en esta zona⁹. La coincidencia en las metodologías nos hace pensar en la coordinación de las estrategias.

En tercer lugar tenemos que fijarnos en el frente sureste. El 19 de octubre los Houthis comenzaron a lanzar misiles contra la ciudad de Eilat y contra los barcos cargueros que navegaban por el estrecho de Bab-el-Mandeb y por el Golfo de Adén con destino a Israel. Doce días después del 7 de octubre, al igual que ocurrió en la Guerra del Yom Kippur, Israel era atacado en varios frentes¹⁰ aunque en esta ocasión quienes atacaban no eran estados sino actores no estatales.

En ese contexto, el ministro de defensa Yaev Gallant compareció el 20 de octubre ante la Knesset para anunciar el plan de Israel, plan que se desarrollaría en las siguientes tres fases¹¹.

La primera fase, que comenzó el 9 de octubre, estuvo centrada en la destrucción de la infraestructura de Hamás a través de ataques aéreos.

La segunda fase, que comenzó el 29 de octubre, implicó la invasión terrestre y -en teoría- tenía por objetivo el rescate de los rehenes

⁶ FABIAN, Emmanuel “Mortars fired from Lebanon, infiltrators killed as 6 Israelis injured in gunfight” *Times of Israel*, 9 de octubre de 2023.

⁷ “Hezbollah attack on northern Israel on March 4 killed one person and injured at least nine others. The attack targeted Moshav Margalio, a community near the Israel-Lebanon border” Foundation of Defence for Democracy, 19 de octubre de 2023.

⁸ “a Hezbollah attack on the Israel Defense Forces’ (IDF) Northern Command base in Safed killed an Israeli soldier and injured eight others” 14 de febrero de 2024, Foundation of Defence for Democracy.

⁹ “Hezbollah chiefs were meeting to plan Oct. 7-style invasion when killed” *The Times of Israel*, 22 de septiembre de 2024.

¹⁰ “Yemen’s Houthis ‘will not stop’ Red Sea attacks until Israel ends Gaza war”, *Al Jazeera*, 19 de diciembre de 2023.

¹¹ ASTIER, Henry “Las 3 fases del plan de Israel para Gaza” *BBC*, 20 de octubre 2023.

La tercera fase, que comenzó de facto en junio y de iure en septiembre, busca crear un nuevo orden de seguridad y por ello, tiene como escenario la Franja de Gaza, el sur del Líbano, Yemen y probablemente Irán.

Primera fase: La destrucción de la infraestructura. Entre el 9 y el 27 de octubre Israel dio comienzo a la primera fase de la Operación Espadas de Hierro. Se trató esencialmente de una campaña aérea para destruir la infraestructura básica de Hamás y facilitar la segunda fase, la invasión terrestre. Durante estos 18 días que duró esta primera fase, también se produjeron algunas incursiones de tropas de élite para intentar lograr la liberación de rehenes.

Segunda fase: La invasión terrestre. El 28 de octubre, el primer ministro Benjamín Netanyahu, confirmaba oficialmente que las fuerzas terrestres de Israel habían comenzado la invasión de Gaza¹². Israel llevó a cabo una estrategia que buscaba partir la franja en dos mitades. Para ello, entró por el norte y por el este a través del corredor Netzarim, dejando el sur como refugio de la población. Los combates más intensos tuvieron lugar en hospitales como el de Rantisi, Al-Shifa y Al-Ahli y en las escuelas gestionadas por la UNWRA¹³, emplazamientos que Israel afirma han sido usados por Hamás para esconder sus centros de mando, para almacenar munición o para ocultar a los rehenes.

El uso de instalaciones sanitarias, escolares o humanitarias para fines terroristas está siendo uno de los asuntos más controvertidos, ya que, si bien es cierto que el artículo 19 de la IV Convención de Ginebra de 1949 elimina la protección humanitaria de estos lugares cuando son usados para fines militares, no es menos cierto que la reputación de Israel sufre terriblemente cuando lleva a cabo acciones armadas en estos emplazamientos. De cualquier forma, son muchos los casos en los que soldados israelíes han encontrado rehenes o munición en escuelas, hospitales o incluso campamentos de refugiados. Un ejemplo fue la liberación de Noa Argamani que se

¹² "El Ejército israelí prepara el campo de batalla para la invasión terrestre en Gaza" Euronews, 27 de octubre de 2023.

¹³ "UN admits Palestinians fired rockets from UNRWA schools" UN Watch, 22 de julio de 2014 ; "Evidence Of UNRWA Aid To Hamas On And After October 7th" UN Watch, 7 de julio de 2024; "Hamis Sacrifices Gaza Children, and UNRWA Complicit in Crimes" The Media Line, 10 de agosto de 2024.

encontraba retenida en la casa de un periodista de Al Jazeera¹⁴ o el rescate de cuatro rehenes que se encontraban retenidos en el campo de refugiados de Nuseirat¹⁵.

El 22 de noviembre las partes lograron un alto el fuego propiciado por Egipto y Qatar. Como parte del alto el fuego se liberaron a 50 rehenes a cambio de 150 presos palestinos sin delitos de sangre. Por otro lado, se incluyó una cláusula de prohibición de ataques aéreos durante seis horas diarias en el territorio del norte de Gaza. También se acordó un cese de las incursiones en el sur. Por último, el acuerdo contemplaba la llegada de 300 camiones de ayuda humanitaria que entrarían por el paso de Rafah. Si las condiciones se cumplían, se liberarían 10 rehenes por cada día que no hubiera hostilidades en la Franja. Finalmente, el alto el fuego, se extendió durante una semana, lo que supuso la liberación de 104 rehenes.

En diciembre volvieron las hostilidades y con ellas el control de la principal vía terrestre de comunicación de la franja, la carretera de Saladino, una ruta que cruza el enclave palestino de norte a sur. Con el control de esta vía de comunicación se inició la ofensiva sobre uno de los principales refugios de Hamás: Jan Yunis. Según la inteligencia israelí, en esta ciudad se encontraban retenidos varios rehenes, algo que quedó comprobado tras el asesinato de 6 personas que estaban a punto de ser liberados por las fuerzas israelíes en la mencionada ciudad¹⁶.

El 29 de diciembre, unos días después de que Sudáfrica recibiera a una delegación de Hamás¹⁷, el país africano¹⁸ presentó una demanda por Delito de Genocidio contra Israel ante el Tribunal Internacional de Justicia. A pesar de la presión del gobierno africano, hubo que esperar hasta el 10 y 11 de enero para la celebración de la vista pública. En este acto, Sudáfrica solicitó medidas cautelares contra Israel. Quince días más tarde, el 26 de enero, la corte emitió su veredicto cuyo punto fundamental descartaba la puesta en práctica de las medidas cautelares solicitadas por Sudáfrica. Sin embargo, la Corte

¹⁴ “Un periodista de la cadena Al Jazeera retenía en su casa a tres de los rehenes liberados por Israel” El Español, 10 de junio de 2024.

¹⁵ “El ejército israelí ha liberado con vida a cuatro rehenes en una operación a plena luz del día en el campo de refugiados de Nuseirat” El País, 9 de junio de 2024.

¹⁶ “El Ejército israelí halla los cadáveres de seis rehenes de Hamás durante una operación en Jan Yunis” Onda Cero, 20 de agosto de 2024.

¹⁷ “Además, el 6 de diciembre, una delegación de funcionarios de Hamás –entre ellos Bassem Na’im, miembro del buró político del movimiento en Gaza; Khaled Qadoumi, representante de Hamás en Irán, e Imad Saber, miembro de la Oficina de Relaciones Internacionales de Hamás – se reunieron con funcionarios sudafricanos en la sede del ANC en Johannesburgo” MEMRI, December 2023. Disponible en <https://www2.memri.org/espanol/64251-2/64251>

¹⁸ El partido gobernante en Sudáfrica, el ANC, calificó el 7-O como “una respuesta «previsible» «a la brutalidad del régimen de apartheid de los colonos israelíes”

solicitó a Israel su colaboración a la hora de distribuir ayuda humanitaria entre la población. En lo que se refiere a la acusación de genocidio, el tribunal hizo públicas sus dudas e instó a Israel a proteger, en la medida de lo posible, a la población civil de la franja.

Además de esta vía judicial, Israel en general y su primer ministro en particular ha tenido que hacer frente a otro problema. El 20 de mayo de 2024 el fiscal jefe de la Corte Penal Internacional, el británico Karim Kham, anunció la emisión de órdenes de detención internacional contra el primer ministro Benjamín Netanyahu y contra el ministro de defensa Yaev Gallant¹⁹. Las acciones legales no se redujeron a la parte israelí, también se emitieron órdenes de detención contra los líderes de Hamás Yahya Sinwar, Ismail Haniya y Mohammed (*Deif*) al Masri²⁰.

También en este periodo se produjeron varios intentos de negociación de alto el fuego. El primero de ellos tuvo lugar en diciembre y el último en junio. El de diciembre fue rechazado por Hamás ya que el grupo palestino se oponía a cualquier negociación hasta que cesaran completamente las hostilidades²¹. El de junio, el propuesto por Biden, fue rechazado por Netanyahu al poner como condición el control del Corredor de Filadelfia para la firma de cualquier acuerdo con Hamás²².

Tercera fase: El Nuevo Orden de Seguridad. Aunque oficialmente la fecha de inicio de la operación fue el 29 de septiembre²³, ya desde julio se tomaron las primeras decisiones que cambiaron la pauta de actuación. En esta tercera fase se ha optado por operaciones más quirúrgicas reduciendo las acciones de castigo colectivo. Al contrario de lo que se pensaba, la tercera fase no solo está teniendo por escenario la Franja de Gaza, sino que se está extendiendo por el Líbano y Yemen. Jerusalén parece haber ampliado la tercera fase de la operación a todos y cada uno de los frentes que se abrieron el 7 de octubre. Así, podemos considerar que la tercera fase, la que lleva por nombre *nuevo orden de*

¹⁹ Israel 'challenges' international criminal court bid for Netanyahu arrest warrant" The Times of Israel, 20 de septiembre de 2024.

²⁰ "Statement of ICC Prosecutor Karim A.A. Khan KC: Applications for arrest warrants in the situation in the State of Palestine" International Criminal Court, 20 de mayo de 2024.

²¹ "Hamás rechaza la última propuesta de acuerdo y acusa a Netanyahu de retirarse de lo ya pactado" Europa Press, 18 de diciembre 2023.

²² "Benjamin Netanyahu descartó un acuerdo inminente con el grupo terrorista Hamas para una tregua en Gaza" Infobae, 9 septiembre 2024.

²³ "Operación 'Nuevo Orden': así acabó Israel con su principal enemigo en las últimas décadas" El Mundo, 29 de septiembre de 2024.

seguridad se inició en julio cuando Israel comenzó a eliminar a los líderes de aquellos grupos que le declararon la guerra el 7 de octubre.

El 13 de julio, Israel eliminó a Mohammed Deif, el líder de los comandos -Brigadas Al Qassam- que perpetraron el 7-O. Unos días más tarde, moría en Teherán el líder del Buró Político de Hamás, Ismail Haniya, quien fue asesinado cuando asistía a la proclamación del nuevo presidente de Irán. Junto a Mohamed Meif y a Ismail Haniya, Israel ha eliminado entre otros a líderes de Hamás como Saleh al Arouri²⁴, Marwan Issa²⁵ y Rafea Salameh²⁶, lo que supone el desmantelamiento de la cúpula de Hamás casi al completo.

Lejos de acabar con su política de eliminación de líderes, el 17 de septiembre Israel extendió sus ataques al Líbano para acabar con los líderes de Hezbolá. En total, los 18 miembros de Hezbolá²⁷ que conformaban la cúpula, fueron asesinados en diferentes operaciones militares. En esta misma línea, Israel ha atacado el cuartel general de los Houthies en Hudayda ²⁸ lo que en términos técnicos hace pensar que tiene capacidad para reabastecimiento en vuelo y que, por lo tanto, sus F35 podrían llegar hasta Irán. Además de eliminar a la cúpula de Hezbolá, Israel ha iniciado una serie de incursiones militares a gran escala, en la zona fronteriza con el Líbano. El objetivo de estas incursiones no es ocupar militarmente el país del cedro sino acabar con los túneles y con los centros de lanzamiento de misiles que el grupo terrorista chiita tiene en el sur del país. De este modo, Israel ha iniciado la tercera fase de la Operación Espadas de Hierro cuyo objetivo es la de implantar un “nuevo orden de seguridad” en todos los frentes que se abrieron el 7 de octubre²⁹.

²⁴ Considerado el número dos de Buró Político de Hamás y representante de Hamás en el Líbano.

²⁵ Subcomandante del ala militar de Hamás.

²⁶ Comandante del batallón de Jan Yunis y Al Qarara de las Brigadas al Qasam

²⁷ “Israel elimina al líder y otros dirigentes de Hezbolá y ataca también a los hutíes en Yemen” *BBC*, 29 de septiembre de 2024.

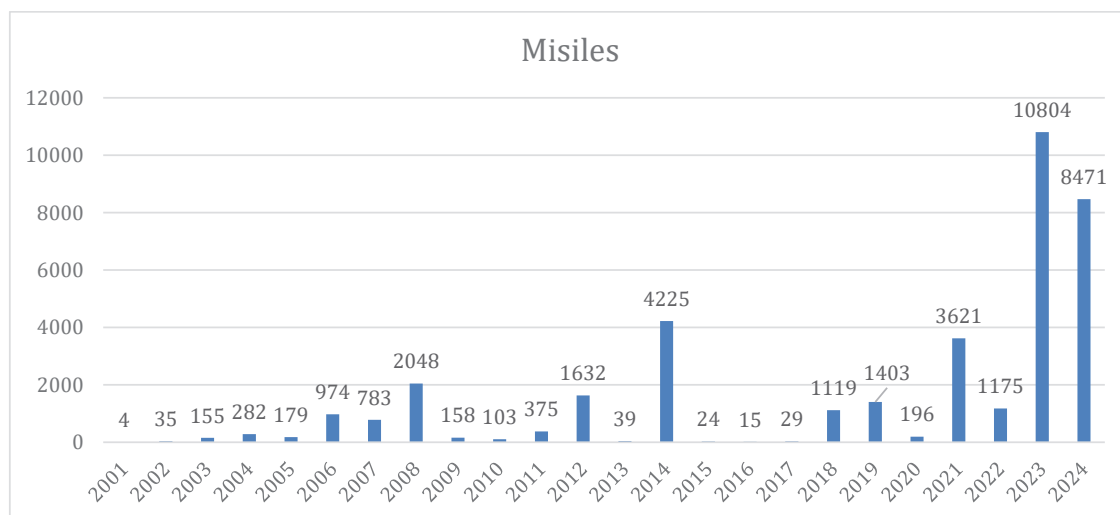
²⁸ PITA, Antonio “Israel extiende sus bombardeos a los hutíes de Yemen tras descabezar a Hezbolá” *El País*, 29 de septiembre de 2024.

²⁹ “Los principales líderes de Hamas e Hizbulá que Israel ha matado desde el 7 de octubre” *El Mundo*, 31 de julio de 2024.

Conclusiones

Desde el 7-O Israel está haciendo frente a una nueva guerra regional, una guerra con cuatro frentes desde los que no paran de lanzar misiles. En 2023 Israel recibió 10.804 proyectiles y en los primeros ocho meses de este año 8.471. Si lo comparamos con los últimos 23 años, la media de proyectiles anuales lanzados contra Israel fue de 844 lo que supone un 1003% más en 2024 y un 1280% más en 2023. Como se aprecia en el Gráfico 1, el año que más misiles se lanzaron sobre Israel fue en 2014 y en esa ocasión el número fue de 4225, menos de la mitad que en 2023 y en 2024.

GRÁFICO 1: Proyectiles lanzados sobre Israel entre 2001 y 2024



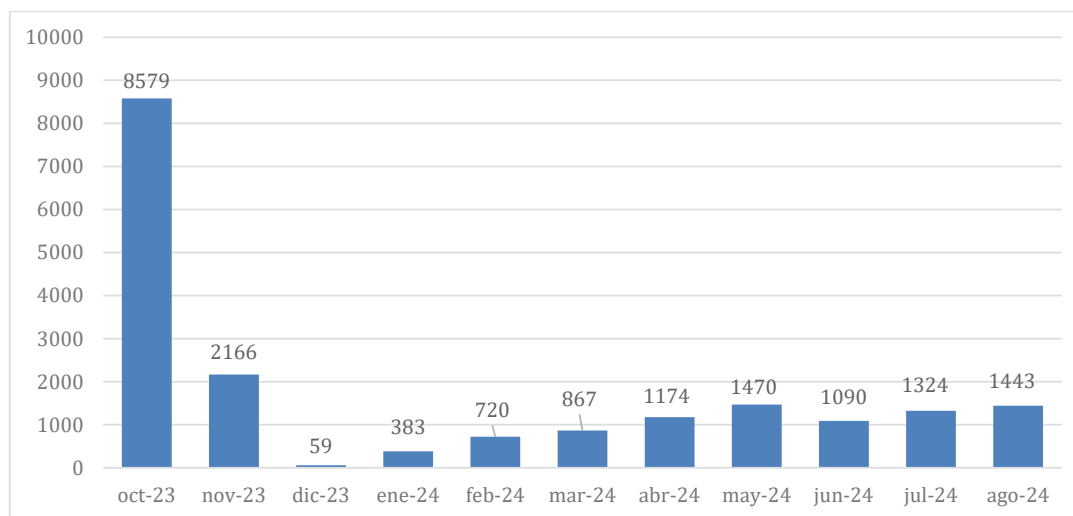
FUENTE: Meir Amir Terrorism and Information Center

Si nos centramos en el periodo que ha pasado desde el 7-O, los números son aún más aterradores. Como se aprecia en el Gráfico 2, la mayor concentración de proyectiles ocurrió en el mes de octubre, el 79% de todos los que cayeron en 2023, lo que demuestra que ese momento fue algo apocalíptico para Israel, no solo por el pogromo de Simjat Torá sino por la lluvia de fuego a la que se vio sometido.

Otro dato que puede ayudarnos a dimensionar el ataque es compararlo con Ucrania. Solo entre los meses de octubre y noviembre de 2023, Israel recibió el mismo número de misiles que Ucrania en toda la guerra³⁰. La dimensión del ataque también debe ser tomada en cuenta a la hora de valorar la proporcionalidad de la respuesta.

³⁰ "Zelenski: en 30 meses de guerra Rusia ha lanzado 10.000 misiles" El Mundo, 25 de agosto de 2024.

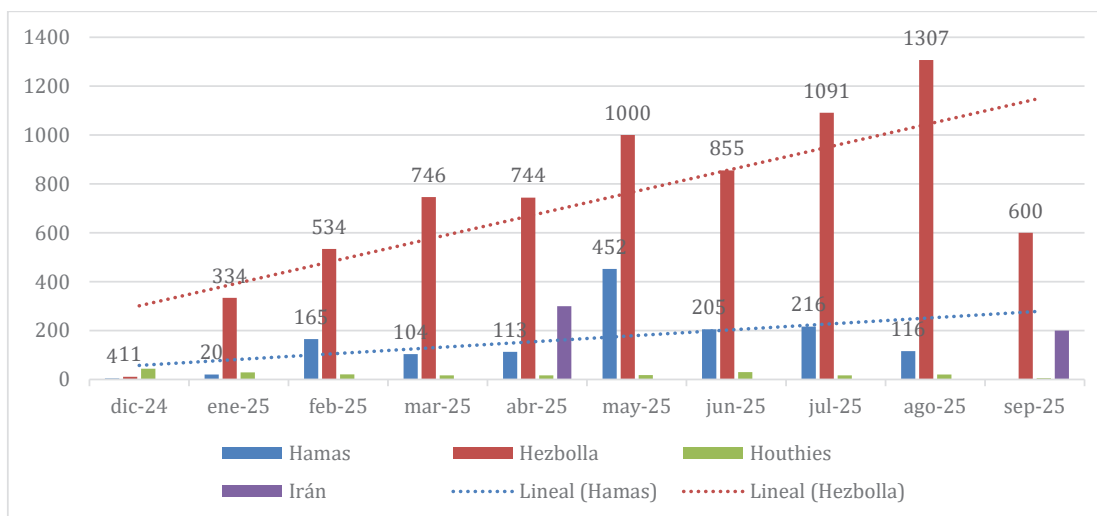
GRÁFICO 2: Misiles, Cohetes y Drones caídos en Israel (octubre 23- agosto 24)



FUENTE: Elaboración propia usando varias fuentes

Otro de los elementos que tenemos que ver es la irrupción de Hezbolá en el conflicto. Si eliminamos el momento inicial del mismo, el 7-O, y nos fijamos en el número de misiles lanzados desde el Líbano (Gráfico 3) nos damos cuenta de la creciente implicación de la guerrilla chiíta en el conflicto. Da la sensación de que una vez Hamás se desfondó en diciembre de 2023, quien tomó el relevo de la operación fue Hezbolá, lo que nos reafirmaría en la hipótesis de este trabajo y nos explicaría el porqué de las acciones que Israel está llevando a cabo en el Líbano. No se trataría de una misión separada o de un deseo de extender el conflicto al norte, sino de la respuesta a una operación que tiene dos frentes y cuya puesta en práctica se dividió en dos fases, una en manos de Hamás (octubre-diciembre 2023) y la siguiente en manos de Hezbolá (enero-septiembre de 2024).

GRÁFICO 3: Proyectiles (misiles, cohetes y VANT) lanzados a Israel entre diciembre de 2023 y octubre 2024.



FUENTE: Elaboración Propia

El ataque de Israel contra el Líbano ha cogido por sorpresa a Hezbolá. La eliminación de toda la cúpula, incluyendo al propio Hasan Nasrallah, puede dar a Israel unos años de tranquilidad, aunque no resolverá el conflicto. Si bien Jerusalén no ha atacado aun directamente a Irán, el país de los Ayatolás asumió como propio el asesinato de Nasrallah, lo que refuerza la idea principal de este trabajo: el 7 de octubre es muy probablemente una acción coordinada de Irán, Hezbolá, Hamás y de los Houthies contra Israel. Esta premisa es la que explica por qué el pasado 1 de octubre Irán lanzó un ataque sobre Israel con más de 200 misiles que no causaron daños de consideración. La lejanía entre Irán e Israel, unido a la capacidad tecnológica que tiene el país judío, hicieron que prácticamente todos los proyectiles fueran repelidos por la Cúpula de Hierro. Sin embargo, eso no elimina el hecho de que Irán violara la paz y la seguridad internacional y que, de no tener la Cúpula de Hierro, las consecuencias habrían sido apocalípticas.

Una de las grandes preguntas es si Israel llevará a cabo una acción militar directa contra Irán. Aunque todo hace pensar que Jerusalén atacará Irán, no está claro como esta acción puede llevarse a cabo. Si bien es cierto que los ataques contra los Houthies han demostrado que Israel ya tiene capacidad de repostaje en vuelo, no está del todo claro que esta sea la metodología que puede utilizar. Las formas en las que Israel es capaz de llevar a cabo sus ataques son absolutamente sorprendentes, tal y como ha quedado demostrado con la operación de eliminación de los líderes de Hezbolá. En los próximos años veremos si Israel ha sido capaz de eliminar la amenaza que supone

Hamás y Hezbolá para su seguridad, pero antes hay que ver si Israel es capaz de ganar esta Quinta Guerra Árabe-Israelí.

Alberto Priego
Profesor Agregado, Universidad Pontificia Comillas (ICADE)
[@AlbertoPriego](#)

3D Weapons: Printing the future of illicit arms trafficking

Abstract:

What was once believed to be a thing of the future is now a very real present. A present that, sadly, has its hands stained with blood.

3D printers have broken down the barriers to accessing weapons for any citizen. It doesn't matter if they are an ex-convict, have a criminal record, suffer from schizophrenia, or are a paramilitary group under several UN sanctions; if they have a 3D printer, they have access to an arsenal as vast as their imagination.

The homemade weapons industry is here to stay, making a once science-fiction risk a reality. It allows the acquisition of firearms without the need to contact criminal networks while enjoying total anonymity. Today, that risk has turned into a full-blown threat. It has claimed dozens of lives around the world and challenges our current understanding of security and arms control.

Keywords:

3D Weapons, Terrorism, Extremism, Organized Crime, arms trafficking.

Introducción

La producción casera de armas no es ninguna novedad. En la II Guerra Mundial, los polacos producían la ametralladora Blyskawica de forma clandestina en Varsovia; la resistencia contra Japón en el Pacífico fabricó escopetas caseras llamadas Paltik, el IRA copió diseños de la ametralladora STEN y las FARC crearon versiones del subfusil Mac-10¹. Hamas copió el RPG soviético y la guerra de Siria ha sido testigo de una amplia panoplia de armas improvisadas, todas ellas de fabricación no industrial.

No obstante, la producción es local, muy reducida y depende mucho de la pericia del artesano. Pero ¿y si pudiesen crearse planos estandarizados, que se enviasen de un lado a otro del mundo para únicamente tener que presionar el botón de imprimir? ¿Y si una organización terrorista diseminada por varios países solo necesitara conexión eléctrica y una máquina capaz de producir en masa armas de alta fiabilidad?... bienvenidos al presente.

En 2013, la empresa Defense Distributed subió a la red archivos de armas 3D como la primera pistola en 3D de la historia, la Liberator. Una semana después, más de 100.000 descargas de los planos de la pistola y el viaje que hicieron dos periodistas del periódico británico *The Mail on Sunday* en el tren Eurostar llevando una de estas armas sin levantar sospechas, corroboraban no solo que la amenaza era real, sino que las autoridades policiales no estaban preparadas para hacerle frente.

Sin embargo, para enfrentar a un enemigo, primero hay que comprenderlo.

¿Qué tenemos entre manos?

La impresión de armas, como la de cualquier objeto en 3D, se realiza primero a través de un diseño digital de sus piezas en un ordenador. Posteriormente, se envían los planos a la impresora, la cual se encargará de ir creando una a una las piezas mediante adición de filamentos para que, finalmente, el «artesano» las ensamble. En un inicio, los materiales empleados eran eminentemente polímeros plásticos, pero el progreso

¹ BOO, Alberto. «Armia Krajowa, resistencia polaca en la Segunda Guerra Mundial», *Desperta Ferro Ediciones*. Mayo 2023 [en línea]. Disponible en: <https://www.despertaferro-ediciones.com/2023/armia-krajowa-resistencia-polaca-en-la-segunda-querra-mundial/>

Nota: Todos los enlaces se encuentran activos con fecha de 30 de septiembre de 2024.

tecnológico ha permitido la impresión de metales, arcillas, alimentos e incluso materiales orgánicos para la impresión de órganos².

Desde 2013 la tecnología ha avanzado reduciendo los costes de producción, así como la complejidad en la manufactura de objetos en 3D, incluyendo las armas, las cuales se hacen más «accesibles» al gran público. Como veremos a continuación, con una pequeña inversión podríamos poseer nuestra propia arma de fuego totalmente funcional, al margen de toda limitación y legislación nacional.

Cabe mencionar que no todas las armas impresas son iguales, existiendo consenso en cuanto a diferenciar 3 categorías:

- a. *Full 3D Printed*: completamente impresas en plástico. Normalmente, resisten un único disparo.
- b. *Híbridas*: esencialmente hechas con piezas plásticas, aunque agregan componentes no plásticos como metales o elementos manufacturados (los componentes esenciales sí son plásticos).
- c. *Part Kit Completions* (PKC): rematar un arma convencional con elementos plásticos impresos; por ejemplo, agregando una corredera plástica a una pistola comprada en el mercado (los componentes esenciales no son plásticos).

En este punto se destaca que la impresión de un arma tiene una serie de dificultades técnicas tales como trabajar con materiales que soporten las presiones de la deflagración de la pólvora y el calor provocado. Por ello, la mayoría de las armas encontradas pertenecen a la categoría de híbridas, ya que los cañones y percutores suelen ser metálicos, no impresos, siendo los armazones y cargadores las piezas mayoritariamente impresas. Así, podría imprimirse el armazón, pequeños engranajes y la corredera de una pistola Glock-18 y ensamblarle el resto de componentes comprados en la *dark web*, ya que es más sencillo adquirir ilegalmente piezas separadas que un arma completa. Evidentemente, un armazón de pistola llamaría la atención a una empresa de paquetería,

² RODRIGUEZ LANDAVERY, Giselle María. «Control of 3D Weapons through its Regulation in the Law of Firearms and Ammunitions», *Auctoritas Prudentium*, No. 18. Enero 2018. Disponible en: https://unis.edu.gt/wp-content/uploads/2022/08/Giselle-Rodriguez_-FISCALI-ZACION-DE-LAS-ARMAS-3D.pdf

pero un cañón no deja de ser un tubo metálico. Además de poder imprimir piezas en 3D, nos permite ensamblar partes de distintas armas, ya que creamos a nuestro gusto las piezas necesarias para llevarlo a cabo, pudiendo juntar la corredera de una pistola de una marca con el armazón o el cañón de otra, imprimiendo únicamente las piezas que lo hagan posible, pudiendo ensamblar partes de distintas armas en una sola, haciéndolas compatibles. Podrían comprar las partes o crearlas, fabricando incluso silenciadores y elementos restringidos en la mayoría de los países. Armas así están a la venta en el mercado negro por 200 dólares³, vendiéndose también piezas en grandes cantidades en estos mismos mercados, por si el usuario desea comprar piezas sueltas en varias fuentes y ensamblar el arma él mismo, al estilo IKEA.

Pero ¿por qué es interesante conocer los procesos de impresión? Toda arma de fuego deja marcas en las vainas y balas que dispara, permitiendo identificar qué tipo y marca de arma hizo el disparo, ayudando a identificar a los autores. La red IBIN ayuda a establecer una conexión entre una bala disparada en un delito y el arma que efectuó el disparo, sin embargo, un arma impresa no deja marcas que las autoridades puedan cotejar en una base de datos porque la propia arma, al ser de nueva creación, es intrazable.

De tal modo, podemos decir que imprimir armas en 3D es una amenaza porque:

1. Son indetectables por rayos X en controles de seguridad, pudiendo incluso adoptar la forma de juguetes como en el interior de un osito de peluche⁴.
2. Ponen a disposición del público general la posesión de armas de fuego, incluidas armas de guerra, a bajo coste, encontrándose impresoras en el mercado por 600 euros y los planos para crear armas en la *dark web*.
3. Son intrazables al carecer de números de serie y no dejar marcas características en las vainas disparadas que las autoridades puedan cotejar,

³ RODRIGUEZ LANDAVERY, Giselle María. «Control of 3D Weapons through its Regulation in the Law of Firearms and Ammunitions», *Auctoritas Prudentium*, No. 18. Enero 2018. Disponible en: https://unis.edu.gt/wp-content/uploads/2022/08/Giselle-Rodriguez_-FISCALI-ZACION-DE-LAS-ARMAS-3D.pdf

⁴ Hay escáneres de seguridad llamados de onda milimétrica activa que detectan anomalías en los cuerpos y podrían detectar un arma de plástico, pero están presentes en pocos edificios sensibles. Por lo que habría que formar a los vigilantes en que existe la posibilidad real de armas fabricadas con polímeros plásticos que pueden adoptar formas totalmente inusuales, debiéndose establecer unos criterios básicos para que los empleados sepan en qué fijarse para detectar un arma. LA SEXTA. «La inspectora María Garrido explica por qué es ilegal hacer un arma impresa en 3D: «Cuando se define un arma, no dice el material», *Más Vale Tarde*. Marzo 2024. Disponible en: https://www.lasexta.com/programas/mas-vale-tarde/inspectora-maria-garrido-explica-que-ilegal-hacer-arma-impresa-3d-cuando-define-arma-dice-material_202403276604724517c56e0001320ce2.html

alcanzando la consideración de «armas fantasma», facilitando la comisión de delitos. Son una opción muy tentadora para individuos que quieren evitar el rastreo en el uso del arma.

Hay que señalar que investigar un taller clandestino de impresión 3D no es nada sencillo. Las impresoras no elevan en exceso los consumos de electricidad, por lo que las autoridades no pueden limitarse a evaluar picos inusuales en las facturas de la luz, como se hace con las plantaciones de marihuana. Además, los materiales para la manufactura/fabricación son de fácil acceso en tiendas especializadas.

El principal desafío sigue estando en el conocimiento compartido a través de internet. La empresa Defense Distributed ha compartido miles de diseños de pistolas, fusiles de asalto, cargadores, silenciadores, lanzagranadas... todo ello mediante impresión 3D, a través de la web DEFCAD⁵, autodenominado «Netflix de las armas», el mayor repositorio de armas impresas en 3D del mundo con tutoriales y manuales para manufacturar todo tipo de arma ligera.

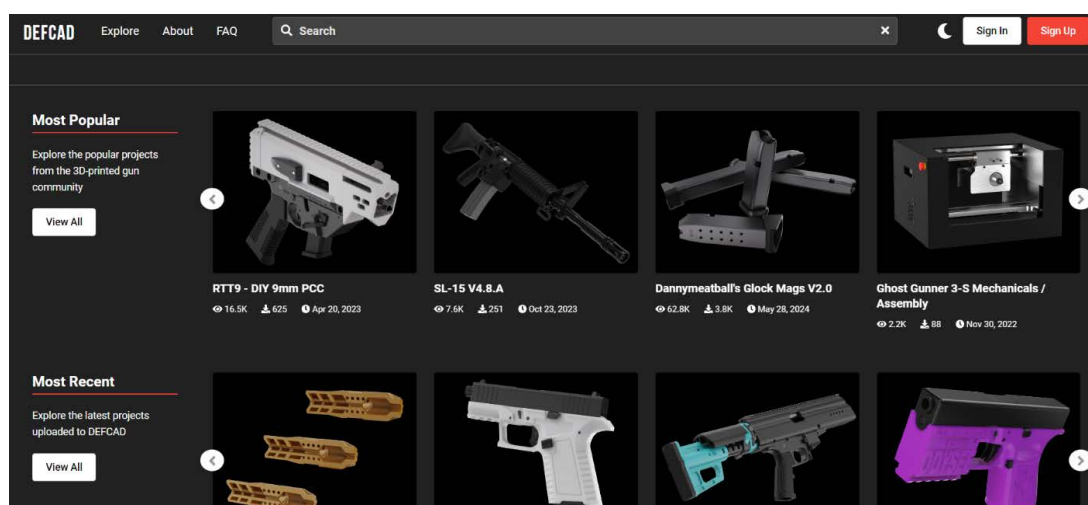


Figura 1. Archivos de armas de fuego imprimibles en 3D, alojados en el repositorio DEFCAD.

Fuente: <https://defcad.com/>

Facilitando así que cualquiera pueda crear fácilmente su propia arma al margen de las leyes.

⁵ Repositorio *online*. Disponible en: <https://defcad.com/>

Este fenómeno está lejos de ser una anécdota local. La revista *Forensic Science* publicaba un estudio en el que se mostraba un aumento de los delitos con intervención de este armamento, hallándose como elemento vehicular las plataformas como DEFCAD, al crear una red descentralizada de producción de armas en la que se eliminan intermediarios. Un arma diseñada en EE. UU. puede imprimirse al día siguiente en Myanmar y, de hecho, así sucede.

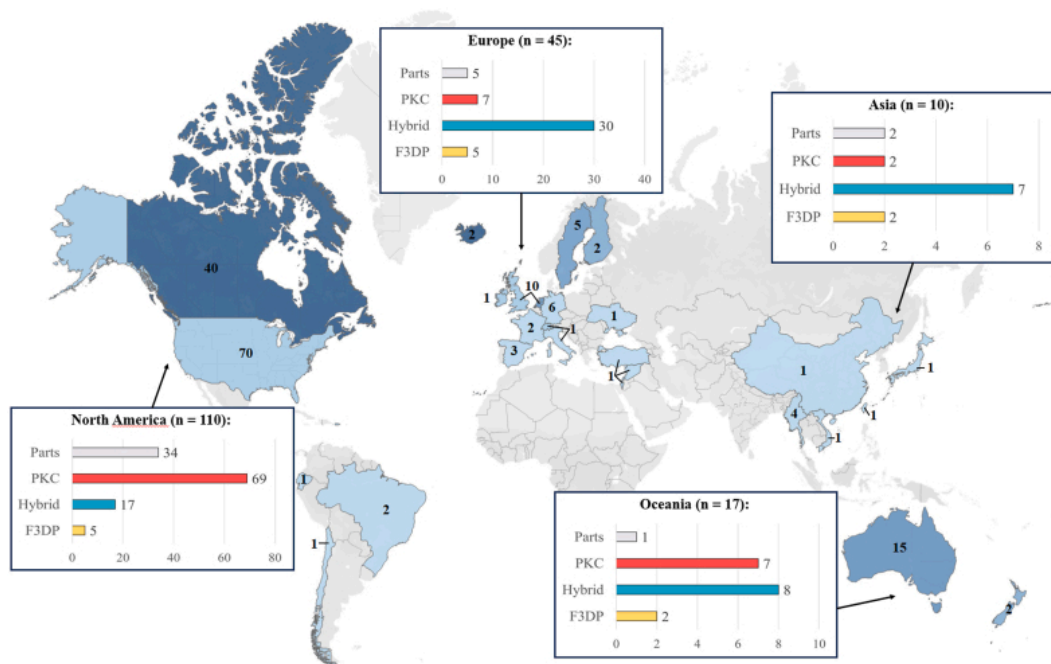


Figura 2. Casos relacionados con armas de fuego impresas en 3D por cada 100.000 habitantes (2017-2024). Fuente: *Forensic Sci Int Synerg.* 2024⁶

En Japón, se produjo en 2014 el primer juicio en el mundo a un sujeto por fabricar armas en 3D. Yoshitomo Imura⁷ poseía cinco armas impresas con plena capacidad de fuego, sentando un precedente en la legislación contra este fenómeno. No obstante, lejos de decrecer, los casos fueron en aumento. En el mismo año, Scotland Yard descubrió un

⁶ FLORGUIN, Nicolas y WERNER. «The emergence of 3D-printed firearms: An analysis of media and law enforcement reports», *National Library of Medicine. Forensic Sci Int Synerg.* marzo de 2024 [en línea]. Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC10998078/>

⁷ SANDOVAL CHOUQUER, Francisca. «Análisis del fenómeno de la impresión 3D como fuente de prueba en el proceso penal frente a la normativa nacional comparada», *Universidad de Chile Facultad de Derecho Departamento de Derecho Procesal.* Diciembre de 2019 [en línea]. Disponible en: <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/175701/Analisis-del-fenomeno-de-la-impresion-en-impresoras-3D-como-fuente-de-prueba-en-el-proceso-penal.pdf?sequence=1>

taller de manufactura de armas 3D en Londres, lo que obligó al director del CNAF⁸, Matthew Perfect, a reconocer el fenómeno como un problema para la seguridad nacional, registrándose en 2021 incautaciones de más de 20 armas, muchas de ellas automáticas. Desde el King's College⁹ señalan que el caso de Londres es una tendencia a seguir en el resto de Europa donde, pese a que la alternativa fácil es acceder a un arma de fuego convencional, muchos delincuentes optan cada vez más por «armas fantasma». Solo en EE. UU., la ATF¹⁰ apunta un aumento de las incautaciones de estas armas, pasando de 7.517 en 2019 a 19.344 en 2021, incremento del 157 %.

El fenómeno de la fabricación de componentes para las armas es también un negocio lucrativo. Por ejemplo, los Glock Switches, elementos que permiten modificar un arma para hacer fuego en automático, pueden costar menos de 2 \$ en materiales, ser impresos en minutos con una impresora de gama baja y vendidos posteriormente por cerca de 20 \$¹¹.

Sin embargo, muchas de las impresiones en plástico no son lo suficientemente resistentes como para soportar un alto número de disparos, por lo que algunos analistas se plantean el futuro de las armas impresas en metal como una alternativa más fiable. No obstante, hoy en día sigue siendo de acceso limitado, ya que la impresora 3D de metal más asequible ronda los 125.000 euros, reduciendo su uso a empresas del sector metalúrgico, necesitando hornos para crear piezas realmente resistentes. Impresoras láser, que fusionan polvo metálico, cuestan cerca de medio millón de euros, dejándolas fuera de la creación casera de armamento. Pocos registros se tienen del uso de esta tecnología para crear armas, más allá de alguno como la empresa americana Solid Concepts, que fabricó una copia en metal de la pistola M1911 con el prohibitivo coste de 11.900 \$ la unidad.

⁸ Centro Nacional de Armas de Fuego de la Agencia Nacional del Crimen.

⁹ SCALITER, Juan. «Interpol alerta de un aumento de las armas impresas en 3D», *La Razón. Tecnología*. Diciembre de 2019 [en línea]. Disponible en: <https://www.larazon.es/tecnologia/20221109/4ikstdu62zhuzdsm65upqzynvu.html>

¹⁰ Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos.

¹¹ HAYS, G. y IVAN, T. *Desktop Firearms: Emergent Small Arms Craft production Technologies*. Perth: Armament Research Services (ARES), Research Report No. 8. Marzo de 2020 [en línea]. Disponible en:

<https://armamentresearch.com/wp-content/uploads/2020/03/ARES-Research-Report-8-Desktop-Firearms.pdf>

Munición 3D

Ha quedado patente que se podría introducir un arma de plástico a través de los controles de seguridad, pero... ¿y la munición?

La creación de balas con impresión 3D es un territorio tímidamente explorado debido a su complejidad. En 2016, la empresa estatal rusa Foundation for Advanced Research Projects¹² anunciaba con éxito pruebas con balas impresas en 3D mediante la técnica del sintetizado selectivo por láser, abriendo la veda a la estandarización de este tipo de procesos. Si bien este hecho plantea grandes oportunidades en la industria militar, la fabricación sigue involucrando metales pulverizados y costosas impresoras que el gran público no puede costearse.

La producción casera ha recogido el guante y plantea alternativas como imprimir balas de nailon¹³ adaptando vainas de fogeo, recargar casquillos ya disparados o crear cartuchos de escopeta totalmente plásticos recargándolos con perdigones de acero. Usar cartuchos de pistolas de clavos se presenta en foros de internet como una opción tan novedosa como mortal, ya que estos cartuchos con pólvora no están regulados en multitud de países y son de venta libre. Si se imprime la ojiva que será proyectada y se la une al cartucho se obtendría un proyectil eficaz, según su autor¹⁴. Discusiones sobre materiales no detectables alternativos a la pólvora para causar la propulsión de la bala y los métodos para su fabricación son temas ampliamente tratados en las webs, y no se abordarán en este artículo para evitar su publicidad.

Por ello, hoy en día, los creadores de armas 3D siguen optando por usar munición convencional de fácil acceso (principalmente 9 mm), siendo este uno de sus talones de Aquiles y el modo de realizar una mínima trazabilidad de sus acciones. De tal modo, restringir cada vez más el acceso a la munición es una forma de reducir el uso y eficacia de estas armas.

¹² CONTRERAS, Lucía. «Rusia comienza a fabricar balas impresas en 3D», *3D Natives. Investigación*. Noviembre de 2016 [en línea]. Disponible en: <https://www.3dnatives.com/es/rusia-balas-impresas-en-3d-15112016/#!>

¹³ Material resistente apto para la fabricación de ojivas con un precio de alrededor de 50 \$ el kg. Se ofrece un acceso a un portal donde se ofertan alternativas a balas de metal convencionales para ejemplificar este extremo. Disponible en: <https://cults3d.com/es/modelo-3d/variado/re-usable-practice-bullets?srltid=AfmBOoqnP9cAb7wOr44D4S6FPTVkpqqX0VkB3DHvnTu702mylxwx33P>

¹⁴ HAYS, G. y IVAN, T. *Desktop Firearms: Emergent Small Arms Craft production Technologies*. Perth: Armament Research Services (ARES). Research Report No. 8. Marzo de 2020 [en línea]. Disponible en: <https://armamentresearch.com/wp-content/uploads/2020/03/ARES-Research-Report-8-Desktop-Firearms.pdf>

Enfoque internacional

Este problema se observa desde la perspectiva de que la legislación particular de cada país difiere de la de los demás. Mientras que en un Estado poseer una armazón de pistola en 3D o descargar planos *online* puede ser ilícito, en otros no¹⁵. Esto es importante, ya que podría ser que se estuviese intentando apagar un fuego en un Estado, sin tener en cuenta que las llamas están siendo enviadas desde otro.

Por arrojar un par de ejemplos, vemos que, en Reino Unido, se legisla que «la fabricación, compra, venta y posesión de armas de fuego impresas en 3D, munición o sus componentes está plenamente recogida en la Ley de Armas de Fuego», estando prohibida su fabricación sin autorización del Gobierno. Por otro lado, en EE. UU., la Ley de Armas de Fuego Indetectables de 1988 establece «cualquier arma de fuego que no pueda ser detectada por un detector de metales es ilegal de fabricar...»¹⁶, dejando abierta la puerta a armas en 3D completadas con elementos metálicos, lo cual sí sería legal. Un «fabricante» estadounidense reconocía en un medio electrónico que, incluso dentro de EE. UU., conseguir determinadas piezas solo es posible en Estados más permisivos como Nevada o Texas, lo que ha provocado que la mayoría de la producción se mude a estos lugares. Él mismo asume imprimir y vender pistolas por 300 dólares y fusiles de asalto por 600, pudiendo personalizarlas añadiendo a un modelo AK-47 la munición de calibre 12,7 mm que usan los fusiles de precisión Barret¹⁷.

A la vista de la disparidad internacional en cuanto a legislaciones y la creciente incidencia en Europa, entre 2020 y 2021 la Comisaría General de Información del Cuerpo Nacional de Policía de España llevó a cabo el proyecto «Nuevos Escenarios», en aras de analizar cómo evolucionará la tecnología 3D en la próxima década y qué papel juegan las fuerzas de seguridad para mitigar su uso ilícito. Con la participación de EUROPOL, FRONTEX, INTERPOL y países ONU, el objetivo primordial es crear una «estrategia de anticipación» que permita comprender hasta qué punto la tecnología de creación de armamento en 3D

¹⁵ RODRIGUEZ LANDAVERY, Giselle María. «Control of 3D Weapons through its Regulation in the Law of Firearms and Ammunitions», *Auctoritas Prudentium*, No. 18. Enero 2018. Disponible en: https://unis.edu.gt/wp-content/uploads/2022/08/Giselle-Rodriguez_-FISCALI-ZACION-DE-LAS-ARMAS-3D.pdf

¹⁶ ONU. *Fundamentos sobre armas de fuego y municiones*. Educación para la justicia, Serie de Módulos Universitarios. Enero de 2020 [en línea]. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/e4j/Firearms/E4J_Firearms_Module_02_-_Basics_on_Firearms_and_Ammunition_ES_final.pdf

¹⁷ VEGA, Miguel Ángel. «Armas fantasma en el arsenal del narco», *Riodoce*, artículo de opinión: seguridad. Junio 2024. Disponible en: <https://riodoce.mx/2024/06/19/armas-fantasma-en-el-arsenal-del-narco/>

puede ser una amenaza para la seguridad nacional e internacional. En este foro se realizaron una serie de propuestas para controlar la fabricación y venta de estas armas, como mediante el uso de códigos QR o tintas de marcación para facilitar la trazabilidad¹⁸.

¿Hobby o amenaza?

Hoy en día, a la hora de perpetrar un atentado hay opciones más eficaces y viables en la panoplia de armamento de un terrorista. Conseguir un arma convencional o convertir una de fogeo sigue siendo más accesible y barato que hacerse con una en 3D, por lo que la principal opción seguirá siendo el uso de armas convencionales, ¿no? Nada más lejos de la realidad.

Seguir el rastro de las armas es tremendamente útil a la hora de saber quién financia una acción, ya sea terrorista o no. Y no únicamente de eso, sino de entender las rutas, contactos o mercados de abastecimiento que usan las redes del terror. Un arma no deja de ser un vestigio, una prueba, que ayuda a comprender la magnitud de la acción. Contar con la presencia de grupos que fabrican su propio armamento y, este, ser fantasma a los ojos de las autoridades, es un enorme riesgo para nuestra seguridad. No se puede controlar su entrada en el país, no se puede prever su uso ni analizar sus huellas; pueden ser creadas y empleadas en cualquier lugar en cualquier momento.

Desde que en 2019 un nacionalista tirotease en Halle (Alemania) a varias personas en una sinagoga con un arma 3D, Europa ha visto la atrocidad que pueden desplegar. España no es ajena al fenómeno. Afortunadamente, por el momento las operaciones policiales se han dirigido a la intervención y desmantelamiento de talleres, sin que se haya registrado el uso de estas. Operativos como la Operación *PRINTER* de la Guardia Civil en Bermeo (Bizkaia)¹⁹, la Operación *Napalm* en Girona²⁰ o la Operación *Carmelo*²¹,

¹⁸ SORIANO RODRÍGUEZ, Mercedes. «Nuevas amenazas en el mundo de las armas de fuego», *Revista policía*, n.º 370. Noviembre de 2022.

¹⁹ MINISTERIO DEL INTERIOR. «Detenido por fabricar armas con una impresora 3D en su vivienda en Bermeo». *Nota de prensa*. Septiembre de 2022 [en línea]. Disponible en: <https://www.interior.gob.es/opencms/es/detalle/articulo/Detenido-por-fabricar-armas-con-una-impresora-3D-en-su-vivienda-en-Bermeo/>

²⁰ MINISTERIO DEL INTERIOR. «Detenido por difundir a través de internet instrucciones y métodos de fabricación de armas y explosivos caseros». *Nota de prensa*. Enero de 2023 [en línea]. Disponible en: <https://www.interior.gob.es/opencms/es/detalle/articulo/Detenido-por-difundir-a-traves-de-internet-instrucciones-y-metodos-de-fabricacion-de-armas-y-explosivos-caseros/>

²¹ DONAIRE, Ginés. «Cae una red internacional de fabricación de armas de guerra en 3D que vendían a organizaciones criminales». *El País*. Diciembre de 2023 [en línea]. Disponible en: <https://elpais.com/espana/2023->

(esta última desarticulando una de las mayores redes de tráfico de armas de España, que nutría de armas en 3D a organizaciones criminales en nuestro país), junto con las Operaciones *Saguaro* (A Coruña)²² y *Odilo* (Tenerife)²³ de la Policía Nacional, ponen en evidencia que el mercado de armas en 3D en España, no solo de pistolas, sino también de subfusiles automáticos, es ya una realidad.



Figura 3. Operación Carmelo: incautado subfusil FGC-9. Fuente: Ministerio del Interior

[12-05/cae-una-red-internacional-de-fabricacion-de-armas-de-guerra-en-3d-que-vendian-a-organizaciones-criminales.html](https://www.interior.gob.es/opencms/eu/detalle/articulo/La-Policia-Nacional-interviene-un-subfusil-AR9-ensamblado-con-piezas-impresas-en-3D/)

²² MINISTERIO DEL INTERIOR. «La Policía Nacional interviene un subfusil AR9 ensamblado con piezas impresas en 3D». Madrid, 2022 [en línea]. Disponible en: <https://www.interior.gob.es/opencms/eu/detalle/articulo/La-Policia-Nacional-interviene-un-subfusil-AR9-ensamblado-con-piezas-impresas-en-3D/>

²³ EL PAÍS. «El primer taller clandestino de España constata las armas 3D como una gran amenaza europea», *El País*. Abril de 2021 [en línea]. Disponible en: <https://elpais.com/tecnologia/2021-04-26/el-primer-taller-clandestino-de-espana-constata-las-armas-3d-como-una-gran-amenaza-europea.html>



Figura 4. Operación Odilo: proceso de impresión del armazón de un arma corta. Fuente: Ministerio de Interior

Debido a su mínima trazabilidad y fácil acceso, estas armas podrían encontrar sus compradores mayoritariamente en sicarios que deseen delinquir sin dejar huella, y en grupos organizados como alternativa a la importación de armamento del este de Europa. Su uso por organizaciones terroristas (principalmente de corte yihadista) es escaso o está poco documentado, posiblemente por la mayor eficacia y acceso de las armas convencionales, ya que sus acciones no buscan tanto el anonimato como la maximización del número de víctimas.

La creación de este armamento hace tiempo que se alejó de ser un mero *hobby* al que alguien le dedicaba tiempo los fines de semana en su garaje. Pese a que una gran mayoría de usuarios defiende su derecho a esta tecnología como un cuasi «derecho artístico», publicitándolo en foros como si de una obra de arte se tratase (como ejemplo, la operación Sagüaro, donde el detenido subía vídeos a TikTok creando las armas) lo cierto es que el armamento en 3D ya ha llegado a los campos de batalla modernos.

En Siria, se han documentado casos de producción de recambios para armas ligeras usando este tipo de impresión. En Ucrania se han empleado impresoras 3D para la creación de aletas para granadas que serán arrojadas desde drones, usando así mismo

Chat GPT para que la IA aporte soluciones a problemas encontrados en el proceso de producción y formas de mejorar el armamento²⁴.

La tecnología 3D está desempeñando un papel clave en esta guerra, ya que el ejército ucraniano recibe cientos de kg de material de diversas naciones, equipos que no siempre son compatibles o tienen recambios cuando se necesitan. Las impresoras permiten crear las piezas a demanda cerca del frente, evitando largas cadenas de suministros. El ejército de Kiev ha sido el primero en aplicar de manera generalizada las impresoras 3D en una guerra.

Las impresoras pueden producir herramientas para adaptar diferentes modelos y calibres de armas o vehículos (teniendo en cuenta la disparidad de naciones que envían ayuda a Kiev) así como crear piezas para equipos dañados, ahorrando tiempo y dinero en la logística.

La producción no ha sido únicamente del lado del Gobierno (con impresoras 3D metálicas aportadas por Australia²⁵, que permiten crear urgentemente desde herramientas hasta recambios para carros de combate en zonas del frente) sino que los civiles han estado contribuyendo igualmente al esfuerzo de guerra.

Desde el inicio de la contienda, civiles han estado fabricando en masa granadas con partes impresas en 3D llamadas «candy bombs», teniendo un coste de fabricación de cerca de 3,85 dólares. Uno de los grupos ucranianos creadores, llamado Druk Army, afirma poder imprimir aproximadamente mil casquillos semanales para los explosivos, así como aletas para estabilizar el vuelo. Los casquillos se rellenan luego de explosivo y metralla. Este grupo hace funciones de intermediario, pasando los encargos de soldados a una red de miles de voluntarios que crean las piezas con sus propias impresoras, encargos que van desde soportes para drones a torniquetes, e incluso lanzagranadas²⁶. El conflicto pone de relieve que en el futuro los ejércitos invertirán en esta tecnología para reducir las cadenas de suministros hacia puntos estratégicos del frente alejados de

²⁴ EL RADAR. «Impresión 3D en el campo de batalla en Ucrania», *Transformación Digital*. Febrero de 2024 [en línea]. Disponible en: <https://www.elradar.es/impresion-3d-en-el-campo-de-batalla-en-ucrania/>

²⁵ THE ECONOMIST. «Ukraine's latest weapons in its war with Russia: 3D-printed bombs». *Science and Technology*. Agosto de 2023 [en línea]. Disponible en: <https://www.economist.com/science-and-technology/2023/08/01/ukraines-latest-weapons-in-its-war-with-russia-3d-printed-bombs>

²⁶ HAMILTON, Keegan. «People Are 3D Printing Anti-Tank Rocket Launchers Now», *Vice News*. Marzo de 2023 [en línea]. Disponible en: <https://www.vice.com/en/article/3d-printed-rocket-launcher/>

los centros de producción, pero también evidencia la cada vez mayor pericia y posibilidad de que agentes privados puedan crear, de forma casera, piezas de armamento carente de cualquier control gubernamental; materiales que fácilmente podrían acabar en el mercado negro.



Figura 5. Aletas de explosivos impresas en 3D utilizadas en Ucrania «candy bombs». Fuente: *The Economist*

Cabe mencionar como aspecto negativo que la calidad de la impresión no siempre satisface las necesidades. Armas, cartuchos y otros objetos creados en 3D pueden funcionar de forma deficiente si los materiales no son de alta calidad o el diseño es ineficiente al carecer de una certificación oficial de calidad, sobre todo en un contexto bélico, poniendo en peligro la vida de los usuarios.

En Sudamérica ha quedado demostrado que «fabricantes» de EE. UU., como el mencionado antes, asesoran a cárteles como el de Sinaloa o Jalisco Nueva Generación en la producción de armamento, el cual venden como fuente de financiación y emplean para delitos menores, prefiriendo usar armamento convencional en las acciones de guerrilla²⁷. Este uso quedaba plasmado en el informe anual elaborado por la DEA, donde

²⁷ PÉREZ RICART, Carlos. «A porous border and the river of steel: Weapons trafficked from US bleed Mexico dry», *El País. Internacional*. Mayo de 2024 [en línea]. Disponible en: <https://english.elpais.com/international/2024-05-29/a-porous-border-and-the-river-of-steel-weapons-trafficked-from-us-bleed-mexico-dry.html>

figuraba: «Los miembros de pandillas y cuadrillas callejeras utilizan armas de fuego de fabricación privada. Estas armas son fáciles de fabricar al utilizar piezas y kits adquiridos a través de distribuidores en línea y usando impresoras 3D»²⁸ y señalaba que las armas 3D ya representan 1 de cada 10 armas incautadas en EE. UU. y México, casi siempre relacionadas con el tráfico de drogas. Entre 2022 y 2023 se han registrado 40 detenciones de individuos relacionados con la impresión de armas 3D y con los cárteles mexicanos²⁹, alguno de ellos vinculados con el desarrollo de lanzacohetes impresos en 3D capaces de perforar vehículos blindados³⁰.

Los cárteles mexicanos emplean esta tecnología para, paulatinamente, reducir su dependencia del mercado norteamericano, ansiando poder evitar intermediarios fronterizos y aumentar su autonomía, realidad que ya se ha constatado en el Estado de Zacatecas, donde los cárteles arriba mencionados se disputan el territorio.

En el 2022, en Irlanda del Norte, miembros del grupo paramilitar republicano disidente Óglaigh na hÉireann³¹ hacían una aparición pública portando un subfusil FGC-9 fabricado con impresión 3D y, para mayor ejemplificación, la resistencia anti junta militar de las Fuerzas de Defensa del Pueblo en la guerra civil de Myanmar³² emplea este modelo de forma generalizada durante los combates debido a la facilidad de su fabricación y versatilidad en emboscadas y guerrilla urbana. Por primera vez se usaban armas impresas en 3D en un conflicto a gran escala.

²⁸ DEA. *National Drug Threat Assessment 2024*. Drug Enforcement Administration. Julio de 2024 [en línea]. Disponible en: <https://www.dea.gov/documents/2024/2024-05/2024-05-24/national-drug-threat-assessment-2024>

²⁹ Ídem.

³⁰ HAMILTON, Keegan. «People Are 3D Printing Anti-Tank Rocket Launchers Now», *Vice News*. Marzo de 2023 [en línea]. Disponible en: <https://www.vice.com/en/article/3d-printed-rocket-launcher/>

³¹ FORBES. «Desenmascarando al personaje que diseñó el arma de fuego impresa en 3D más popular del mundo», *The Conversation*. Julio de 2024 [en línea]. Disponible en: <https://forbesenespanol.com/google-viola-leyes-antimonopolio-determina-juez-en-eu/actualidad/2024-07-22/el-control-de-armas-esta-muerto-y-lo-matamos-desenmascarando-al-personaje-que-diseno-el-arma-de-fuego-impresa-en-3d-mas-popular-del-mundo>

³² El 1 de febrero de 2021 los militares tomaron el poder en Birmania, derrocando el gobierno elegido democráticamente de Aung San Suu Kyi. Las manifestaciones pacíficas contra la junta militar pronto dieron paso a una represión que mató a más de un millar de civiles, empujando a grupos rebeldes a la guerra de guerrillas.



Figura 6. Miembros del grupo paramilitar republicano disidente Óglaigh na hÉireann portando un subfusil FGC-9 durante la celebración del Domingo de Pascua. FUENTE: Forbes.



Figura 7. Rebeldes armados que luchan contra la junta militar de Myanmar, usan el modelo impreso en 3D FGC-9. Fuente: Vice News.

La FGC-9 requiere una especial atención, no solo por su presencia en conflictos, sino porque cerca del 80 % del arma puede fabricarse usando polímeros plásticos comunes, y las partes metálicas pueden crearse con simples tubos y muelles de acero accesibles en cualquier ferretería. Esta arma, presentada en 2020 por su creador, con seudónimo JStark1809, tiene un costo total de producción de menos de 400 \$. Precio de venta: entre 1.500 y 3.000 \$³³.

Su diseño compartido en la red, replicado miles de veces, junto a precisos tutoriales sobre cómo ensamblarse, «democratizaba» el acceso al público de un arma peligrosamente letal cuyo objetivo era, según su creador, liberar al mundo de «regulaciones y leyes tiránicas» y «permitir que todos puedan fabricar armas de fuego y municiones, independientemente de lo que diga el gobierno»³⁴.

Con estos ejemplos vemos que la impresión 3D, lejos de ser un mero *hobby*, se está convirtiendo en un creciente peligro para la seguridad, ofreciendo un acceso descontrolado a armamento por parte de todo tipo de colectivos, principalmente extremistas que se hacen eco en todo el mundo de las libertades promulgadas por la 2.^a Enmienda de la Constitución estadounidense³⁵.

Especial vinculación con el extremismo ideológico

El *leitmotiv* de liberación ha sido ampliamente ondeado por movimientos de extrema derecha quienes han sido, según el Centro Internacional para el Estudio de la Radicalización del King's College de Londres, los principales creadores y usuarios de armamento 3D en el mundo, presentándose como una de las potenciales amenazas para la seguridad nacional.

Para ilustrar este extremo, ofrecemos los siguientes casos: Finlandia, en 2022, la policía detuvo a un grupo neonazi por fabricar la FGC-9. Los detenidos habían publicado un

³³ HAYS, G. y IVAN, T. *Desktop Firearms: Emergent Small Arms Craft production Technologies*. Perth: Armament Research Services (ARES). Research Report No. 8 [en línea]. Marzo de 2020. Disponible en:

<https://armamentresearch.com/wp-content/uploads/2020/03/ARES-Research-Report-8-Desktop-Firearms.pdf>

³⁴ BASRA, Raja. «The World's Most Popular 3D-Printed Gun Was Designed by an Aspiring Terrorist», *Wired, Security*. Julio de 2024 [en línea]. Disponible en: <https://www.wired.com/story/3d-printing-guns-fgc9-creator-jacob-dugyu-jstark1809/>

³⁵ Defiende que la posesión de armas es un derecho fundamental que el individuo tiene para defenderse de los excesos del monopolio que el Estado tiene del uso de la fuerza. Por lo que poder crear un arma en 3D es una expresión de tal derecho inalienable.

vídeo en el que disparaban contra la casa de una familia de extranjeros, y también planeaban usar armas semiautomáticas impresas para atacar a minorías étnicas y adversarios políticos. Además, compartieron fotografías en redes sociales, posando armados ante esvásticas. El otro caso es el de Jacob Graham, que fue condenado en 2023 en Reino Unido por conspirar para cometer actos de terrorismo, poseía sustancias para fabricar explosivos y había imprimido partes del FGC-9³⁶.

La conexión entre la extrema derecha y las armas en 3D merece una consideración particular a la vista de que no son pocos los casos que unen estos elementos.

Únicamente en Reino Unido ha habido, desde 2018, 9 operaciones relacionadas con individuos de extrema derecha y armas en 3D. Bélgica, Croacia, Alemania, Lituania e Italia han atestiguado la caída de una red transnacional de extremistas de derecha que favorecía a través de internet actividades terroristas, antisemitas y manuales de fabricación de armas 3D. En Islandia, en 2022, se detuvo a 2 individuos de la misma ideología que planeaban atentar contra la vida de ministros del Gobierno y líderes de partidos políticos, hallando en sus casas armas 3D. El detenido en Tenerife en 2021, mencionado anteriormente por fabricar armas, poseía grandes cantidades de material de ideología supremacista blanca y militarista vinculado con la extrema derecha. En Alemania, en 2020, Joachim Thome, fundador del grupo extremista criminal *Paladín*, que organizaba sesiones de entrenamiento paramilitar con armas de fuego, es detenido por fabricar y vender armas 3D como la FGC-9.

Y así hasta un total de 35 casos solo en Europa entre 2017 y 2024³⁷. Sin embargo, los sucesos más preocupantes son como los de un joven francés de 26 años que en 2024, con 8 impresoras, fabricaba y vendía armas con la intención de distribuir armamento de forma generalizada a la población para contrarrestar lo que consideraba *Estados opresores*. Y es que este es el componente ideológico más peligroso: la necesidad de armarse para protegerse del Gobierno y generar estructuras de poder alternativas al

³⁶ BBC. «Liverpool man, 19, planned terror attack from bedroom, court hears», *BBC News*. Enero 2024 [en línea]. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/uk-england-merseyside-68019765>

³⁷ VEILLEUX-LEPAGE, Yannick. «Printing Terror: An Empirical Overview of the Use of 3D-Printed Firearms by Right-Wing Extremists», *Combating Terrorist Center: CTC Sentinel*. Junio 2024 [en línea]. Disponible en: <https://ctc.westpoint.edu/printing-terror-an-empirical-overview-of-the-use-of-3d-printed-firearms-by-right-wing-extremists/>

Estado³⁸. La impresión 3D posibilita de manera global esta realidad. Se «democratiza» la posesión de armas sin restricciones.

Entonces ¿qué es lo que motiva a estos individuos a la posesión de este armamento?

Encontramos razones³⁹ *simbólicas* (personalizar el arma con figuras como esvásticas o nombres mitológicos⁴⁰), *prácticas* (completar armas convencionales con elementos plásticos para hacerlas más eficaces), *utilitarias* (usarlas como alternativa al no poder acceder a un arma por poseer antecedentes o restricciones legales), o *económicas* (como método de financiar otras actividades ilegales mediante su venta en el mercado negro).

Sería interesante explorar también la conexión entre grupos de extrema derecha con el terrorismo, ya que hay conocidos casos como el del ataque al supermercado Hypercacher de París posterior a Charlie Hebdo, donde los fusiles de asalto utilizados por los terroristas fueron importados de Eslovaquia y reactivados por un extremista de derecha francés asentado en Bélgica. Los extremistas podrían virar su negocio a la producción local y venta de armamento 3D a células terroristas en lugar de a su importación de terceros países, pudiendo adquirirse las armas en la misma ciudad que se cometa el atentado. Observamos casos como el de 2022 en Reino Unido, cuando se realizaron detenciones de individuos (de ideología extremista) por transportar estas armas en su vehículo, y venderlas por piezas, siendo estas 3 personas las primeras en ser condenadas en el país por suministrar armas 3D a grupos criminales.

Poder crear armas en 3D es un símbolo de libertad para los extremistas políticos, una declaración de intenciones contra el control gubernamental. De generalizarse el acceso a armas impresas en 3D por parte de estos grupos en forma paramilitar, podrían proliferar

³⁸ Este fenómeno se resume en la *weapon substitution hypothesis*: creencia en que las restricciones en la posesión de armas son formas del Estado de controlar y restringir las libertades civiles y por tanto los ciudadanos tienen escasa confianza en Gobiernos y fuerzas de seguridad, buscando formas alternativas de autoprotección.

³⁹ COHEN VILLAVERDE, Jessica. «Presente y futuro del terrorismo de extrema derecha en Europa», *Revista de Estudios Europeos*, n.º 65. Jul./dic. 2014, 41-66 [en línea]. Disponible en: <https://uvadoc.uva.es/handle/10324/18977>

⁴⁰ Anders Breivik, neonazi que mató a 69 personas en un campamento juvenil en Utøya, Noruega, mitificando sus armas grabando en su pistola la palabra 'Mjolnir', en referencia al martillo de Thor, y en su rifle la palabra 'Gungnir', la lanza de Odín.

los conflictos de bajo nivel⁴¹, étnicos y culturales, incrementándose la violencia social, planteando una gran amenaza a la estabilidad interna de los Estados.

Conclusión

En los últimos años, el acceso al armamento impreso en 3D se ha facilitado progresivamente. La reducción de costes de producción, la mayor capacidad de aprendizaje por parte de los individuos gracias a foros de internet y una comunidad cada vez más favorable a la posesión de armas al margen del Estado están creando un peligroso caldo de cultivo para conflictos sociales en las próximas décadas.

Unificar criterios legales sobre qué elementos de un arma deben estar sujetos a regulación⁴², poner en funcionamiento novedosas formas de detección de la producción y tráfico mediante agentes encubiertos en la *dark web* y establecer una lista de materiales «sensibles» para crear armas, monitorizados por las Aduanas, en los que un tráfico inusual de estos sea indicio de la fabricación de armas 3D, pueden ser algunas herramientas que implantar en aras de obtener un mayor control⁴³.

Como novedad, se podría plantear la posibilidad de introducir la tecnología 3D en la lista de Materiales de Defensa y Doble Uso⁴⁴ (observando sus aplicaciones militares y civiles), debiéndose registrar a los propietarios de impresoras capaces de producir un arma o partes esenciales de la misma, controlando el acceso a diseños digitales o incorporando sistemas de control que lleven un registro de los elementos fabricados por cada impresora, volcándolos en bases de datos de las empresas vendedoras, pudiendo alertar ante la fabricación de elementos compatibles con armas de fuego⁴⁵. Así, las empresas

⁴¹ Los conflictos de bajo nivel son tensiones o enfrentamientos que, aunque persistentes, no alcanzan la intensidad o escala de una guerra o conflicto armado mayor. Estos conflictos suelen involucrar violencia esporádica, insurgencias, actos de terrorismo, o disputas territoriales limitadas.

<https://geopolitica.iiec.unam.mx/sites/default/files/2019-09/ch2pineda.pdf>

⁴² Al existir disparidades internas tales como que en Escocia los cargadores no tienen restricciones, pero en Irlanda del Norte sí, siendo cargadores y armazones las principales piezas hechas en 3D.

⁴³ RTVE. «Así persigue la Policía la fabricación de armas en 3D». La impresión de armas 3D: el nuevo objetivo de la Policía. Agosto 2021 [en línea]. Disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20210811/asi-persigue-policia-fabricacion-armas-3d/2157002.shtml>

⁴⁴ «Se entiende por doble uso aquellos productos, incluidos el soporte lógico (*software*) y la tecnología, que puedan destinarse a usos tanto civiles como militares o usos nucleares». Fuente: Ministerio de Economía, Comercio y Empresa. «Productos y tecnologías de doble uso: exportación», *Importación y Exportación de mercancías* [en línea]. Disponible en: <https://comercio.gob.es/ImportacionExportacion/Regimenes/Paginas/FAQS/productos-doble-uso.aspx>

⁴⁵ En Dinamarca, país donde la empresa Create It Real creó un *software* para prevenir la impresión de armas 3D. Este sistema funciona en base al reconocimiento del objeto que se quiere imprimir: si detecta que son piezas de armas, bloquea inmediatamente la impresión, impidiendo la manufactura del producto.

proveedoras de impresoras deberían llevar una trazabilidad de sus productos o dejar algún tipo de marca característica en las impresiones que realicen para facilitar el posterior rastreo policial de las listas de compradores. Podría así reducirse el riesgo de que radicales o terroristas accedan a aplicaciones militares de tecnología civil.

Unido a estas medidas, es imperativo la monitorización continua de no solo potenciales delincuentes e incidentes relacionados con estas armas, sino también de la tecnología en sí misma, debiendo estar las agencias de seguridad al día de los avances y modificaciones en el campo de la impresión 3D para adaptarse a las nuevas formas de fabricación, difusión y materiales empleados para acomodar las estrategias descritas anteriormente. Todo ello para saber qué investigar y dónde hacerlo.

El auge de la inteligencia artificial (IA) los últimos años (como ChatGPT) puede suponer un riesgo añadido, al usarse para crear diseños más eficientes de las armas a través de simulaciones que analicen modelos más eficaces y resistentes, creando armas más difíciles de detectar. Regular esta tecnología y crear medidas de limitación de su empleo en el ámbito de la balística, así como la cooperación internacional para lograr una estandarización legal, son pautas básicas para mitigar posibles riesgos, teniendo en cuenta que el empleo de IA en la fabricación 3D de armas puede tener un potencial tanto positivo para la industria bélica como negativo para la seguridad nacional. Limitar quién puede acceder a dicha inteligencia debe ser un objetivo crucial de nuestra sociedad.

La disminución de la habilidad necesaria para su fabricación y ensamblaje, gracias a cientos de tutoriales y foros en internet, junto con la reducción en los costos de producción (lo que hace que estos materiales sean cada vez más accesibles y resistentes), se enfrenta a obstáculos como las discrepancias legales entre países y unas fuerzas de seguridad incapaces de anticiparse a la evolución de la amenaza. Armas cada vez más efectivas en manos de toda clase de sujetos conviviendo con una tecnología de creación que va muy por delante de la que se encarga de su detección. Avances en esta tecnología permiten la creación de armas híbridas letales como el FGC-9 de forma casera, sin usar componentes metálicos regulados legalmente, y, por tanto, sin ningún tipo de control.

La impresión 3D ha llevado a nuestra sociedad a la democratización del armamento, proporcionando la posibilidad de eludir limitaciones legales y dando alas a movimientos radicales y grupos criminales para operar con total anonimato e independencia del mercado tradicional de armas.

Como se ha planteado, el riesgo es transversal, implicando no solo a la seguridad interior, en el ámbito de la delincuencia y el extremismo ideológico, sino que también afecta a la seguridad internacional, involucrando a actividades terroristas y escenarios de guerra.



Figura 7. Modelo de subfusil FGC-9 impreso en 3D. Fuente: Vice News

Llegados a este punto, cabe preguntarse cuál será el futuro de la impresión en 3D de armas. En la globalización, los acontecimientos en un lado del mundo afectan al resto de países. Por ello, cabe destacar que las elecciones de EE. UU. de este año suponen un elemento para tener en cuenta. En 2018, el expresidente Trump legalizó la publicación de manuales y diseños de armas 3D⁴⁶ por lo que, si vuelve a ser electo, es necesario

⁴⁶ RTVE. «Ocho estados de EE. UU. demandan a Trump por permitir la impresión de armas en 3D», *La Agencia*. Julio 2018 [en línea]. Disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20180730/ocho-estados-eeuu-demandan-a-trump-por-permitir-impresion-armas-3d/1771960.shtml>

plantearse cómo afectará esto al mercado mundial de armas impresas en 3D y su tecnología, pudiéndose convertir EE. UU. en el mayor exportador de diseños y piezas que permitan el ensamblaje y creación de armamento 3D.

Criminales y paramilitares con limitada disponibilidad de armas de fuego convencionales podrían obtener a bajo coste armamento de nula trazabilidad y elevada eficacia, así como mejorar sus propias armas haciéndolas automáticas o fabricando accesorios como silenciadores, empuñaduras, cargadores, etc. También podrían crearlas con cualquier forma imaginable para confundir a las fuerzas policiales en los controles de seguridad.

La tecnología mejorará en los próximos años, con diseños cada vez más efectivos, haciendo que el riesgo de un atentado de gran magnitud con múltiples víctimas mediante armas impresas 3D se convierta en una nueva normalidad en nuestro mundo.

Desde los campos de batalla de Ucrania hasta las calles de Madrid, la tecnología de impresión 3D se presenta como una de las mayores revoluciones industriales de las próximas décadas a nivel armamentístico, creando grandes oportunidades, pero también riesgos para la seguridad internacional.

*Sergio Íñigo Almaraz Sánchez**
Analista de Inteligencia



100/2024

31 de octubre de 2024

Victor M. Sánchez *

**La importancia de la financiación del
terrorismo en relación con la actividad
llevada a cabo por el yihadismo**

La importancia de la financiación del terrorismo en relación con la actividad llevada a cabo por el yihadismo

Resumen:

Una parte fundamental de la actividad desarrollada por los diversos tipos de terrorismo existentes está relacionada con la obtención de los fondos necesarios para financiar su funcionamiento.

Esta cuestión es especialmente relevante respecto al yihadismo por su creciente descentralización, la cual le ha llevado a tener una estructura en la que podemos encontrar tres círculos conformados por organizaciones, grupos e individuos que, de una u otra forma, colaboran con el yihadismo y presentan diversas necesidades de financiación.

Organizaciones como Dáesh, que ha mantenido un control territorial sobre extensas zonas de Siria e Irak, han recurrido a procedimientos de financiación diferentes y más complejos que los empleados por parte de aquellos individuos que, de forma más o menos autónoma, buscan colaborar en Occidente con la causa del yihadismo.

Por último, cabe señalar que a esto se ha de añadir el creciente empleo que vienen haciendo de las opciones de obtención y canalización de fondos que ofrecen Internet y las redes sociales.

Palabras clave:

Dáesh, AQC, financiación, secuestros, yihadismo, criptomonedas, *crowdfunding*.

***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 importance of terrorist financing in relation to the activity carried out by jihadism

Abstract:

A fundamental part of the activity carried out by the various types of existing terrorism is related to obtaining the necessary funds to finance their operation.

This issue is especially relevant with respect to jihadism due to its growing decentralization, which has led it to have a structure in which we can find three circles made up of organizations, groups and individuals that, in one way or another, collaborate with jihadism and present various financing needs.

Organizations such as Dáesh, which has maintained territorial control over extensive areas of Syria and Iraq, have resorted to different and more complex financing procedures than those used by those individuals who, more or less autonomously, seek to collaborate in the West with the cause of jihadism.

Finally, it should be noted that to this must be added the growing use of the options for obtaining and channeling funds offered by the Internet and social networks.

Keywords:

Dáesh, AQC, Financing, Kidnapping, Yihadism, Cryptocurrencies, Crowdfunding.

Introducción

La financiación reviste una especial importancia en la actividad de las organizaciones y grupos terroristas, al ser fundamental la obtención de los fondos necesarios para financiar sus acciones, mantener a sus integrantes y obtener los elementos necesarios para su funcionamiento a lo largo del tiempo.

Para obtener esos fondos, financiarse y desarrollar sus actividades terroristas, las organizaciones y grupos terroristas que han actuado y actúan a lo largo del mundo han recurrido a diversas formas, tanto legales como ilegales.

Desde donaciones y recaudaciones de fondos de simpatizantes, obtención de dinero por medio de actividades económicas legales (empresas, recaudación de fondos por medio de ONG...), al recurso a distintos tipos de actividades ilícitas (secuestros, robos, estafas, ventas en el mercado negro, venta de drogas, blanqueo de capitales, trata de seres humanos, tráfico ilícito de inmigrantes...)¹, el terrorismo emplea cualquier medio a su alcance para poder mantener su actividad².

Teniendo en cuenta esto, hay que señalar que las diversas opciones de obtener fondos han variado con los años, siguiendo una evolución parecida a la experimentada por la economía en general y adaptándose al creciente número de medidas adoptadas a nivel nacional e internacional para luchar contra esta actividad y el blanqueo de capitales asociado a ella.

Además, hay que tener en cuenta que los diversos tipos de terrorismo presentan características específicas en relación con su financiación, vinculadas con el ámbito geográfico en el que actúan, la población de referencia a la que se dirigen, los diferentes tipos de estructura que presentan y el tipo de acciones terroristas que llevan a cabo.

Esta cuestión es especialmente interesante cuando se habla del terrorismo yihadista, ya que, teniendo en cuenta de su alcance global, su tendencia descentralizadora y el extenso empleo que hace de Internet y las redes sociales, dentro del yihadismo existen

¹ MALLADA FERNÁNDEZ, Covadonga. «Análisis de la gestión financiera y la estructura de las organizaciones terroristas. Los riesgos emergentes de financiación del terrorismo», ADPCP, VOL. LXXIV. 2021. Disponible en: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-P-2021-10043300470 (consultado el 10/7/2024)

² RANSTORP, Magnus. «La financiación del terrorismo: principales actores, estrategias y fuentes», *Afkar Ideas* n.º 57. 2024. Disponible en: <https://www.iemed.org/publication/la-financiacion-del-terrorismo-principales-actores-estrategias-y-fuentes/> (consultado el 10/7/2024)

diversas formas de obtener esas cantidades económicas en función del tipo de organización, grupo o individuos de los que hablemos, a diferencia de otro tipo de organizaciones terroristas, que tenían formas concretas de obtener los fondos necesarios para financiarse³.

Las formas y mecanismos de financiación utilizados por Dáesh durante los años en los que controló extensos territorios en Siria e Irak⁴ y estableció una estructura protoestatal, que le permitía obtener importantes cantidades de dinero a través de la recaudación de impuestos y diversas actividades tanto legales como ilegales, no son los mismos que los de otras organizaciones o grupos terroristas que operan en diferentes partes del mundo. Tampoco se asemejan a los utilizados por individuos o pequeñas células que llevan a cabo ataques terroristas, actividades propagandísticas, apoyo logístico o procesos de captación y radicalización terrorista en diversos países.

Además de lo anterior, debido al aumento de la actividad desarrollada en Internet y las redes sociales dentro del yihadismo, se considera de interés tratar en el presente documento las cuestiones relativas a las diversas formas de financiación que pueden darse en relación con este tipo de terrorismo.

Asimismo, hay que tener en cuenta que esa actividad también se ve afectada e influenciada en gran medida por la situación concreta que presenten diversos conflictos que existan o puedan surgir en diversos países en los que esté presente este fenómeno violento.

Afectación de la estructura del yihadismo a los procedimientos de financiación

Partiendo de lo reflejado por Javier Jordán en su libro *Profetas del miedo. Aproximación al terrorismo islamista*⁵ podemos hablar de una estructura repartida en tres círculos, complementarios entre ellos, que serían los reflejados a continuación:

³ SÁNCHEZ MEDERO, Gema. «Las fuentes de financiación legales e ilegales de los grupos terroristas», *Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos*. 2008. Disponible en:

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5621987.pdf> (consultado el 9/7/2024)

⁴ ÁLVAREZ RUBIAL, Gregorio. *Las fuentes de financiación de Dáesh como factor de riesgo para la estabilidad global*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, documento de Opinión 65/2016. Disponible en:

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5998285> (consultado el 10/7/2024)

⁵ JORDÁN, J. *Profetas del miedo. Aproximación al terrorismo islamista*. Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra, 2004, p. 157.

- Un *núcleo central o círculo interior*, donde se encontrarían situadas las dos principales organizaciones del terrorismo yihadista, AQC y Dáesh, las cuales tendrían una estructura más o menos desarrollada y jerarquizada.
- A continuación, encontraríamos un *segundo círculo* conformado por una serie de organizaciones y grupos afines y alineados con una de las dos anteriores, a cuyo líder habrían prestado un juramento de fidelidad (Baya'á)⁶ adoptando un nombre determinado en función del de la organización matriz (en el caso de AQC nos encontraríamos con organizaciones como AQMI o AQPA y en el caso de Dáesh sus Wilayas en diferentes partes del mundo). Estos grupos y organizaciones mantendrían una estructura similar a la de AQC y Dáesh.

Aquí podríamos incluir a aquellos grupos y organizaciones que mantienen un mayor o menor nivel de independencia respecto de AQC o Dáesh, pero con un cierto nivel de vinculación con alguna de estas, como sería el caso del movimiento talibán.

- Un *tercer círculo*, el más externo, que haría mención de una ideología compartida y con la que se identifican una serie de individuos o pequeñas células que, en caso de adoptarla, estarían dispuestos a cometer acciones terroristas en nombre de esta de forma más o menos autónoma⁷.

La forma y los mecanismos de financiación de estos círculos varían en gran medida debido a cuestiones entre las que se encuentran las siguientes⁸:

- Disponer de control territorial sobre algún territorio. Este es el caso de Dáesh y su ocupación de partes de Siria e Irak, lo que le permitió obtener importantes cantidades de dinero procedentes de diversas fuentes de financiación, encontrándose entre estas la recaudación de tasas e impuestos en esas zonas,

⁶ IGUALADA, Carlos y YAGÜE, Javier. «El uso de la Bay'ah por los principales grupos salafí-yihadistas», *Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo*. 2021. Disponible en:

<https://observatorioterrorismo.com/actividades/el-uso-de-la-bayah-por-los-principales-grupos-salafi-yihadistas/> (consultado el 6/7/2024)

⁷ Esto va a tener su base en la ideología de los *lobos solitarios*, la cual fue creada por los supremacistas blancos norteamericanos, destacando la obra de William Luther Pierce, que escribió el libro *Los diarios de Turner*, en el que esboza este tipo de forma de actuar para acabar con el poder político dominante. Esta ideología inspiró, entre otros, a *Timothy McVeigh*, autor del atentado contra un edificio federal en la ciudad estadounidense de Oklahoma, en el que fallecieron ciento sesenta y ocho personas y resultaron heridas más de seiscientas.

⁸ Aquí se considera de gran interés el siguiente documento: BAÑARES MARTÍN, C. «Los grupos terroristas como agentes económicamente racionales», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 21, 2023, pp. 193-210. Disponible en: <https://revista.ieeee.es/article/view/5223> (consultado el 4/7/2024)

la comercialización de productos (petróleo, algodón sirio, productos agrícolas,...), las reservas de dinero y oro de los bancos iraquíes, la venta de productos en el mercado negro, el contrabando de armas, la venta de antigüedades, trata de seres humanos, el tráfico de órganos o la obtención de rescates de las personas que secuestraron⁹. Además, cabe señalarse el tráfico de drogas como sería la cuestión del opio en el caso del movimiento talibán¹⁰.

- Actuación en zonas donde, aunque no se tenga un control territorial, la debilidad de las estructuras estatales, como en el caso del Sahel, les permita llevar a cabo actividades tales como el contrabando de diversos bienes, la comisión de secuestros para obtener un rescate por las víctimas, participación en actividades de tráfico de drogas, trata de seres humanos o inmigración ilegal, contrabando de armas o extorsión a los gobiernos de la zona¹¹.
- Existencia de donantes públicos o privados que faciliten tanto objetos necesarios para llevar a cabo sus actividades, como fondos para financiarlas¹².
- La complejidad o necesidad de financiación del tipo de actividad que se esté realizando, no siendo lo mismo la cantidad de dinero necesaria para mantener una estructura terrorista o para llevar a cabo un atentado con armas de fuego o explosivos, con las dificultades logísticas que pueda conllevar, que los fondos necesarios para materializar una acción terrorista empleando un arma blanca o un vehículo de motor.
- A diferencia de otro tipo de terrorismo, una cuestión que permite reducir los costes de comisión de un atentado es el de su dinámica comisiva. En el caso de los atentados cometidos en los últimos años en Occidente, gran parte de los autores buscaban morir como mártires durante la acción, bien cometiendo atentados

⁹ ÁLVAREZ RUBIAL, Gregorio. *Las fuentes de financiación de Dáesh como factor de riesgo para la estabilidad global*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, documento de Opinión 65/2016. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5998285> (consultado el 10/7/2024)

¹⁰ REVIEJO, Santiago F. «La producción de opio en Afganistán triplica beneficios tras decretar los talibanes su prohibición», *Público*. 2023. Disponible en: <https://www.publico.es/internacional/produccion-opio-afganistan-triplica-beneficios-decretar-talibanes-prohibicion.html> (consultado el 10/7/2024)

¹¹ AGUILERA RAGA, A. *El papel de Libia como centro consolidado de economías ilícitas y su impacto en el fenómeno terrorista del Sahel*. Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, (21), 169–192 / 423. 2023. Disponible en: <https://revista.ieee.es/article/view/5541> (consultado el 3/7/2024)

¹² ANTÚNEZ OLIVAS, M.^a Inmaculada. *La financiación del terrorismo internacional y su incidencia en la seguridad y la defensa*. Ministerio de Defensa, 2024. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/l/a/la_financiacion_del_terrorismo_internacional.pdf (consultado el 1/7/2024)

suicidas o bien buscando enfrentarse a las fuerzas de seguridad, durante o con posterioridad al ataque.

En este tipo de actuaciones la financiación es mucho más reducida ya que no va a requerir unas cantidades económicas importantes debido a los *modus operandi* empleados y a la ausencia de gastos derivados de desplazamientos o alojamientos del autor o los autores ya que, en muchas ocasiones comenten las acciones terroristas en las localidades en las que residen o en otras cercanas.

- Aquí cabe citarse igualmente el sistema informal de transferencia de fondos denominado *hawala*, el cual consiste en un canal informal de transferencia de fondos de un lugar a otro a través de proveedores de servicios —conocidos como hawaladares— independientemente del carácter de la transacción y de los países participantes¹³.
- Por último, cabe indicarse la creciente importancia de los medios de financiación vinculados con Internet y las redes sociales, con especial mención a las criptomonedas, el *crowdfunding*¹⁴, u otro tipo de elementos virtuales (*tokens...*), así como a las opciones de obtener financiación de forma ilegal a través de la comisión de estafas informáticas, *ransomware*, *phising*, *pharming*, robo de datos, compra de numeraciones de tarjetas en la *dark web*...).

En este apartado cabe destacar la importancia del conflicto iraquí, desencadenado tras la ocupación de este país por Estados Unidos en 2003, a partir del cual se potenció el empleo de Internet como herramienta fundamental de la estrategia yihadista, siendo reseñable el papel del marroquí Younis Tsouli, tanto a nivel propagandístico como de obtención de fondos¹⁵.

¹³ EL QORCHI, Mohamed. «Hawala. ¿Cómo funciona este sistema de transferencia informal de fondos?, ¿debe ser regulado?» *Finanzas & Desarrollo*. 2002. Disponible en:

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2002/12/pdf/elgorchi.pdf> (consultado el 10/7/2024)

¹⁴ GAFI. *Abuso del crowdfunding para la financiación del terrorismo*. Informe de GAFI, 2023. Disponible en:

<https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/translations/reports/Spanish-Abuso-Crowdfunding-Financiacion%20del%20terrorismo.pdf.coredownload.inline.pdf> (consultado el 11/7/2024)

¹⁵ UNITED NATIONS. *Countering the use of the internet for terrorist purposes-Legal and technical aspects*. Naciones Unidas, 2011. Disponible en:

https://www.un.org/es/terrorism/ctitf/pdfs/ctitf_interagency_wg_compendium_legal_technical_aspects_web.pdf (consultado el 3/7/2024)

Situación actual y perspectivas de futuro

Las actividades de financiación del yihadismo varían según los tres círculos mencionados anteriormente. Por lo tanto, la respuesta a este problema debe adaptarse a los diferentes tipos de financiación y a las características específicas de la organización, grupo o individuos involucrados. Si nos centramos en la actividad terrorista desarrollada en Occidente podemos observar diversas actividades relacionadas con la financiación del terrorismo, pudiendo distinguir entre la actividad llevada a cabo de cara a aportar financiación a organizaciones y grupos terroristas yihadistas presentes en otras partes del mundo y la materializada con la finalidad de financiar la actividad terrorista desarrollada en diversos países occidentales.

En cuanto a la primera, esta puede consistir en el envío de remesas de dinero por diversos medios, mereciendo especial mención el sistema hawala o por medio de Internet, el envío de los beneficios obtenidos en el mercado negro con la venta de armas o de obras de arte, el envío de diversos objetos y materiales necesarios para la actividad operativa de esas organizaciones y grupos o la obtención de beneficios económicos por medio de actividades empresariales legales o de la recaudación de fondos, procedentes de donantes privados o de subvenciones, por medio de diversas ONG que sean empleadas para canalizar los mismos hacia zonas de conflicto.

Respecto a la segunda actividad mencionada, relativa a la obtención de fondos para llevar a cabo acciones terroristas, tanto comisión de atentados como de otro tipo (propaganda, radicalización, apoyo logístico a las acciones operativas...), igualmente recurren a diferentes tipos de financiación, desde la comisión de ilícitos penales relacionados, entre otros, con falsedades documentales, delitos contra el patrimonio o el tráfico de drogas, hasta el recurso a la obtención de dinero legalmente para poder financiar sus actividades.

Aparte de lo anterior, se puede mencionar la ya citada creciente importancia de los medios de financiación presentes en Internet y las redes sociales, pudiendo citarse varias cuestiones que se consideran de bastante interés para el devenir futuro de los procesos de financiación dentro del terrorismo yihadista y que se han visto potenciadas en gran

medida tras la pandemia del COVID-19, debido a las dificultades que existieron durante la misma para realizar desplazamientos personales¹⁶.

Criptomonedas

El surgimiento del bitcoin en el año 2008¹⁷ ha dado paso a la aparición de miles de monedas virtuales descentralizadas, cuestión que dificulta en gran medida la capacidad de control de los movimientos monetarios hechos a través de las mismas y presenta enormes ventajas al poder emplear estas para realizar transferencias o diversos ilícitos penales, pudiendo realizar movimientos de dinero de forma rápida, evitando los controles que existan dentro del sistema bancario convencional.

A este respecto cabe destacar que ya se han encontrado en operaciones policiales antiterroristas este tipo de criptomonedas, como en la operación llevada a cabo en España en enero de este año, en la que el detenido era el titular de varias direcciones de criptomonedas y estaba implicado en una red dedicada a la captación y transmisión de fondos a Dáesh¹⁸.

Esto sirve para tener en cuenta que, aunque nos encontramos ante un sistema de financiación del terrorismo incipiente, de cara al futuro se puede tener en cuenta que aumentará su importancia debido, entre otras cuestiones, a las facilidades que presenta de cara a mover capitales de forma rápida y a las dificultades de detección por los mecanismos convencionales de control hasta que se desarrollen las medidas necesarias para esto.

En relación con el párrafo anterior se puede señalar el aumento de solicitudes de donaciones de criptomonedas a través de redes sociales, principalmente Telegram, por

¹⁶ MINISTERIO DEL INTERIOR. «La Guardia Civil detiene a un criptoyihadista en Barcelona». Ministerio del Interior, 2024. Disponible en: <https://www.interior.gob.es/opencms/va/detalle/articulo/La-Guardia-Civil-detiene-a-un-criptoyihadista-en-Barcelona/> (consultado el 10/7/2024)

¹⁷ LISA INSTITUTE. *Qué es bitcoin: origen, usos, ventajas y riesgos*. LISA Institute. Disponible en: <https://www.lisainstitute.com/blogs/blog/que-es-bitcoin-origen-usos-ventajas-riesgos> (consultado el 8/7/2024)

¹⁸ MINISTERIO DEL INTERIOR. «La Guardia Civil detiene a un criptoyihadista en Barcelona». Ministerio del Interior, 2024. Disponible en: <https://www.interior.gob.es/opencms/va/detalle/articulo/La-Guardia-Civil-detiene-a-un-criptoyihadista-en-Barcelona/> (consultado el 10/7/2024)

parte de grupos yihadistas¹⁹ y la utilización por Hamás de este tipo de criptoactivos para financiarse²⁰.

Crowdfunding

Otra forma de obtener financiación, que está creciendo en importancia, es la llevada a cabo a través del micromecenazgo o financiación colectiva, consistente en la *financiación de un proyecto mediante contribuciones procedentes sobre todo de particulares que libremente deciden la cantidad que quieren aportar*²¹.

Se prevé que esta forma de financiación aumentará su importancia en los próximos años, también de cara a la actividad del yihadismo, existiendo informaciones procedentes de organismos como EUROPOL que advierten en este sentido²², habiendo sido empleado este sistema por organizaciones como Dáesh para financiar el retorno de los combatientes terroristas extranjeros a sus países de origen²³.

Esta actividad podría realizarse de diversas formas como a través de campañas humanitarias o benéficas sin ánimo de lucro, empleo de plataformas de *crowdfunding* o páginas web dedicadas a este tipo de actividades y el empleo de redes sociales y diversas APP, y estando estas campañas vinculadas con el empleo de criptomonedas para poder enviar las donaciones aportadas²⁴.

¹⁹ FCA. «El papel de las criptomonedas en la financiación del terrorismo», *Financial Crime Academ.* 2024. Disponible en: <https://financialcrimeacademy.org/es/el-papel-de-las-criptomonedas-en-la-financiacion-del-terrorismo-el-papel-de-las-criptomonedas-en-la-financiacion-del-terrorismo/> (consultado el 8/7/2024)

²⁰ GLOVER, Scott, DEVINE, Curt, DE PUY KAMP, Majlie y BRONSTEIN, Scott. «Son oportunistas y flexibles: cómo Hamás utiliza criptomonedas para recaudar fondos», *CNN.* 2024. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2023/10/12/hamas-criptomonedas-recaudar-fondos-trax/> (consultado el 1/7/2024)

²¹ Equipo Editorial de IONOS. *Crowdfunding: definición, modelos y ejemplos.* IONOS, 2023. Disponible en: <https://www.ionos.es/startupguide/creacion/crowdfunding/> (consultado el 2/7/2024)

²² CEDEIRA, Brais. «Europol alerta del uso en España del crowdfunding para financiar a grupos de terrorismo yihadista», *El Español.* 2022. Disponible en: https://www.elespanol.com/espana/20220731/europol-alerta-espana-crowdfunding-financiar-terrorismo-yihadista/690681366_0.html (consultado el 5/7/2024)

²³ FERNÁNDEZ, Juan José. «Dáesh financia con un crowdfunding clandestino el regreso de terroristas a Europa», *El Periódico.* 2021. Disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/politica/20210930/hawala-financiacion-terrorismo-islamico-yihadismo-dinero-12129325> (consultado el 6/7/2024)

²⁴ GAFI. *Abuso del crowdfunding para la financiación del terrorismo.* Informe de GAFI, 2023. Disponible en: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/translations/reports/Spanish-Abuso-Crowdfunding-Financiacion%3%B3n-terrorismo.pdf.coredownload.inline.pdf> (consultado el 11/7/2024)

Fraudes y estafas cometidos a través de Internet y las redes sociales

Aquí cabe reflejarse el caso ya citado de Younes Tsouli, como precursor del empleo de Internet para llevar a cabo diversas actividades vinculadas con el yihadismo, entre las que se encontraría la comisión de estafas a través de esta²⁵.

Así como se ha mencionado la posibilidad de obtener financiación por medios ilegales, el creciente aumento de los delitos cometidos a través de Internet, especialmente los relacionados con el patrimonio, ofrecen otra opción interesante de cara a obtener fondos para financiar otro tipo de actividades terroristas, lo que, unido al creciente aumento de la dependencia de la tecnología que están experimentando nuestras sociedades, ofrece una importante ventana de oportunidad para que estas organizaciones, grupos e individuos se aprovechen de esta circunstancia para obtener beneficios económicos.

Inteligencia artificial

Como última cuestión a mencionar en este apartado cabe señalar la importancia que puede llegar a tener el campo de la inteligencia artificial de cara a ser empleado en apoyo de las actividades de financiación del yihadismo.

Las opciones que presenta para redactar correos electrónicos de cara a emplearlos en campañas de *phising* o *pharming*, las opciones de crear audios y vídeos simulando la participación de diversas personas, abre un amplio abanico de oportunidades para que las organizaciones criminales en general, dedicadas a la comisión de delitos contra el patrimonio en Internet y las redes sociales, y las yihadistas en particular puedan aprovecharse de las ventajas que les ofrece para poder obtener fondos económicos o para la comisión de acciones terroristas²⁶.

²⁵ MINISTERIO DEL INTERIOR. «La Policía Nacional detiene a seis miembros de una red criminal acusada de financiar el terrorismo». Ministerio del Interior, 2023. Disponible en: <https://www.interior.gob.es/opencms/ca/detalle/articulo/La-Policia-Nacional-detiene-a-seis-miembros-de-una-red-criminal-acusada-de-financiar-el-terrorismo/> (consultado el 4/7/2024)

²⁶ WAM. «El estudio "TRENDS" analiza el uso de la IA en el terrorismo y las formas de confrontarlo», *Emirates News Agency-WAM*, 2024. Disponible en: <https://wam.ae/es/article/13td7lh-estudio-trends-analiza-uso-terrorismo-las-formas> (consultado el 5/7/2024)

Conclusiones

La financiación del terrorismo yihadista presenta una serie de particularidades que han de ser tenidas en cuenta de cara a poder afrontar de forma correcta y eficiente esta parte de la lucha contra este fenómeno violento.

Para esto, es fundamental tener en cuenta la diferenciación basada en los tres círculos indicados por Javier Jordán, ya que, en función de aquel en el que nos encontremos, los procedimientos de financiación pueden variar en gran medida.

En el caso de Occidente, la principal amenaza procedente de este tipo de violencia que existe actualmente es la proveniente de los denominados *lobos solitarios* y de pequeños grupos o células que se gestionan de forma más o menos autónoma en todo lo relativo a su actuación y financiación.

Esto nos permite señalar una serie de cuestiones a tener en cuenta de cara a poder detectar este tipo de actividades de financiación del terrorismo yihadista:

- La financiación del yihadismo presenta una serie de diferencias con las de otros tipos de terrorismo debido a la estructura que presenta este, lo que hace que determinadas formas y procedimientos de financiación sean específicos de los diferentes círculos que están presentes en este fenómeno.
- Una de las cuestiones que afectan a este tipo de actividad vinculada con el yihadismo es su alcance internacional, cuestión que presenta el problema de las diferentes legislaciones implicadas en la lucha contra este fenómeno²⁷.
- Respecto a la financiación de organizaciones y grupos terroristas, esta puede proceder de diversas fuentes, siendo importante la zona en la que actúan (por ejemplo, zonas como el Sahel que presentan grandes dificultades para controlar la actividad llevada a cabo por las mismas en las zonas fronterizas entre diversos Estados de esta parte del mundo) y el nivel de control territorial que ejerzan en ellas (como en el caso de Dáesh).
- En el caso de los individuos y pequeñas células que actúan en países occidentales, la principal dificultad radica en la detección de las actividades de

²⁷ INTERPOL. «Rastreo de las finanzas del terrorismo», *INTERPOL*. Disponible en: <https://www.interpol.int/es/Delitos/Terrorismo/Rastreo-de-las-finanzas-del-terrorismo> (consultado el 11/7/2024)

financiación a pequeña escala que realizan, al no necesitar grandes cantidades económicas para llevar a cabo su actividad delictiva.

- La creciente importancia de la actividad económica llevada a cabo por medio de Internet y las redes sociales, con especial mención a los criptoactivos, el *crowdfunding* y a las estafas y fraudes cometidas por este medio, supone un reto significativo de cara a poder detectar este tipo de actividades en un entorno que favorece el anonimato y dificulta el control de las mismas.
- Asimismo, el papel de la inteligencia artificial podría aumentar en un futuro, representando una dificultad añadida para combatir este fenómeno de la financiación del terrorismo yihadista.
- Otra cuestión a tener en cuenta sería la del empleo del sistema económico legal con el fin de llevar a cabo actividades de blanqueo de capitales respecto a los beneficios obtenidos por organizaciones y grupos terroristas a través de diversas actividades ilícitas en las zonas en las que operan (mercado negro de obras de arte, armas u otro tipo de bienes, contrabando de drogas, secuestros con motivos económicos...).
- También se considera de interés el control de las donaciones y subvenciones otorgadas a diversas ONG, tanto de forma física como a través de Internet, las cuales deberían justificar en todo momento el empleo y destino de los fondos obtenidos de una u otra forma.

*Víctor M. Sánchez**
Doctor en Derecho por la USAL

101/2024

4 de noviembre de 2024

Gonzalo Vázquez Orbaiceta *

**Project 33: El NAVPLAN y el
Futuro de la US Navy**

Project 33: El NAVPLAN y el Futuro de la US Navy

Resumen:

La actual Jefa de Operaciones Navales (CNO) de la marina estadounidense, la almirante Lisa Franchetti, publicó a finales de septiembre de 2024 su Plan de Navegación. Enfocado en la preparación para una posible contienda con la marina del Ejército de Liberación Popular (PLAN) en 2027, el nuevo plan busca resolver los distintos problemas que afectan actualmente a la marina, así como maximizar el rendimiento de todos los engranajes que conforman dicho servicio (personal, capacidades y logística). Sin embargo, frente a un contexto estratégico en el mar cada vez más competitivo, cumplir con éxito los objetivos definidos en el plan requiere unos esfuerzos e inversiones más que notable. Por ello, conviene también situar su publicación en el contexto histórico en el que se encuentra la marina actualmente, analizando sus antecedentes y su proyección de futuro.

Palabras clave:

US Navy, poder naval, estrategia marítima, China, DMO.

***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.

Project 33: The NAVPLAN and the Future of the US Navy

Abstract:

The current U.S. Navy Chief of Naval Operations (CNO), Admiral Lisa Franchetti, published in late September 2024 the new Naval Plan for the Navy. Focused on preparing the Navy for a possible war with the People's Liberation Army Navy (PLAN) by 2027, the new plan seeks to address the different problems currently affecting by the Navy, as well as to maximize the performance of each and every component of the service (manpower, capabilities and logistics). However, in the midst of an increasingly competitive and challenging maritime environment, successfully achieving the goals set forth in the new plan will require notable effort and dedication. In light of this, it is convenient to put into perspective the place where the Navy stands today, examining its antecedents and its future projection.

Keywords:

US Navy, naval power, maritime strategy, China, DMO.

«El líder de la República Popular de China (RPC) ha indicado a sus fuerzas que estén preparadas para la guerra en 2027 – nosotros estaremos más preparados»

Lisa M. Francheti, 2024

«Estados Unidos no puede funcionar como una potencia global si no es una gran potencia marítima»

Colin Gray, 1992

Introducción

La importancia del mar para la seguridad y la prosperidad de las naciones, lejos de perder protagonismo en las relaciones internacionales, ha ido ganando cada vez más atención internacional. A medida que la sociedad global, altamente interconectada, se ha ido volviendo cada vez más dependiente del mar para su funcionamiento, la importancia estratégica que ostenta el correcto uso y aprovechamiento de sus recursos se ha consolidado como uno de los ejes centrales del orden económico internacional actual.

Un vistazo rápido a algunos de los focos de conflicto más relevantes en la actualidad revela un componente marítimo en todos ellos. En el conflicto entre Rusia y Ucrania, la guerra naval en el mar Negro se ha convertido en escenario de importantes avances tecnológicos en la guerra naval, con un uso extensivo de vehículos de superficie no tripulados que han permitido a Kiev disputar el control del mar a su enemigo. Además, el comercio marítimo en la región se ha visto gravemente afectado por la contienda, ocasionando grandes contratiempos para el flujo comercial de grano y otros productos de los que dependen muchos países en vías de desarrollo.

Como consecuencia del conflicto en la franja de Gaza entre Israel y sus adversarios regionales, el mar Rojo, una de las vías marítimas más importantes del mundo (conectando el océano Índico y el mar Mediterráneo) se ha transformado en una zona de alto riesgo para el tráfico marítimo global. Los rebeldes hutíes, apoyados materialmente por Teherán, han logrado hundir o dañar numerosos buques durante los últimos diez meses, y han propiciado el despliegue de dos operaciones navales multinacionales: Prosperity Guardian (liderada por Estados Unidos) y Aspides (puesta en marcha por la Unión Europea). En el Indo-Pacífico, región que está llamada a convertirse en el centro de gravedad de la economía mundial (si no lo es ya), la estabilidad el orden regional se ve constantemente amenazada por las disputas territoriales (marítimas, en su gran mayoría) entre China (RPC) y sus países vecinos –Japón, Corea del Sur,

Filipinas, Taiwán, Vietnam y Malasia, entre otros. Además, la ambición del líder chino Xi Jinping por incorporar Taiwán a la RPC –algo para lo que, según ha instruido a su ejército, podría tratar de lograr en 2027– convierte a esta región en otro potencial foco de conflicto.

Frente a este panorama, Estados Unidos y sus aliados se encuentran ante la necesidad de fortalecer significativamente sus capacidades navales (y marítimas) para poder preservar la estabilidad y el orden en el mar, después de varias décadas de inversiones reducidas y un declive notable en el tamaño de sus marinas de guerra.¹ Con la publicación del nuevo Plan Naval (NAVPLAN, en adelante) de la marina estadounidense, que se hace eco de la situación que acabamos de describir, el presente artículo analiza los contenidos del documento y el contexto histórico en el que se enmarca el mismo. Para ello, examina también algunos aspectos del pasado reciente de la marina estadounidense y de su proyección de futuro a medio plazo.

Contexto Estratégico

Franchetti y su equipo publican el NAVPLAN en un momento muy delicado a nivel estratégico, algo que, como veremos más adelante, se refleja de forma nítida a lo largo de las páginas del documento.

En primer lugar, la situación estratégica en el mar ha sufrido un giro radical con el retorno a la confrontación entre grandes potencias. Washington se alzó, con el término de la Guerra Fría en 1990, como la única potencia marítima con capacidad de proyección global capaz de hacerse con el control del mar allí donde fuera necesario. Así quedó confirmado cuando Iraq decidió invadir Kuwait en agosto de 1990. La decisión de Saddam Husein propició un despliegue masivo liderado por la marina estadounidense, que dio comienzo en la madrugada del 17 de enero de 1991, y en la que la Armada contribuyó también de forma eficaz con la agrupación Bravo.² Durante el transcurso de la Operación Tormenta del Desierto (*Desert Storm*, segunda fase de la Guerra del Golfo

¹ Véase: VÁZQUEZ, Gonzalo «Navegando en Aguas Peligrosas: La Postura Marítima de la OTAN», Documento de Opinión, *boletín IEEE*, 11 marzo 2024, 947-967. Disponible en:

https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/b/o/boletin_ieee_33_.pdf

² Véase, por ejemplo: ENRECH DE ACEDO, José Luís, «Zippo Uno», *Revista General de Marina*, tomo 284, mayo 2023, 717-732. Disponible en:

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8947114&orden=0&info=link>

que siguió a la Operación Escudo del Desierto/*Desert Shield*), los estadounidenses llegaron a desplegar hasta seis portaviones en aguas del Golfo Pérsico y el Mar Rojo, apoyados por todo el abanico de plataformas de la marina estadounidense y otras marinas aliadas –que volvieron a demostrar, por enésima vez, la alta flexibilidad inherente al poder naval.

Es cierto que, tal y como poco después resaltaba el vicealmirante Stan Arthur, quien por entonces era comandante del U.S. Naval Forces Central Command, parte del éxito tan rotundo se debió «a las modernas infraestructuras de los puertos, aeródromos grandes y numerosos, y un enemigo cuyo ejército no creía realmente en su misión».³ Pero al mismo tiempo, el despliegue de carácter masivo, en el que se estrenaron los misiles de ataque a tierra Tomahawk, es sin duda un referente en la historia de las operaciones navales conjuntas, y como ha demostrado la actual crisis en el Mar Rojo, algo para lo que ni Washington ni sus aliados tienen hoy la voluntad o la capacidad de repetir. Si bien la *Operación Prosperity Guardian* ha conseguido escoltar a un gran número de buques mercantes y la europea *Operación Aspides* ha hecho algo similar, ambas intervenciones están lejos de parecerse al despliegue de fuerza de 1991. La marina estadounidense ha decrecido considerablemente en tamaño, al igual que las de muchos de sus aliados, y la «democratización» de las capacidades defensivas aglutinadas bajo el concepto de Anti-Acceso/Denegación del Área (A2/AD) que ahora despliegan grupos como los Hutíes (apoyados por Teherán), ha hecho que el control del mar ya no pueda darse por supuesto.

Además, relacionado con ello, el rápido crecimiento de la marina de guerra China en el sudeste asiático, que ya es la más grande del mundo por número de plataformas (algo que, si bien está lejos de ser determinante, es un factor a ser tenido en cuenta), tiene como objetivo fundamental hacerse con el control del mar en la región y negárselo a los americanos y sus aliados. Durante los últimos doce años, Pekín ha realizado inversiones más que significativas para dotar a su marina de guerra y su guardia costera (y milicia marítima) de los medios adecuados y el mejor adiestramiento posible para la guerra naval de alta intensidad. Si bien, por motivos obvios, China está aún lejos de convertirse

³ ARTHUR, Stan & POKRANT, Marvin, «The Storm at Sea», *USNI Proceedings*, Vol. 117/5/1,059, Mayo 1991. Disponible en: <https://www.usni.org/magazines/proceedings/1991/may/storm-sea> (Consultado 28 septiembre 2024).

en una potencia marítima global (cosa que, por otro lado, no queda del todo claro que sea el objetivo que persiguen), cuenta con el apoyo de unas capacidades A2/AD en las que apoyarse en caso de ser necesario.

Este desarrollo ha sido posible por el crecimiento complementario de otro elemento fundamental del poder naval: la base industrial necesaria para construir buques y mantenerlos a lo largo de su vida operativa. En este aspecto, la región del sudeste asiático es ya la principal potencia industrial naval, y seguirá siéndolo al menos a medio plazo. Entre China, Japón y Corea del Sur, acaparan un porcentaje considerable del tonelaje total botado anualmente incluyendo buques de guerra y mercantes.⁴ Frente a ellos, la industria naval de los países OTAN adolece de falta y retención de personal cualificado en los astilleros, que son, además, pocos para las necesidades derivadas del panorama actual.

En el caso de los estadounidenses, además del desastre de los buques de combate litoral (*Littoral Combat Ships, LCS*), del que varias unidades han sido dadas de baja con menos de una década de servicio, ha sido especialmente sonado el caso de las futuras fragatas *clase Constellation*, un proyecto que finalmente se adjudicó a la británica BAE Systems en detrimento de la propuesta de Navantia. El modelo para las nuevas fragatas estaba basado en las *FREMM* europeas que operan Francia e Italia, pero tras sucesivos cambios en el diseño, han convertido a la futura clase en una plataforma completamente distinta. Junto a ello, la falta de personal cualificado y de astilleros suficientes en Estados Unidos han propiciado numerosos retrasos en el programa, cuya primera unidad no será puesta en servicio antes de 2029 (tres años más tarde de lo inicialmente esperado).⁵

De la misma forma, la situación de la flota de submarinos atraviesa una situación similar. Como señalaba el capitán de navío retirado Jerry Hendrix, en 2025 se ha previsto la entrega de una única unidad dentro de los presupuestos. «Además, de la fuerza de submarinos ya en servicio, 16 de las 49 unidades –o casi un tercio de la principal fuerza ofensiva de la marina– están en dique seco o atracados, carentes de las certificaciones

⁴ KANG, Choi & LEE, Peter K. «Why U.S. Naval Power needs Asian Allies», *War on the Rocks*, 12 enero 2024. Disponible en: <https://warontherocks.com/2024/01/why-u-s-naval-power-needs-asian-allies/> (Consultado 29 septiembre 2024).

⁵ Véase: CONTE DE LOS RÍOS, Augusto, «Fragatas clase Constellation: ¿Crónica de una Muerte Anunciada?», *Revista Ejércitos*, 5 junio 2024. Disponible en: <https://www.revistaejercitos.com/opinion/fragatas-clase-constellation-cronica-de-una-muerte-anunciada/> (Consultado 28 septiembre 2024).

necesarias», apunta Hendrix.⁶ Dado que la fuerza submarina estadounidense es una de las herramientas más importantes con las que cuenta la marina, la situación deficiente de la flota y la falta de astilleros suficientes para brindar el mantenimiento adecuado de las unidades en servicio hace que la construcción de la futura *clase Columbia* (submarinos estratégicos SSBN que reemplazarán a la *clase Ohio*) y el programa para reemplazar a los submarinos de ataque de la *clase Virginia* hayan sufrido también sendos retrasos.

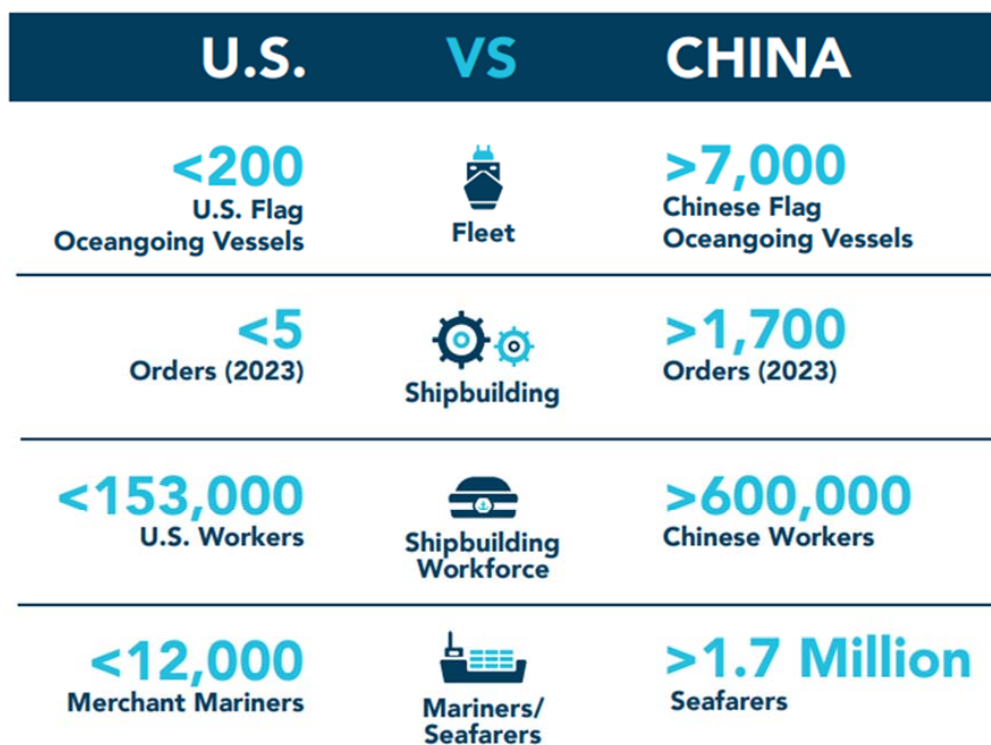


Figura 1: Comparativa de la situación actual de las industrias navales de Estados Unidos y de China (Fuente: Waltz, Kelly, Rubio & Garamendi, 2024).⁷

A grandes rasgos, estos son algunos de los desafíos más grandes con los que se ha encontrado la almirante Lisa Franchetti al tomar posesión como Jefa de Operaciones

⁶ HENDRIX, Jerry, «Sunk at Pier: Crisis in the American Submarine Industrial Base», *American Affairs Journal*, Vol. 8, No 2, 2024. Disponible en: <https://americanaffairsjournal.org/2024/05/sunk-at-the-pier-crisis-in-the-american-submarine-industrial-base/> (Consultado 28 septiembre 2024).

⁷ WALTZ et al. «A Congressional Guidance for a National Maritime Strategy», *United States Congress*, 30 abril 2024. Disponible en: <https://www.kelly.senate.gov/wp-content/uploads/2024/05/Congressional-Guidance-for-a-National-Maritime-Strategy.pdf>.

Navales (Chief of Naval Operations, CNO) en agosto de 2023. La marina estadounidense se enfrenta a un panorama estratégico en el que el control del mar ya no está garantizado, y la posibilidad de un conflicto con su antagonista en el sudeste asiático es cada vez más cercana. Más que nunca, Estados Unidos necesita un nuevo empuje para fortalecer su poder marítimo (que no sólo abarca a la marina de guerra, sino también a su marina mercante y a su flota auxiliar, a una industria capaz de apoyarlas, y la logística necesaria para coordinar todos los esfuerzos). Bajo esta premisa nace el NAVPLAN 2024.

NAVPLAN 2024

«Este Plan de Navegación es mi guía estratégica para la Marina, continuando con la visión desde donde se quedó el Plan de Navegación de 2022».⁸ Así abre la almirante Lisa Franchetti, actual Jefa de Operaciones Navales (CNO) de la marina estadounidense el NAVPLAN 2024. Estados Unidos se encuentra ante la necesidad de dar un paso al frente para resolver los distintos problemas que han ido deteriorando su estado de preparación durante las últimas décadas, a la vez que se prepara para la posibilidad de un conflicto con la marina de guerra de China en 2027. Pese a que se lleva ya varios años hablando de un escenario semejante, como resalta el concepto de «la ventana Davidson» (*the Davidson Window*), hasta ahora no habíamos encontrados muchas declaraciones de intenciones tan directas:

El líder de la República Popular de China (RPC) ha indicado a sus fuerzas que estén preparadas para la guerra en 2027 – nosotros estaremos más preparados. El desafío que supone China para nuestra marina va ahora mucho más allá de sólo el tamaño de su marina de guerra [...] La base industrial de defensa de China está funcionando a ritmo de guerra, incluyendo la capacidad de construcción naval más grande del mundo que ahora está en manos de la marina china.⁹

El NAVPLAN hace patente que la preparación para un hipotético escenario como ese será el centro de gravedad del trabajo de la marina estadounidense de aquí en adelante. El documento, más bien breve, está estructurado en tres secciones: «Por qué la

⁸ «Chief of Naval Operations Navigation Plan for America's Warfighting Navy 2024», septiembre 2024, ii. Disponible en: <https://www.navy.mil/Leadership/Chief-of-Naval-Operations/CNO-NAVPLAN-2024/> (Consultado 28 septiembre 2024).

⁹ NAVPLAN, 6.

actualización del NAVPLAN», «Cómo luchamos» y «Cómo aceleramos». Los dos fines estratégicos que define el documento centrales para la subsiguiente definición de modos y medios son «la preparación para la posibilidad de guerra con China para 2027» y «fortalecer la ventaja a largo plazo de la marina». Ambos quedan aglutinados en lo que el plan define como su «estrella polar», sobre la que se articula todo lo demás: «Para 2027, la Marina estará más preparada para combate sostenido como parte de una fuerza conjunta y combinada, priorizando a China como el desafío que marca el ritmo y centrándose en permitir un ecosistema de guerra integrado».¹⁰

Para hacer realidad esa visión, se establecen siete objetivos clave –los modos– para mejorar la preparación de la fuerza naval para 2027:

1. Preparar las unidades: Eliminar los retrasos en el mantenimiento de buques, submarinos y aeronaves.
2. Operar sistemas robóticos y autónomos: Integrar más plataformas a mayor velocidad.
3. Crear centros de mando: Desarrollar las instalaciones necesarias para ganar en un campo de batalla distribuido.
4. Reclutar y retener: Asegurar la fuerza necesaria para tener más “jugadores en el campo”.
5. Mejorar la calidad del servicio: Proporcionar condiciones acordes con los sacrificios de los marineros.
6. Entrenar para el combate: Prepararse como se planea luchar, tanto en el mundo real como virtual.
7. Restaurar la infraestructura crítica: Mejorar las instalaciones que sostienen y proyectan la capacidad de combate desde tierra.¹¹

A grandes rasgos, el documento enfatiza una visión unitaria para todo el servicio, una visión que a su vez proporciona el sentido de responsabilidad y la motivación para guiar sus esfuerzos conjuntos durante los próximos años. «El motivo por el que luchamos no ha cambiado, pero sí la forma en que lo hacemos, que debe a su vez informar con qué lo hacemos».¹²

¹⁰ Ibid, 6, 19.

¹¹ Ibid, 19-23.

¹² Ibid, 13.

En este sentido, es destacable la referencia al hecho de que la marina no puede actuar como un actor independiente, sino que debe hacerlo como parte de un ecosistema en el que la contribución de cada parte es vital para el éxito del conjunto. Por ende, la interoperabilidad con otros servicios y con sus aliados europeos y (especialmente) asiáticos es una nota común que caracteriza la visión del documento. La marina estadounidense ya no es capaz de gestionar todo el abanico de amenazas de forma individual. Por tanto, mientras reconoce que la necesidad de aumentar el tamaño de la flota llevará años, no será un proceso inmediato, y que requerirá «un crecimiento sostenido del presupuesto sobre la inflación de entre el 3-5%» para hacerlo, el papel que jugarán sus aliados también constituye una parte fundamental para lograr con éxito los objetivos marcados por el Proyecto 33.

En términos generales, el NAVPLAN ha sido bien recibido en los círculos navales de Washington. Subraya una serie de objetivos que son sin duda ambiciosos, lo que a su vez implica que su consecución costará grandes esfuerzos. Situar a China como antagonista principal aporta propósito al documento, algo fundamental para cualquier estrategia. «Tratar de diseñar una fuerza sin un antagonista a la vista, o sin un plan de guerra para vencer a ese antagonista, es como intentar diseñar una máquina sin saber si va a producir horquillas o locomotoras», subraya el profesor de la Escuela de Guerra Naval estadounidense James Holmes, citando a su vez al capitán de navío de la Primera Guerra Mundial Harry Yarnell.¹³

Especialmente significativo es el énfasis del documento en que la denegación del mar (*sea denial*) es una de las capacidades centrales que la marina debe desarrollar para un hipotético conflicto en 2027. Tradicionalmente, la marina estadounidense no ha operado a la defensiva, sino que ha tratado de buscar la ofensiva (sobre todo en momentos decisivos, como durante la última década de la Guerra Fría frente a la URSS). Por ello, que sea la propia Franchetti quien hace énfasis en la necesidad de buscar «una denegación asimétrica del mar», no deja de ser significativo. «El NAVPLAN, por tanto, parece admitir la inquietante realidad de que la marina estadounidense será más débil

¹³ HOLMES, James «The Navy's New NavPlan sets its sights on China, from a sea denial stance», *USNI Proceedings*, Vol. 150/9/1,459, septiembre 2024. Disponible en: https://www.usni.org/magazines/proceedings/2024/september/navys-new-navplan-sets-its-sights-china-sea-denial-stance?check_logged_in=1 (Consultado 29 septiembre 2024).

que su adversario en caso de un conflicto armado en el Pacífico. Es sorprendente que el oficial naval más alto de Estados Unidos confiese eso por escrito», señala Holmes.¹⁴

Aunque generalmente positivo, el NAVPLAN carece, sin embargo, de una profundidad adecuada en algunas cuestiones, aportando detalles más concretos. En lo relativo a la logística o la base de industria naval (temas que mencionaremos más adelante) el documento no elabora sobre las necesidades concretas al respecto. Se menciona varias veces la imperante necesidad de mejorar la industria marítima para apoyar la preparación general de la marina, pero ésta sigue inmersa en la construcción de una flota preparada para la guerra naval de alta intensidad con plataformas complejas y muy caras que ponen en apuros al desarrollo de otro tipo de plataformas y equipos.¹⁵ A la hora de buscar el equilibrio perfecto de capacidades entre las grandes plataformas dedicadas a la guerra de alta intensidad y las más pequeñas para apoyarlas en otras tareas, el desarrollo de éstas últimas es una gran oportunidad para tratar de reducir el alto coste que suponen las primeras, de forma que los recursos financieros disponibles para la marina puedan ser usados lo más eficientemente posible.

Por tanto, de todo ello se desprende que, mientras las ambiciones reflejadas en el plan son positivas a la vez que altas, los esfuerzos y la dedicación que tendrán que seguir para hacer realidad la visión del Proyecto 33 tendrán que ser aún mayores, y pondrán a prueba la voluntad de Washington de volver a reforzar su poder marítimo. Sin embargo, tampoco es la primera vez que se enfrentan a esta necesidad.

De la Guerra Fría a las DMO: El NAVPLAN en Perspectiva

El NAVPLAN se debe entender como una pieza en un contexto histórico más amplio. El nombre mismo de Proyecto 33 busca precisamente enmarcar el plan de Franchetti y su equipo en la trayectoria histórica de la marina, continuando la labor de sus predecesores. Por ello, en un momento en el que ha perdido ya una parte de las capacidades que la consolidaron como la gran potencia naval inmediatamente después de la Guerra Fría, resulta fundamental entender algunos antecedentes de la situación actual. Durante las

¹⁴ Ibid.

¹⁵ CMS Editorial Board, «Assessing the 2024 Navigation Plan», *Center for Maritime Strategy*, 23 septiembre 2024. Disponible en: <https://centerformaritimestrategy.org/publications/assessing-the-2024-navigation-plan/> (Consultado 28 septiembre 2024).

últimas tres décadas, buena parte de las capacidades con las que han contado han sido el fruto de una revolución que tuvo lugar durante la década de los ochenta bajo el mandato del presidente Ronald Reagan.

Al mismo tiempo, a la vez que esa herencia se diluye cada vez más, la marina estadounidense lleva ya años trabajando en adaptar su concepto de operaciones para hacer frente a las amenazas que suponen los sistemas A2/AD y los litorales cada vez más desafiantes a nivel operacional. Por ello, es conveniente situar el NAVPLAN en el contexto de sus antecedentes, y el proceso de adaptación hacia el nuevo concepto de Operaciones Marítimas Distribuidas (*DMO, Distributed Maritime Operations*) en el que llevan años trabajando.

La Estrategia Marítima y la Administración Reagan

Como hemos resaltado, la publicación del NAVPLAN parece, a priori, un punto de inflexión importante después de casi dos décadas de sendos contratiempos y fallos estratégicos. En este sentido, el cambio que parece buscar para los próximos años recuerda al cambio de dirección que instauró el presidente Ronald Reagan con su llegada a la Casa Blanca en 1981.

Durante la década de los años setenta, la marina de guerra de la Unión Soviética, bajo el mando del almirante Sergei Gorshkov desde 1956, se había embarcado en un ambicioso plan de construcción naval para convertir a una marina supeditada al Ejército Rojo y limitada a operaciones en aguas cercanas en una marina de aguas azules con capacidad de operar simultáneamente en distintos teatros marítimos (algo que, por otro lado, es de por sí un imperativo para Rusia dada su configuración geográfica). La crisis de los misiles de Cuba en 1962 había puesto de manifiesto las graves deficiencias de la marina a la hora de desplegar «lejos de casa», y permitió a Gorshkov salir adelante con su plan para reconstruir la marina soviética en una fuerza global –algo que se confirmó una década más tarde con el ejercicio naval *Okean-70* (océano, en ruso).¹⁶ Este ejercicio

¹⁶ OKEAN-70 fue un ejercicio naval que tuvo lugar durante varios meses y en varios teatros marítimos simultáneamente. Fue era el ejercicio naval más grande de la historia de Rusia/URSS hasta entonces, confirmando a los estadounidenses la capacidad soviética para disputarles el control del mar en distintas regiones. Este ejercicio tuvo cuatro ediciones entre 1970 y 1985, y recientemente, Rusia ha llevado a cabo la quinta (OKEAN-24) aunque a una escala mucho menor que durante los días de Gorshkov.

fue el primero a escala global, al que seguirían varios más durante las dos décadas siguientes.

Como respuesta a tal crecimiento, y ante la relativa baja atención que las administraciones de Nixon y Cárter habían prestado a la marina como instrumento de defensa nacional, la administración de Reagan puso en marcha un ambicioso plan para convertir a la marina en la punta de lanza de su posición contra los soviéticos. La culminación de su proyecto fue la conocida como Estrategia Marítima, que a su vez sirvió como sustento y argumento principal para la «marina de 600 buques» de la administración Reagan. Así, durante la década de los ochenta, la marina dedicó grandes esfuerzos a cumplir con un exigente calendario de ejercicios navales a gran escala, con la participación de aliados del Indo-Pacífico y de la OTAN; y, sobre todo, realizando despliegues más arriba del GIUK Gap en aguas que los soviéticos consideraban casi como suyas –algo que no se había hecho hasta entonces.

Algunos de los programas más significativos que vieron la luz durante estos años fueron los portaviones de la clase Nimitz, las fragatas de la clase Oliver Hazard-Perry (sobre las que se basaron las F-80 de la Armada), o los destructores de la clase Arleigh Burke (de la que se han construido ya, en distintos paquetes, 73 unidades). Así, a través de las grandes inversiones en la marina, que alcanzó el objetivo de los 600 buques durante varios años (incluyendo 15 portaviones con sus respectivos grupos de tareas), y guiada por los requisitos que se habían establecido gracias a la Estrategia Marítima, que definió los teatros marítimos donde habrían de centrar sus esfuerzos y los medios necesarios para cada uno de ellos, la administración de Reagan dio un giro sustancial a la trayectoria de la marina. Pese a que queda fuera del contenido del presente artículo, el estudio de la Estrategia Marítima merece hoy una atención importante, dadas las numerosas lecciones que guarda para ayudar a Washington a navegar el contexto estratégico actual en el mar.

Concepto de Operaciones Marítimas Distribuidas (DMO)

Por otro lado, el NAVPLAN se enmarca también en un contexto en el que la marina estadounidense, ante la evidente proliferación de capacidades A2/AD que ya hemos mencionado más arriba, necesita transformar el concepto de operaciones de sus unidades para hacer frente a la citada amenaza. En particular, a la hora de

pensar en un posible conflicto en aguas del sudeste asiático contra su antagonista en Pekín. Para ello, la marina, a través de entidades como el *Center for Naval Analyses* (CNA), llevan años trabajando en el concepto de letalidad distribuida.

En esencia, lo que se persigue es complicar al adversario la capacidad de localizar y atacar objetivos en la flota mediante una distribución de sus unidades que mantenga al mismo tiempo la letalidad de fuego resultante de la combinación de las capacidades de todas ellas. Esto se ha plasmado en su concepto de Operaciones Marítimas Distribuidas.¹⁷ Fundamentalmente, el concepto de DMO (ilustrado en la imagen inferior), surge «en parte como una reacción defensiva y en parte como una evolución ofensiva», y bajo la premisa de que la distribución debe ser entendida como «el equilibrio ideal en la propagación de las capacidades».¹⁸ Dicho concepto persigue, primordialmente, la distribución de sus unidades para complicar al adversario la localización y ataque a las mismas, a la vez que permite a la marina combinar la potencia de fuego de cada plataforma para lograr salvas más grandes.

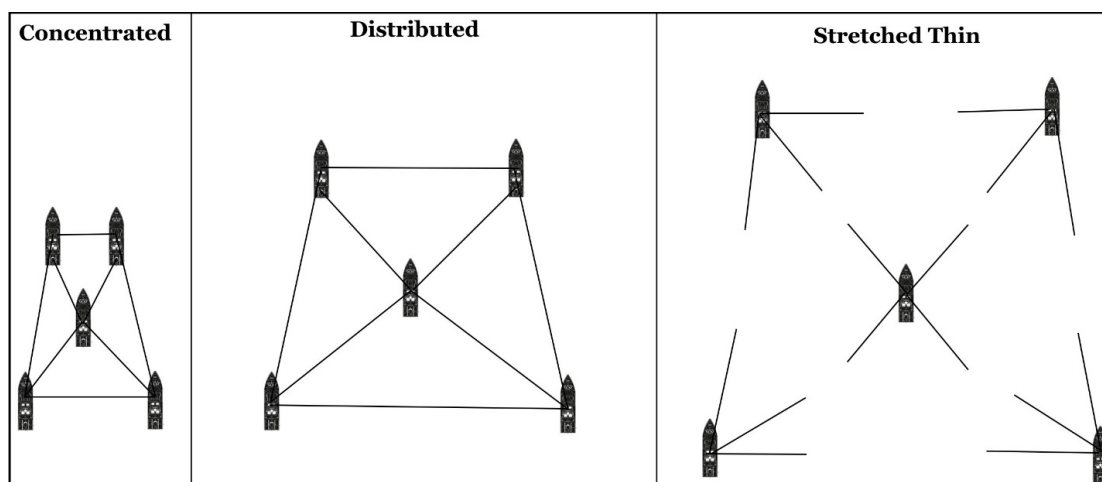


Figura 2: Diferencias entre una flota concentrada, distribuida y distanciada (Fuente: Filipoff, 2023).

¹⁷ FILIPOFF, Dmitry «Fighting DMO, Pt. 1: Defining Distributed Maritime Operations and the Future of Naval Warfare», *CIMSEC*, 20 febrero 2023. Disponible en: <https://cimsec.org/fighting-dmo-pt-1-defining-distributed-maritime-operations-and-the-future-of-naval-warfare/> (Consultado 20 enero 2024).

¹⁸ Ibid.

El DMO, sin embargo, trae consigo varios desafíos tácticos y operativos para la marina estadounidense, que harán que tarde varios años en llegar a desarrollar e implementar plenamente el concepto para su empleo. En primer lugar, porque dado el número de sistemas con los que cuenta la marina y los distintos tipos de misiles, cada uno con sus particularidades técnicas, coordinarlos todos en tiempo y espacio para lograr que converjan sobre el objetivo seleccionado y saturen las defensas del adversario es altamente complicado. A día de hoy, Washington no cuenta con un arsenal homogéneo de misiles, lo que dificulta de sobremanera la coordinación, y, además de que, a día de hoy,

Los buques de superficie y los submarinos estadounidenses tienen una muy baja capacidad anti buque. Sólo disponen de un reducido número de misiles Harpoon de corto alcance, inadecuados para salvas masivas de largo alcance contra buques de guerra. Su potencia de fuego aumentará con el Tomahawk, que es compatible con sus células de lanzamiento.¹⁹

Pero, en segundo lugar, porque una flota distribuida trae consigo, al mismo tiempo, una necesidad de apoyo logístico muy grande. Tal y como ha dejado entrever la situación en el mar Rojo, en la guerra naval de alta intensidad, la capacidad de reabastecer a los buques una vez han agotado su arsenal abordo (cosa que, en un verdadero conflicto de alta intensidad, podría llegar a ocurrir en unas horas) es fundamental. A día de hoy, ninguna marina es capaz de reabastecer sin tener que volver a puerto, pese a que se lleva años estudiando la forma de hacerlo.

Por tanto, para asegurar el reabastecimiento de misiles, combustible y cualquier otro material, la labor de la flota auxiliar y la marina mercante es fundamental –pero también una necesidad que ha estado desatendida significativamente. A día de hoy, Washington y varios de sus aliados cuentan con una flota auxiliar muy reducida, a la vez que continúan dando de baja unidades por falta de personal para completar sus dotaciones.²⁰ Esto obstaculiza notablemente la implementación del concepto de DMO para los marina.

¹⁹ FILIPOFF, Dmitry «Distributed Maritime Operations: Solving what problems and seizing which opportunities?» *Atlantic Council*, julio 2024, 5. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2024/06/Distributed-Maritime-Operations-Solving-what-problems-and-seizing-which-opportunities.pdf>.

²⁰ «US and UK are sidelining Fleet Auxiliary Ships because of crew shortages», *The Maritime Executive*, 24 agosto 2024. Disponible en: <https://maritime-executive.com/article/u-s-and-uk-are-sidelining-naval-auxiliary-ships-because-of-crew-shortages> (Consultado 28 septiembre 2024).

Esta letalidad distribuida, por otro lado, no es exclusiva a la marina estadounidense. Muchas marinas aliadas, conscientes de los desafíos que la proliferación de capacidades antibuque presenta para sus plataformas, también deberán explorar nuevos conceptos operativos que impliquen un mayor grado de distribución de sus flotas. Una opción para facilitar esto es la incorporación de nuevas tecnologías y sistemas no tripulados que permitan a los buques más grandes y valiosos mantenerse alejados del alcance de la artillería costera.²¹ En ese sentido, la incorporación de vehículos no tripulados en las flotas (tanto UUVs, USVs y UAVs) está llamado a convertirse en una de las tareas centrales para muchas marinas de guerra durante los últimos años, a la vez que se explora la proporción adecuada entre unidades tripuladas y unidades no tripuladas para satisfacer las necesidades particulares de cada marina.²² Una vez más, la falta de recursos materiales y humanos derivada de inversiones reducidas en capacidades supone un obstáculo para muchas marinas a la hora de hacerlo.

Consideraciones Finales

Por lo tanto, en vista de todo lo anterior, cabe señalar que la puesta en marcha del NAVPLAN 24 de la almirante Franchetti trae consigo grandes promesas para una marina que busca nuevamente asentar su estatus como potencia marítima con una capacidad de proyección global real y seria. Pero al igual que la motivación y la ambición que caracterizan al Proyecto 33, Washington tiene por delante un gran reto que requerirá grandes inversiones para llevarse a cabo exitosamente.

El plan se enmarca en un contexto histórico de grandes cambios para la marina estadounidense, que reconoce por primera vez en décadas que, en caso de conflicto con su antagonista chino, no jugará con ventaja. Más bien, todo lo contrario: la marina tendrá que afrontar la tiranía de la distancia para desplazarse hasta el teatro de operaciones, y una vez allí, hacer frente a un adversario que jugará con la ventaja del «equipo local». Por lo tanto, el esfuerzo que conllevaría semejante movilización hace imperante la

²¹ Sobre el concepto de letalidad distribuida, véase también: HERRÁIZ GARCÍA, Fernando «Letalidad Distribuida», *Revista General de Marina*, diciembre 2019, pp. 979-988. Disponible en: <https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2019/12/rgmdic2019cap10.pdf> (Consultado 22 enero 2024).

²² Véase: VV.AA «Vehículos Navales no Tripulados: A Modo de Introducción», *Cuadernos de Pensamiento Naval*, Número 37, 2024, 155-174. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/p/e/pensamiento_naval_37.pdf (Consultado 28 septiembre 2024).

necesidad de reforzar aspectos tan necesarios como la flota auxiliar, que como resalta el propio plan, no tiene el tamaño ni las capacidades suficientes para proporcionar el apoyo necesario.

En vista de la situación actual, y asumiendo la gran dificultad que entraña aumentar las capacidades de la marina con el estado de la base industrial naval en este momento, Washington tiene por delante un reto de grandes dimensiones. Para guiar los esfuerzos que lleven a término la citada tarea, la experiencia acumulada durante los días de la Administración Reagan y la Estrategia Marítima ofrece lecciones importantes para tener en cuenta. Como bien apuntaba hace unos años el exsecretario de la Marina, John Lehman:

Nuestra situación hoy es idéntica a la de 1980, y nuestros adversarios están tratando activamente de encontrar formas de explotar nuestras debilidades [...] La experiencia de los años ochenta demuestra que la restauración de nuestro dominio del mar puede acumular el noventa por ciento de los beneficios disuasorios de la supremacía naval casi inmediatamente.²³

Por tanto, tal y como indica la almirante Franchetti, la consigna es clara para su equipo: *avante a toda*. También lo es para las demás marinas de guerra aliadas.

*Gonzalo Vázquez Orbaiceta**
Centro de Pensamiento Naval
[@GonzaloVzquezO1](#)

²³ LEHMAN, John F. *Oceans Ventured: Winning Cold War at Sea* (W.W. Norton & Co., 2018), 283.

102/2024

7 de noviembre de 2024

Javier Ruiz Arévalo *

**El ejército ruso después de
Ucrania. Los retos de la
reconstitución de un ejército**

**El ejército ruso después de Ucrania. Los retos de la
reconstitución de un ejército**

Resumen:

Tarde o temprano, la Guerra de Ucrania finalizará y Moscú tendrá que reconstituir sus Fuerzas Armadas, de acuerdo con los objetivos de fuerza que marque su estrategia de seguridad nacional. Pero tendrá que hacerlo teniendo en cuenta, además del grado de destrucción sufrido por su ejército, las restricciones derivadas de la situación política interna y la disponibilidad de recursos económicos y humanos. El primer paso para este proceso consiste en definir qué Fuerzas Armadas pretende tener Rusia a largo plazo. A continuación, deben valorarse, de forma realista, las opciones disponibles, descartando aquellas situaciones finales que, por muy deseables que sean, constituyan meras quimeras.

Palabras clave:

Guerra de Ucrania, Ucrania, Rusia, Reconstitución.

***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 Russian Army after Ukraine. The challenge of reconstituting a battered army

Abstract:

Eventually, the Ukrainian War will end and Moscow will have to reconstitute its Armed Forces, in accordance with the force objectives set by its national security strategy. But it will have to do so taking into account, in addition to the degree of destruction suffered by its army, the restrictions arising from the internal political situation and the availability of economic and human resources. The first step in this process is to define which armed forces Russia intends to have in the long term. Then, the available options must be realistically assessed, discarding those end-scenarios, which, however desirable they may be, are mere chimeras.

Keywords:

Ukraine War, Ukraine, Russia, Reconstitution

Tarde o temprano, la Guerra de Ucrania finalizará, o se congelará, y Moscú tendrá que abordar el complejo problema de reconstituir sus Fuerzas Armadas para recuperar las capacidades militares necesarias para abordar con garantías de éxito su estrategia de seguridad nacional. Cuando se presente esta situación, el Kremlin tendrá que tener en cuenta los objetivos de fuerza que marque esa estrategia, pero deberá abordarlos sin pasar por alto una situación de partida que se verá muy condicionada por el grado de destrucción sufrido por el ejército ruso, la situación de sus reservas estratégicas de material militar y la necesidad de compaginar el gasto militar con otras necesidades presupuestarias.

Moscú es consciente de esta realidad y se plantea ya la necesidad de iniciar un programa para reconstruir su fuerza militar a largo plazo, restaurando las pérdidas provocadas por la guerra y construyendo la fuerza que estima necesaria para el futuro. En cualquier caso, el primer paso para este proceso consiste en definir la situación final deseada: ¿Qué Fuerzas Armadas pretende tener Rusia a largo plazo? Responder a esta pregunta de una forma mínimamente creíble exige un ejercicio previo de realismo a la hora de identificar las opciones disponibles, descartando aquellas situaciones finales que, por muy deseables que sean, constituyan meras quimeras.

Concepto de reconstitución (*Reconstitution*)

Conviene, antes de proseguir con este análisis, definir con claridad el alcance del concepto de *reconstitución*. Si habláramos de *actualización* nos referiríamos al proceso habitual de adaptación de un ejército al entorno operativo, siempre cambiante. Si habláramos de *reconstrucción*, el objetivo sería restañar las pérdidas para volver a tener el mismo ejército existente antes del inicio del conflicto. Sin embargo, la reconstitución es un concepto diferente. Se trata de un proceso mediante el cual una organización militar recupera un nivel suficiente de capacidad de combate tras sufrir pérdidas durante su participación en un conflicto armado¹. Nótese que no se habla de recuperar las capacidades previas al conflicto, sino de recuperar «un nivel suficiente de capacidad»,

¹ Massicot, Dara. *Russian Military Reconstitution: 2030 Pathways and Prospects*. Carnegie Endowment. September 12, 2024. [Russian Military Reconstitution: 2030 Pathways and Prospects - Carnegie Endowment for International Peace | Carnegie Endowment for International Peace](#)

que vendrá condicionado por las necesidades y posibilidades una vez finalizado el conflicto armado, con toda seguridad muy diferentes a las previas. Básicamente, se trata de proporcionar el personal, armamento y equipo necesarios en cantidad y calidad suficientes. Es más que probable que Moscú sea consciente de que este proceso debe iniciarse en tiempo de guerra, ahora, y continuar en el periodo de posguerra.

Como ya hemos adelantado, con la reconstitución no se pretende reconstruir el ejército previo al conflicto, se trata de configurar una fuerza militar conforme con las nuevas necesidades de la seguridad nacional, teniendo en cuenta, además de la situación geopolítica, las posibilidades reales en cuanto a recursos humanos y económicos y la situación política interna. El ejército previo al conflicto puede no ser posible o deseable en el postconflicto. Concretamente, la situación geopolítica que Moscú prevea para el postconflicto, así como su situación política, social, demográfica y económica determinarán los objetivos a plantear para el proceso de reconstitución y los plazos necesarios para alcanzarlos.

Por otra parte, no debe pensarse en la reconstitución como un proceso en el que debiera calificarse a las fuerzas militares, de modo binario, como «reconstruida» o «no reconstruida» y tampoco debe medirse únicamente por el restablecimiento del número de efectivos y equipos previos a la guerra. La reconstitución es un proceso de recuperación de funciones de combate, competencia y capacidades que permitirá a una fuerza ejecutar las misiones que se prevean para ella. Así, el diseño de fuerzas de Moscú no será el mismo si el escenario que contempla es una proyección de poder limitada a otro país vecino que no sea miembro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), o si se plantea un escenario de enfrentamiento abierto con la Alianza.

Situación de partida

De hecho, el Kremlin ha iniciado ya este proceso de reconstitución, aunque de forma «moderada», es decir, sin poner la economía en pie de guerra, de acuerdo con su política de mantener la ficción de que Rusia ha acometido una «operación especial», pero no está en guerra. De acuerdo con este relato, en lo que respecta al personal, ha evitado una movilización general, limitándose a recurrir a movilizaciones parciales y a suculentos incentivos económicos para atraer a soldados voluntarios. En cuanto al material, el

esfuerzo se ha centrado en reparar el material disponible, en la adquisición en el extranjero de municiones y armas y en incrementar la producción poniendo a pleno rendimiento a la industria de defensa ya existente. Nada que pueda parecer una movilización general y la adopción de una economía de guerra. Sin embargo, esta política impone sus limitaciones: las capacidades de producción se han estancado desde principios de 2024 y, aunque hay aun cierto margen de mejora, aumentando la eficiencia mediante la reducción de la corrupción y haciendo un mayor esfuerzo en innovación, los incrementos serían modestos². En el caso de personal, la situación es similar: resulta difícil imaginar grandes incrementos en el reclutamiento sin recurrir a una movilización mucho más ambiciosa que la actual.

De forma que, si Moscú considerara necesario un incremento significativo en personal o material, necesitará tomar medidas drásticas para movilizar recursos humanos e industriales, lo cual tendría efectos muy relevantes en su economía, su mercado laboral y al compromiso de la población con la guerra. Equivaldría a poner el país «en pie de guerra», algo que hasta ahora ha tratado de evitar por sus repercusiones políticas y sociales.

A pesar de no haberse planteado un debate abierto al respecto, todo parece indicar que el Kremlin se plantea aumentar el volumen de sus Fuerzas Armadas, lo que supone enfrentarse a problemas demográficos y financieros que será necesario tener en cuenta.

Escollos para la reconstitución de las Fuerzas Armadas rusas

El Kremlin ha sido muy cuidadoso a la hora de ocultar ante su opinión pública las pérdidas que está suponiendo la guerra. De la misma forma, se ocultan las considerables necesidades de reconstitución que implican, vinculándolas a la necesidad de contrarrestar la expansión de la OTAN, lo que permite justificar los incrementos en el gasto militar y en el volumen de fuerzas sin admitir que se deben, en su mayor parte, a las pérdidas sufridas en Ucrania.

Para reconstruir sus fuerzas a corto plazo, Moscú está renovando equipos obsoletos, movilizándolo personal y reclutando voluntarios. Actualmente (otoño de 2024) la mayor

² Massicot, op. cit.

parte del equipo que Moscú envía al frente es material reacondicionado. Cumple con los requisitos mínimos, pero es cualitativamente peor que los equipos de última generación. Por otra parte, al ritmo actual, se estima que las reservas de material para este fin quedarán agotadas en 2026³.

Un tema particularmente espinoso es el de las municiones. Además de dotar al ejército de las necesarias para afrontar la guerra con Ucrania, Moscú debe tener presente la necesidad de reconstituirlas para que, cuando finalice el conflicto, no se encuentren exhaustas sus reservas de guerra. El ritmo actual de producción hace inalcanzable alcanzar cualquiera de estos dos objetivos. A corto plazo, Moscú ha optado por la adquisición de proveedores extranjeros, pero a largo plazo necesitará incrementar su producción. Para conseguirlo sin adoptar medidas drásticas, se ha recurrido a procedimientos que permiten maximizar la producción de las instalaciones actualmente en servicio, como el aumento de turnos o la reapertura de líneas de producción cerradas. De esta forma se ha logrado, en un breve plazo, un incremento significativo de la producción, a pesar incluso de las sanciones económicas a las que está sometido el país⁴.

A día de hoy, la industria de defensa rusa es capaz de poner en servicio, mediante fabricación o modernización, unos 1.200 carros de combate al año, además de unos 2.000-3.000 vehículos blindados de combate de diversos tipos, 1.400 sistemas de artillería y unos 12.000 vehículos, 1.400 de ellos blindados. Debe tenerse en cuenta que no todos estos materiales son de nueva fabricación. En el caso de los carros de combate y vehículos blindados, por ejemplo, cerca del 80% es material reacondicionado y modernizado a partir de las reservas de guerra⁵. En lo que respecta a la munición, los resultados rebasan en mucho a las previsiones que se habían hecho desde Occidente. Rusia ha logrado producir 3 millones de proyectiles de grueso calibre (122 mm y superiores) supone haber alcanzado unas cotas que nadie anticipaba⁶. En general, la

³ Massicot, op. cit.

⁴ Según un informe de *Russia's Higher School of Economics* (HSE) publicado por Intellinews, la industria de defensa rusa habría conseguido un notable crecimiento, a pesar de las sanciones. *Russia's machine tool industry has exhibited substantial growth despite sanctions, says study*. [Russia's machine tool industry has exhibited substantial growth despite sanctions, says study \(msn.com\)](https://www.msn.com)

⁵ Las existencias en almacén hacen prever que, si bien Rusia puede mantener una producción constante hasta 2024, en 2025 empezará a acusar que los vehículos requieren una renovación más profunda y en 2026 habrá agotado la mayor parte de las existencias disponibles. NEWSWEEK. *Russia Dramatically Increased Weapons Production in 2023 Despite Sanctions*. 1 enero 2024. [Russia Dramatically Increased Weapons Production in 2023 Despite Sanctions - Newsweek](https://www.newsweek.com)

⁶ Esta cantidad supera la de la suma de la de los países de la Alianza. Watling y Reynolds, op. cit.

producción actual de munición de artillería convencional triplica las estimaciones iniciales del gobierno estadounidense y supera la producción de los treinta y tres países de la OTAN juntos⁷. Algo parecido sucede con la fabricación de misiles, donde se ha conseguido que las reservas actuales sean superiores a las previas al inicio del conflicto⁸. Lo que estos datos están poniendo de manifiesto es que medir las posibilidades económicas rusas en función de su PIB, en lugar de utilizar como dato de referencia el poder adquisitivo, había llevado a la mayoría de los analistas occidentales a minusvalorar el potencial económico ruso. Los costes de producción rusos son muy inferiores a los occidentales, lo que ayuda a explicar la aparente falta de sintonía entre el PIB y la capacidad de producción demostrada por la industria rusa.

El Secretario de Defensa estadounidense, Lloyd Austin, reconocía la sorpresa que han supuesto estos logros. Estimando que más de 300.000 soldados han muerto o resultado heridos,⁹ que se han «invertido» 211.000 millones de dólares y que los consumos de municiones y pérdidas de material resultan ingentes, podría pensarse que Rusia sería incapaz de sobreponerse a semejantes costes. Sin embargo, el mismo Austin reconocía que «Rusia ha aumentado su producción. Toda su industria de defensa responde directamente al Estado, por lo que les resulta más fácil hacerlo más rápido. Rusia ha reconstituido agresivamente su fuerza militar»¹⁰.

A pesar de ello, el propio Ministerio de Defensa ruso considera que se ha alcanzado ya el techo de lo que puede conseguirse sin poner en funcionamiento nuevas fábricas y aumentar el suministro de materias primas, algo difícil de conseguir en un plazo inferior a cinco años. De acuerdo con las proyecciones publicadas por el *New York Times*, Rusia sólo sería capaz de mantener semejante esfuerzo durante un plazo máximo de cinco años. Eso sin tener en cuenta que la sostenibilidad del ritmo de producción se vería afectada negativamente por factores como la escasez de mano de obra y la calidad decreciente del material producido¹¹. Debe tenerse en cuenta que, a medida que disminuya la cantidad de material disponible para su reacondicionamiento, la capacidad

⁷ López Gil, op. cit.

⁸ Watling y Reynolds, op. cit.

⁹ Datos del Congreso de Estados Unidos. <https://www.congress.gov/118/meeting/house/116768/documents/HHRG-118-ZS00-20240130-SD002.pdf>

¹⁰ El presupuesto de defensa ruso ha pasado de 66.000 millones de dólares en 2021 a 111.000 millones en 2024. MacDonald, A., & Vtorygina, K. (2024). *Russia Is Pumping Out Weapons, but Can It Keep It Up?*. The Wall Street Journal. [Russia Is Pumping Out Weapons—but Can It Keep It Up? - WSJ](#)

¹¹ MacDonald & Vtorygina, op. cit. En la misma línea, Massicot, op. cit.

industrial deberá dedicarse a la fabricación de nuevas plataformas, lo que significará necesariamente una disminución significativa en el número de unidades que la industria estará en condiciones de entregar¹².

Con estos antecedentes, Avril Haines, director de la Agencia Nacional de Inteligencia de EEUU, estima que Moscú necesitará entre 5 y 10 años para reconstituir sus fuerzas terrestres, siempre y cuando sea capaz de mantener durante ese tiempo un presupuesto de defensa similar al de 2024, siendo conscientes de que éste dobla el de 2021. Incorporando algunas partidas no declaradas, supondría dedicar al gasto militar alrededor de un 10-12% del PIB¹³.

Las opciones de Moscú

De acuerdo con esta situación, podemos concluir que el Kremlin dispone de varias opciones para reconstruir la fuerza a medio plazo (2030). La elección de una u otra dependerá de si se pone el acento en la rapidez o en la sostenibilidad del esfuerzo. Si se prioriza reconstruir y ampliar la fuerza lo antes posible, los actuales esfuerzos de reconstitución, ya estancados, resultarán insuficientes; sería necesario recurrir a nuevas movilizaciones de personal e industrias. Si, por el contrario, se prioriza la estabilidad interna y económica sobre la urgencia, podría lograrse manteniendo los ritmos de reclutamiento y producción actuales, aunque ello suponga aceptar riesgos. Como solución intermedia, podrían incrementarse reclutamiento y producción industrial paulatinamente hasta principios de la década de 2030, siempre y cuando la Guerra de Ucrania finalizara o se estancara, disminuyendo la presión para acelerar el proceso de reconstitución.

A día de hoy, la opción de incrementar la producción se enfrenta a algunos escollos estructurales que limitan el ritmo de este incremento. Por una parte, un incremento significativo de la producción exigiría la construcción de nuevas fábricas, a menos que se acepte el riesgo de suspender temporalmente las exportaciones, lo que no parece muy probable, o de interrumpir la producción mientras las fábricas se reacondicionan y modernizan, lo que resulta incompatible con las tasas de producción exigidas por la

¹² Rusia corre el riesgo de agotar las reservas de ciertos tipos de equipos procedentes de la era soviética en 2026. Massicot, op. cit.

¹³ Pérez Gil, op. cit.

guerra. Cabría optar por movilizar fábricas civiles y reorientar su producción para satisfacer el esfuerzo bélico, lo cual, aparte de lo problemático que puede resultar este proceso,¹⁴ sería un claro indicativo de que Rusia se mueve hacia una economía de guerra, con las implicaciones que ello tendría en la política interna rusa. Rusia podría optar también por importar material militar de otros países, aunque hacerlo supondría alejarse de su política tradicional en este campo. Este tipo de decisiones sugeriría que Rusia no está dispuesta a aceptar riesgos a corto plazo y que planea continuar la acción ofensiva contra Ucrania.

En el ámbito de los recursos humanos, la reconstitución será también problemática. El hecho de que la normativa excepcional actualmente en vigor prohíba a los militares profesionales rescindir sus contratos impide conocer los efectos que la guerra está teniendo en la retención de los militares actualmente en servicio. Por otra parte, el Kremlin está recurriendo a ofrecer mayores salarios y prestaciones sociales para atraer nuevos reclutas, pero mantener este elevado gasto per cápita una vez finalizada la guerra añadiría más presión a un presupuesto de defensa, ya de por sí muy elevado.

Actualmente, el volumen de fuerza autorizado es de 1,3 millones de personas, pero hay voces dentro de las Fuerzas Armadas rusas que abogan por incrementarlo hasta 1,5¹⁵. Este incremento implicaría una inversión significativa en la producción de nuevos equipos, la construcción de nuevas infraestructuras militares y el reclutamiento de más soldados profesionales en una sociedad que se ha acostumbrado a salarios elevados y costosas prestaciones y beneficios sociales. Además, este esfuerzo económico coincidiría con las presiones en materia de adquisiciones sobre un presupuesto de defensa ya hinchado y una mano de obra masculina ya bajo presión. En realidad, Rusia dispone de importantes recursos humanos sin explotar, a los que podría recurrir para mantener al esfuerzo bélico. Ni ha recurrido a los oficiales de la reserva, muy numerosos, ni ha levantado las restricciones sobre los puestos que pueden ocupar las mujeres en el ejército o en la industria de defensa. En su lugar, las autoridades han optado por otras medidas provisionales, como comprimir la formación militar de los nuevos oficiales o reclutar en las prisiones o en el extranjero. Cualquier cambio en estas políticas serían

¹⁴ He analizado la problemática que supone movilizar la industria civil para reorientarla a la satisfacción de las necesidades militares en: *Ucrania: el regreso de la guerra industrial*. Global Strategy. Universidad de Granada. 24 de junio de 2022. [Guerra industrial | Global Strategy \(global-strategy.org\)](https://global-strategy.org/)

¹⁵ Massicot, op. cit.

una señal de que Rusia tiene la intención de acometer un aumento sustantivo del volumen de sus Fuerzas Armadas o de la industria de defensa.

En síntesis, a la hora de optar por una u otra vía, el Kremlin debería ser consciente de que la opción de una fuerza mayor podría no ser totalmente compatible con la realidad demográfica y financiera rusa. Financiar un ejército profesional permanente más numeroso podría implicar unos costes políticos difíciles de asumir. La alternativa podría ser una vía intermedia, en la que se combinara una fuerza profesional permanente más reducida y financieramente manejable, de alrededor del millón de efectivos, con una reserva estratégica expansiva de personal con experiencia de combate que podría movilizarse en caso necesario. Esta vía permitiría mantener un mayor potencial de fuerzas sin incurrir en los costes financieros y requisitos de infraestructura que supone mantener permanentemente una fuerza mayor. Esta opción se asemejaría al retorno del sistema de preparación mixta de finales de la era soviética e inmediatamente después, y supondría un cambio significativo en el pensamiento militar respecto al prevalente en los últimos veinte años.

A modo de conclusión: Continuismo frente a innovación

Una vez finalizada la guerra, el ejército ruso tendrá que aplicarse a la tarea de extraer lecciones de la experiencia acumulada durante su desarrollo. Es probable que en los años inmediatamente posteriores al cese de las hostilidades se creen organizaciones formales para llevar a cabo este análisis y difundir sus resultados con el fin de influir en los conceptos, procedimientos y diseño de la fuerza. En una democracia autoritaria como la rusa existe un riesgo evidente de que este proceso se vea dificultado por el temor a herir sensibilidades políticas o señalar responsabilidades, lo que puede conducir a informes sesgados que, lógicamente, darían lugar a conclusiones erróneas sobre posibles necesidades de cambio en organización, materiales y procedimientos, lo que podría afectar negativamente al proceso de reconstitución, por basarlo en premisas falsas. A ello hay que sumar que el debate sobre las necesidades de reconstitución nace ya viciado por el secretismo sobre las bajas de personal y material, unido a la ampliación de las leyes que limitan la libertad de expresión en asuntos relacionados con la seguridad nacional. Toda la información sobre pérdidas de personal y material causadas por la guerra está clasificada y cualquier crítica a los costes humanos y económicos de la

guerra se considera un crimen. Este entorno de falta de información limita la discusión sobre la reconstitución y el futuro diseño del ejército ruso. Además, supone un obstáculo a las directrices del Kremlin de aumentar la innovación en el sector privado.

Un aspecto que podría favorecer una visión innovadora a la hora de acometer el proceso de reconstitución deriva del hecho de que, aunque oficiales subalternos y suboficiales experimentados constituyen el grupo que está sufriendo un mayor porcentaje de bajas, los supervivientes aunarán una dilatada experiencia en combate con una formación militar formal reducida, por la compresión de sus programas de enseñanza. Esta combinación de amplia experiencia y escasa formación formal puede facilitar cambios importantes en el ejército ruso en el futuro, si las experiencias de los supervivientes pueden aprovecharse como lecciones aprendidas en los años de posguerra.

*Javier Ruiz Arévalo**

Coronel CGET. Doctor en Derecho
Jefatura del Mando de Adiestramiento y Doctrina
[@jmruizarevalo](https://twitter.com/jmruizarevalo)

103/2024

11 de noviembre de 2024

*Guillermo Talavera Cejudo **

**La intersección entre
idiosincrasia, cultura y
civilización: naturaleza y origen
de los conflictos internacionales**

La intersección entre idiosincrasia, cultura y civilización: naturaleza y origen de los conflictos internacionales

Resumen:

Este trabajo aborda la problemática del surgimiento de los conflictos internacionales desde la perspectiva de tres principales variables: idiosincrasia, cultura y civilización, analizando en qué grado confluyen dichos elementos en las sociedades y cuál es el papel que juega la religión a este respecto. En primer lugar se expondrá una definición detallada de cada una de las citadas variables objeto de análisis y seguidamente se citarán tres escenarios históricos en donde se podrá apreciar su influencia, así como su punto de intersección del cual ha derivado el surgimiento del conflicto. Dichos escenarios históricos son la España e Inglaterra de los siglos XVI y XVII y su disputa en el escenario marítimo, la pugna por la hegemonía de la civilización islámica entre Irán, Arabia Saudí y Turquía y finalmente los conflictos congelados derivados de la época soviética. Se finalizará con una conclusión sobre los resultados obtenidos explicando los conflictos anteriores según el grado de conjunción de cada una de las variables.

Palabras clave:

Cultura, civilización, idiosincrasia, conflicto, religión.

***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 intersection of idiosyncrasy, culture, and civilization: nature and origin of international conflicts

Abstract:

This work addresses the issue of the emergence of international conflicts from the perspective of three main variables: idiosyncrasy, culture, and civilization, analysing to what extent these elements converge in societies and the role that religion plays in this regard. First, a detailed definition of each of these variables under analysis will be presented, followed by three historical scenarios where their influence can be observed, as well as the intersection point from which the conflict has emerged. These historical scenarios include 16th and 17th century of Spain and England and their maritime disputes, the struggle for hegemony within Islamic civilization between Iran, Saudi Arabia, and Turkey, and finally, the frozen conflicts that stemmed from the Soviet era. The paper will conclude with an analysis of the results, explaining the previous mentioned conflicts based on the degree of interaction of each variable.

Keywords:

Culture, civilization, idiosyncrasy, conflict, religion.

Introducción y definiciones. La religión como agente (des)estabilizador

El origen de los conflictos a lo largo de la historia se materializa en elementos de desacuerdo que existen entre las partes beligerantes, los cuales, llevados al extremo, resuelven su solución mediante el uso de la violencia. Este desacuerdo entre grupos sociales atiende a diversos factores; agravios históricos, percepción de amenaza de minorías étnicas, además de diferencias culturales y religiosas, entre otros, tratándose generalmente de situaciones complejas de resolver, que en ocasiones se enquistan con el paso del tiempo. Asimismo, estos elementos no afectan del mismo modo a poblaciones con situaciones geográficas diferentes, y que por tanto han seguido procesos evolutivos divergentes. Este carácter diferencial entre poblaciones se pueden resumir en los tres principales elementos de análisis, objeto de este estudio: idiosincrasia, cultura y civilización.

Es relativamente habitual que estos tres elementos se muestren como sinónimos, no obstante, cada uno de ellos establece un factor determinante en el estudio de una población y por tanto en su manera de entender el mundo y las relaciones internacionales. Cada pueblo es el resultado de la intersección de estas tres variables que se han ido adaptando en mayor o menor medida a lo largo de la historia y que han dado como resultado el constructo social de cada Estado.

Se puede comenzar definiendo la cultura como un constructo complejo que aglutina conocimientos, lengua, creencias (religiosas o no), arte, moral, derecho y costumbres que adquieren y ejercen las personas que conforman una sociedad¹. Esta visión unifica a nivel de importancia y complejidad cada una de las culturas existentes, permitiendo, de este modo, una aproximación igualitaria a su estudio. De este modo, la cultura en sí abarca un gran espectro que comprende desde tradiciones regionales al propio derecho consuetudinario de los pueblos, como es el caso del código *pastunwali* o el *badal*, en términos de justicia y venganza, para la etnia pastún de Afganistán². Dicho carácter étnico es muy relevante ya que habitualmente suele guiar la conducta y percepción del propio individuo dentro del colectivo, así como regir sus interacciones con individuos de

1.- HARRIS, M. (2011) "Antropología cultural", Madrid, Alianza Editorial.

2.- TALAVERA CEJUDO, G. (2023) "Las Fuerzas Armadas, nuevas formas de guerra y su papel en la lucha antiterrorista global en el siglo XXI", Global Strategy Report, nº 11: [Las Fuerzas Armadas, nuevas formas de guerra y su papel en la lucha antiterrorista global en el siglo XXI | Global Strategy \(global-strategy.org\)](#) [consulta: 06/08/2024].

otras etnias. En este sentido, se puede hablar de países multiculturales cuando dicho país lo conforman diferentes etnias, con tradiciones, idioma e identidad común propia, además de la nacional, un factor que sin duda enriquece al país pero que en ocasiones actúa como catalizador de conflictos.

En segundo lugar, el término civilización posee una connotación más supranacional y de organización social. La cultura y las costumbres de un pueblo (o suma de ellas) establecen las bases de cualquier civilización, pero éste concepto engloba un conjunto de factores económicos, políticos, religiosos, institucionales y legislativos diferenciadores, que a su vez permite que países con rasgos culturales diferentes, pertenezcan a la misma civilización. Un especial análisis recibe la civilización islámica, la cual, según el escritor Robert D. Kaplan, se divide en tres principales (sub)civilizaciones, que históricamente han ejercido una gran influencia en Oriente Medio y Eurasia: Persia, Arabia y Turquía, cada una de ellas con ciertas similitudes culturales inevitables debido a las interacciones históricas y la influencia de la geografía y la religión, pero asimismo con una organización política, económica y legislativa estructuralmente diferenciada³.

Por su parte, el politólogo Samuel P. Huntington define nueve civilizaciones predominantes en la actualidad: occidental (judeocristiana), latinoamericana, subsahariana, islámica, sínica (china), hindú, ortodoxa, budista y nipona⁴. Claramente, será más sencillo conformar una civilización cuando las identidades culturales sean similares, lo que propiciará una organización política semejante. Por otro lado, las fronteras entre civilizaciones en muchas ocasiones se encuentran difuminadas, generando una escala de grises influenciada principalmente por factores geográficos, pero también económicos y sociales.

³.- KAPLAN, R.D. (2013) "La Venganza de la Geografía". Barcelona: RBA libros.

⁴.- HUNTINGTON, S. P. (2002) "The Clash of Civilizations: and the Remaking of World Order". New York: Simon & Schuster.

El choque de civilizaciones (Samuel Huntington)

La división del mundo por sus relaciones político-culturales tras la guerra fría

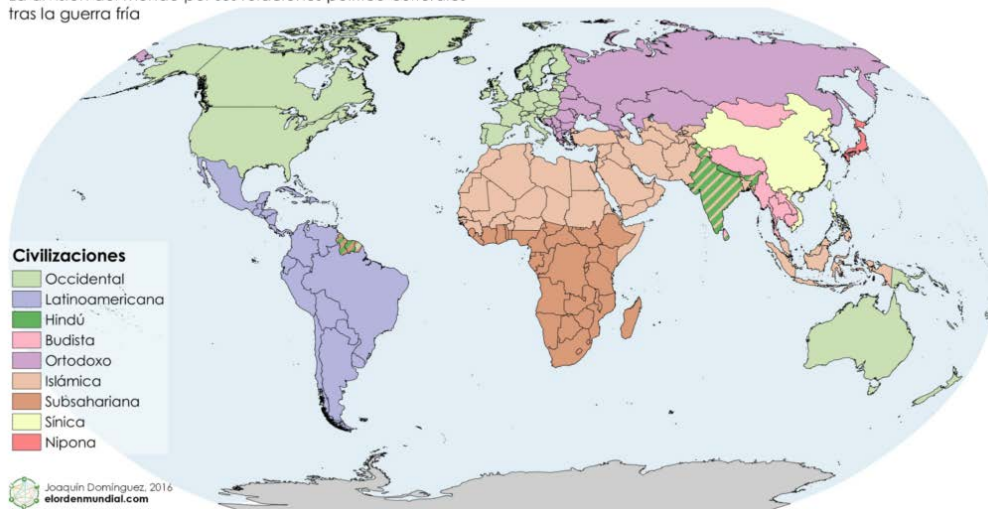


Figura 1. El choque de civilizaciones según Huntington
Fuente: Joaquín Domínguez, EOM (2016)⁵

El mapa de la Figura 1 muestra elementos reveladores como la realidad del subcontinente indio, en donde conviven dos civilizaciones diferentes, la hindú y la islámica. Aproximadamente el 13% de la población es de religión musulmana y se encuentra agrupada en su mayoría en la región noroccidental, lo que implica que, del total de población de la India, aproximadamente 200 millones de personas son musulmanas, casi el mismo número de habitantes de Pakistán (etimológicamente “la tierra de los puros”), país que tras su cruenta escisión en 1947 se ha mostrado como adalid del Islam suní en la región frente al carácter multicultural indio⁶. En este sentido, se esgrime el primer factor definidor de civilizaciones y que a su vez se muestra como uno de los principales motivos de desestabilización, a la par que de unión, a nivel mundial: la religión.

La civilización, por tanto, es un concepto amplio del que no existe unanimidad y que no está exento de perspectivas. Lo que se puede afirmar es que referencia a una colectividad, bien sea una nación o conjunto de naciones, dentro de un área geográfica determinada y que excluye los preceptos raciales, asumiéndolos como elementos

⁵- Disponible en: [El choque de civilizaciones de Samuel Huntington \(1996\) - Mapas Milhaud](#)

⁶- AROCENA, F. (2013) “India, Octavio Paz y los retos de la multiculturalidad. Un ensayo sobre la diversidad cultural en India”, Papeles del CEIC, vol. 2013/2, nº 99, CEIC (Centro de Estudios sobre la Identidad Colectiva), Universidad del País Vasco: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4740747.pdf> [consulta: 06/08/2024].

puramente biológicos. De este modo, individuos de diferentes razas pueden conformar la misma civilización siempre y cuando asuman el mismo conjunto de valores políticos y socioeconómicos⁷.

Por último, la RAE define idiosincrasia como el «conjunto de los rasgos y el carácter distintivos de un individuo o comunidad»⁸, por lo que se puede asumir que la idiosincrasia es un elemento que define el proceder, la actitud y la voluntad de un Estado, materializado en su gobernante. Dicho gobernante es el encargado de establecer los objetivos a medio y largo plazo, canalizando el sentimiento de su pueblo mediante la elaboración de una *gran estrategia*. Javier Jordán define este concepto en base a tres aproximaciones: como *gran plan*, mediante un proceso de traducción de los intereses nacionales en metas concretas a largo plazo, generalmente plasmadas en uno o varios escritos; como *gran principio organizador*, compuesto por un conjunto de ideas fuerza sobre el objetivo último de la nación; y como *patrón de conducta*, entendida como una pauta de inversión de recursos políticos, económicos y militares que diferirán según la importancia asignada a cada uno de ellos⁹. Entendiendo y estudiando en profundidad la idiosincrasia de los pueblos, se podrá apreciar el carácter de los mismos, así como las posibles reacciones ante ciertas políticas o decisiones que de dicho carácter derivan.

A diferencia de los conceptos anteriores, se trata, de un elemento esencialmente mutable a lo largo de la historia. La idiosincrasia de Italia actualmente difiere de la actitud expansionista del imperio romano por razones evidentes, pero la civilización que crearon y su cultura son elementos que en cierto modo perduran hasta nuestros días, ya sea en forma de tradiciones o como base de las actuales instituciones o sistemas legislativos.

Tras esta introducción se ejemplificarán estas ideas y su interrelación en base a tres diferentes escenarios históricos, esgrimiendo el origen y la naturaleza de los mismos.

⁷.- SÁNCHEZ LÓPEZ, F. (1991) "Civilización y Cultura", Gran Enciclopedia RIALP, tomo 5, pág. 710-714: [Gran Enciclopedia Rialp - Instituto Diocesano de Teología \(idteologia.org\)](#) [consulta: 05/08/2024].

⁸.- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA Y ASOCIACIÓN DE ACADEMIAS DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Diccionario panhispánico de dudas (DPD), 2ª edición: <https://www.rae.es/dpd/ideosincrasia> [Consulta: 21/08/2024]

⁹.- JORDÁN ENAMORADO, J. (2021) "¿Qué es la gran estrategia?", Global Strategy Report, nº 37: [Gran Estrategia | Global Strategy \(global-strategy.org\)](#) [consulta: 21/08/2024].

De la idea a la acción. Inglaterra y España en los siglos XVI y XVII

Atendiendo a las diferentes realidades de la España y la Inglaterra de los siglos XVI y XVII, se pueden apreciar el resultado de este cruce de elementos idiosincráticos, culturales y civilizadores. Por un lado, la corona inglesa estableció el escenario marítimo como núcleo de su poder y riqueza; sus acciones navales, centradas principalmente en el comercio exterior y el expolio de riquezas de las rutas marítimas españolas hacia las Indias, unido a un magnífico aparato de propaganda, moral y conciencia colectiva, generó un sentimiento irrefrenable y espontáneo hacia sus gentes de hacerse a la mar. Un notable número de ellos optaba por enrolarse en dichas incursiones de corte pirática, conformando, en sí, un carácter idiosincrático propio. En España por su parte, la idiosincrasia era la propia de un imperio, en el cual el rey Felipe II, dotado de un gran aparato burocrático, estableció un control minucioso y centralizado de las rutas marítimas de las Indias, defendiéndolas con asertividad y firmeza ante las incursiones inglesas¹⁰.

Por otra parte, la llegada del luteranismo y el calvinismo provocó una fractura directa con el catolicismo, enfrentando a pueblos que compartían una misma civilización con profundas raíces cristianas. Calvino introduce un nuevo sentimiento religioso, predicando que la salvación era virtud de unos pocos hombres y que la riqueza obtenida del trabajo y esfuerzo es signo de *predestinación divina*. Asimismo, gran parte de los líderes calvinistas de la época consideraban irreversible el pecado original de los indígenas paganos que residían en el *Nuevo Mundo*¹¹. De este modo, el pueblo inglés (a la par que el holandés) adopta un modelo económico-religioso diferenciado, que decide expandir como elemento estructural diferenciador, generando una conciencia religiosa que muestra a un Dios que está de lado de las naciones que generan más riqueza, pensamiento que sin duda generó grandes comerciantes marítimos, no obstante, situó en segundo término el concepto católico de hacer el bien en el mundo terrenal, el altruismo y el respeto hacia los valores culturales de los territorios de ultramar. Esto derivó en una simbiosis económico-cultural que significó el primer albor del capitalismo actual, tradicionalmente asociado al mundo angloprotestante, del cual también derivó en última instancia su individualismo¹². Citando al estratega norteamericano Alfred T.

¹⁰.- GORROCHATEGUI SANTOS, L. (2020) "Contra Armada. La mayor victoria de España sobre Inglaterra". Barcelona: Editorial Planeta.

¹¹.- GULLO OMODEO, M. (2021) "Madre Patria". Madrid: Editorial Espasa.

¹².- HUNTINGTON, S. P. (2005) "Who are We". Nueva York: Touchstone.

Mahan, refiriéndose en este caso a Holanda, indicaba que «la base de la grandeza nacional era el dinero, o más bien la riqueza; ésta proporcionaba grandes distinciones cívicas que llevaban en sí todo el poder dentro del Estado, y con la posesión de poder, venía la consideración social. [...] En Inglaterra sucedía lo propio»¹³.

En el caso de España, el seguimiento de los preceptos católicos abordó el problema del pecado original con el mestizaje y el matrimonio, asumiendo que los españoles de ambos hemisferios eran iguales ante Dios, por encima de cualquier otro precepto, incluyendo el económico. De este modo, España se presenta como adalid del catolicismo con un modelo integrador de los pueblos, en contraposición al modelo inglés.

La escisión de civilizaciones y el cariz que adoptó el choque de idiosincrasias eminentemente asertivas en ese momento, supuso el inicio de unas hostilidades que perduraron de manera intermitente durante siglos. La etnia hispana comparte lengua, historia y tradiciones comunes, es decir una cultura común, pero asimismo se nutre de una civilización pasada compartida, factor que ha facilitado a lo largo de la historia reciente las diversas migraciones en ambos sentidos del Océano Atlántico.

Aún a día de hoy se aprecia una considerable diferencia entre la Hispanoamérica cristiana de ambos hemisferios y el mundo angloprotestante heredado de las civilizaciones de hace más de medio milenio. Muestra de ello es el choque cultural derivado del flujo migratorio hacia los territorios de California y San Francisco en EEUU (antiguos territorios de México arrebatados en la guerra de 1830) estableciendo un proceso que de manera progresiva puede difuminar la frontera sudoccidental y noroccidental de ambos países, respectivamente.

Dar es Islam. Persia, Arabia y Turquía

Es evidente que la práctica totalidad de territorios de Oriente Medio comparten una estructura organizativa y social enormemente influenciada por la religión compartida, si bien es del mismo modo incuestionable la existencia de diferencias. Vislumbrar las distinciones entre Oriente y Occidente es mostrar el choque de civilizaciones del que hablaba Huntington, sin embargo es importante no visualizar Oriente Medio como un

¹³.- MAHAN, A. T. (2007) "La Influencia del Poder Naval en la Historia". Madrid: Ministerio de Defensa. Estudio crítico de Gonzalo Parente Rodríguez.

territorio de identidades estáticas y por tanto asumiendo que cada civilización representa un bloque monolítico¹⁴.

En este sentido, la civilización islámica se puede dividir según las dos principales corrientes religiosas del mundo islámico: suníes y chiíes. Si bien ambas poblaciones estuvieron unidas durante el reinado de los primeros califas y por tanto comparten un pasado histórico (y por tanto cultural) común, ciertas comunidades han enquistado su rivalidad, desembocando en procesos de violencia colectiva. Exacerbar la cultura regional en su variable religiosa ha desembocado en las últimas décadas en el surgimiento de grupos de corte islamista radical absolutamente ideologizados¹⁵. Estos grupos han adquirido una idiosincrasia propia, ajena a la estatal, a la vez que se han aproximado a los países ideológicamente afines, como es el caso de Irán con ciertos actores proxy regionales, en lo que respecta a la esfera de influencia chií. No obstante, este radicalismo ideológico ha afectado del mismo modo al entorno suní, como se observa en la reciente actividad de Al Qaeda en la Península Arábiga (AQPA) en el actual conflicto de Yemen. Su actividad durante los años 2022 y 2023 se ha fundamentado en perpetrar ataques asimétricos con empleo de artefactos explosivos improvisados y medios no tripulados, además de practicar el secuestro de personalidades de Naciones Unidas. Una muestra de cómo dichos grupos tratan de obtener visibilidad internacional con el fin de generar el mayor impacto hacia otros países considerados enemigos y sus sociedades¹⁶.

Sin embargo, esta *casa del Islam* se encuentra del mismo modo diferenciada por las tres principales entidades que la componen históricamente: Irán, Arabia Saudí y Turquía, siendo así porque cada una de ellas tuvo su propio periodo de predominancia sobre las demás. El Imperio Persa fue el primero que logró extenderse por toda la región, abarcando del siglo VI al IV a.C., desde Libia y Egipto hasta el Golfo Pérsico y el Mar Arábigo. La esencia de poder blando de este Imperio, fue tal que pudo ser capaz de influir sutilmente en culturas adyacentes, consiguiendo atraer a diferentes pueblos y lenguas a su órbita con el paso del tiempo. De hecho, el darí, el tayiko, el urdu, el hindi

¹⁴.- DEL AMO PEREZ DE LARA, B. (2005) "El peligro del choque de las civilizaciones", Boletín de Información del Ministerio de Defensa, nº 289: [El peligro del choque de las civilizaciones - Dialnet \(unirioja.es\)](#) [consulta: 21/08/2024].

¹⁵.- SAGHIE, H. (2014) "Sunismo y Chiismo entre coexistencia y conflictos", Courier International, nº 1064: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5476427.pdf> [consulta: 21/08/2024].

¹⁶.- TORREGROSA RAMOS, N. (2023) "Yemen, catástrofe humanitaria y entorno alejado de la estabilidad", Panorama Geopolítico de los Conflictos, IEEE: [Panorama geopolítico de los conflictos 2023 \(defensa.gob.es\)](#) [consulta: 21/08/2024].

o el bengalí son idiomas que o bien derivan del persa o bien se encuentran notablemente influenciados por él. Herencias culturales como esta son perfectamente palpables a día de hoy en ciertos lugares desde Irak hasta el este de la India. Como se observa, este carácter civilizador es mucho anterior a la influencia religiosa del Islam en la región, ya que no será hasta el resurgir del Imperio Safávida, en el siglo XVI, donde se establecería el Islam chií como religión oficial del Imperio¹⁷.

Posteriormente, será la influencia árabe la que se transmita sobre estas tierras por medio del Califato Omeya. Actualmente, su herencia cultural perdura principalmente en la Península Arábiga y los países del norte de África, que juntos tratan de contrapesar la influencia cultural de Turquía e Irán. Los otomanos, por su parte, se caracterizaron por un enfoque hacia el Cáucaso, los Balcanes, el Mar Negro y el Mediterráneo Oriental concentrando su poder industrial en el oeste, junto a los Balcanes. La capital otomana, Constantinopla (actual Estambul), constituyó su principal puerto del cual emanaba la influencia cultural del Imperio y que se extendía hasta Bagdad, Damasco y la orilla oriental del mar Rojo¹⁸.



Figura 2. Expansión del Califato Omeya
Fuente: La casa del creador (2022)¹⁹

17.- AXWORTHY, M. (2010) "Irán: una historia desde Zoroastro hasta hoy". Madrid: Turner.

18.- LANGER, W. y BLAKE R. (1932) "The Rise of the Ottoman Turks and its Historical Background", American Historical Review, vol. 37, nº3: https://archive.org/details/Langer_Blake_1932AHOttomans/page/n1/mode/2up

19.- Disponible en: [EL CALIFATO OMEYA \(661-750\): LA PRIMERA DINASTÍA HEREDITARIA DEL ISLAM \(lacasadelrecreador.com\)](http://EL_CALIFATO_OMEYA_(661-750):_LA_PRIMERA_DINASTIA_HEREDITARIA_DEL_ISLAM_(lacasadelrecreador.com))

Por todo lo expuesto, se puede apreciar que las diferencias culturales entre suníes y chiíes; persas, árabes, y turcos son fruto de un liderazgo de la civilización musulmana cuyo testigo se ha transferido alternativamente y que actualmente ha derivado en Estados cuyas fronteras de civilización no coinciden con las legalmente establecidas. Prueba de ello es la ciudad de Alepo en el norte de Siria, más vinculada histórica y culturalmente a Bagdad y Mosul, en Irak, que a Damasco, su capital.



Figura 3. Expansión del Imperio Otomano
Fuente: Josep Baqués, Global Strategy (2020)²⁰

Factores como los citados, han generado que las ideas radicales de grupos de carácter terrorista como el ISIS, fluyeran basadas en una identidad fundamentalista religiosa propia, que traspasaba estas fronteras y unía a pueblos con similares herencias culturales y civilizadoras. Dichos pueblos, principalmente territorios de Siria e Irak, se caracterizan por haber pertenecido a diferentes líderes de la civilización musulmana (persas, otomanos y árabes) en múltiples periodos de la historia. Por tanto, este factor se esgrime como originador de conflictos, debido a que realmente han sido tres civilizaciones y no una las predominantes en esta región a lo largo de la historia, estableciendo un choque que no hubiera tenido lugar si se tratara de factores estrictamente culturales.

²⁰.- Disponible en: <https://global-strategy.org/la-partida-geopolitica-que-se-juega-en-libia-el-creciente-protagonismo-de-turquia-y-rusia/>

Rusia y las Antiguas repúblicas soviéticas

En lo relativo a Asia Central, desde principios del siglo XX el gobierno soviético optó por la creación de Estados que no respetaban las fronteras étnicas existentes. La lógica de esta separación en diferentes grupos étnicos, consistía en que si alguna de estas recién creadas repúblicas trataba de independizarse, el resultado habría sido una guerra interétnica por el poder; un modo de mantener a la población sometida al régimen. Se trataba por tanto de una mezcla de culturas de pueblos con idiosincrasias insuficientemente asertivas, incapaces ante el gigante soviético y que tuvieron que adaptarse a una civilización que les era ajena. Tras la caída de la Unión Soviética y la independencia de Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán, esta realidad ligó en gran medida la estabilidad de estos países a una relación cercana con el gobierno ruso, tanto en materia económica como de seguridad. La alternativa hubiera residido en un sentimiento unionista de todos los pueblos de civilizaciones afines hacia la esfera otomana o persa²¹.

La idiosincrasia del pueblo ruso, es desconfiada y defensiva por naturaleza, con una exacerbada percepción de permanente amenaza, debido, en gran parte, a las históricas invasiones sufridas, desde el Imperio Mongol a la Alemania de Hitler durante la Segunda Guerra Mundial, conformando, con el devenir del tiempo, un constructo social de individuos resilientes, acostumbrados a las intempestivas condiciones de lugares tan inhóspitos como la estepa siberiana. Por ello, sería imprudente imponer medidas o trazar políticas contra este pueblo sin un concienciado estudio del valor que éste proporciona al orgullo nacional, su determinación ante posibles invasores o el empleo de la violencia como vía principal de resolución de conflictos, en otras palabras, conocer su verdadera idiosincrasia²².

El concepto de *madre Rusia* para muchos de sus habitantes trasciende las fronteras establecidas de la Federación Rusa. La caída de la Unión Soviética dejó comunidades de rusos emigrantes establecidas en regiones específicas de diversas repúblicas, los cuales tenían un sentimiento proclive hacia su tierra de origen. Es por ello, que el pueblo ruso considera que tiene una responsabilidad para con dichas comunidades y no puede permitirse abandonarlas, ya que las considera parte de un todo. Volviendo al mapa de

²¹.- KAPLAN, R.D. (2013) "La Venganza de la Geografía". Barcelona: RBA libros.

²².- BAÑOS BAJO, P. (2017) "Así se domina el mundo". Barcelona: Editorial Planeta S.A.

Huntington, se aprecia que gran parte de las antiguas repúblicas soviéticas pertenecen a la misma civilización ortodoxa y además comparten una cultura eslava hermanada. Con estas variables, el origen del conflicto, apunta a la idiosincrasia expansionista rusa, en su búsqueda por recuperar influencia internacional. En este sentido, Putin se muestra a su pueblo como el elegido para el resurgimiento de Rusia a la vez que adalid de la iglesia ortodoxa rusa como base cultural (factor que ha provocado un incremento de las disensiones con otras iglesias ortodoxas como la griega), respetando el pasado comunista pero rechazándolo como eje de acción política, a la vez que controla el Islam en Chechenia; punto del país donde se produce un claro choque de civilizaciones.

Conclusiones finales

Cultura, idiosincrasia y civilización, son elementos que si concuerdan en una determinada región, sin duda favorecerán el entendimiento y las relaciones políticas y comerciales entre los países. Si uno de los tres ejes cae, la situación podría elevar las tensiones sociales y derivar en conflictos de mayor o menor intensidad. Son, por tanto, elementos indicadores básicos para la identificación de un potencial conflicto.

Generalmente los factores políticos, económicos y sociales compartidos son fruto de una influencia política regional liderada por un país (o conjunto de países), que tradicionalmente trata de obtener la hegemonía del área geográfica que abarca su civilización. Como se ha expresado anteriormente a lo largo de la historia la civilización islámica ha tenido diferentes liderazgos árabes, turcos y persas, afectando en gran medida a su desarrollo. Por su parte, la civilización occidental, claramente se ve liderada por Estados Unidos, elemento que inevitablemente provoca una influencia cultural de dicho país en detrimento de la cultura propiamente nacional de cada uno de los países que conforman dicha civilización.

En este sentido, se pueden establecer diferentes situaciones base. Por un lado, en el caso de un país conformado por diferentes regiones cuya cultura no sea homogénea, no se debería generar ningún conflicto mientras cada región acepte las normas sociales establecidas por una misma civilización de referencia. Si una determinada región exagera sus valores culturales con fines políticos o bien percibe que dichos valores se encuentran en peligro (ya sea real o bien fruto de una instrumentalización política); en

función de la idiosincrasia de la citada región puede ocurrir que asuman el uso de la fuerza como mecanismo de resolución de conflictos y desencadenen procesos de violencia colectiva. Todo esto puede ocurrir dentro de una misma civilización y es uno de los procesos de surgimiento de grupos de carácter terrorista.

Por otro lado, si se dan elementos culturales afines (como es el caso del idioma y el derecho consuetudinario de ciertos países de Oriente Medio), pero los pueblos pertenecen a civilizaciones diferentes (debido a las diferencias religiosas o las distintas influencias históricas que desembocan en modelos organizativos diferentes), una escisión de civilizaciones acentuada por una deriva idiosincrática agresiva, indudablemente va a generar conflictos. Esto puede producirse, por ejemplo, tras un cambio de entidad en el modelo religioso del país y que afecte a ciertas minorías, lo cual puede transnacionalizar el conflicto si dichas minorías encuentran apoyo en pueblos de civilizaciones afines.

En el caso concreto de Oriente Medio, ya que cada país mencionado dispone de una idiosincrasia asertiva, a pesar de que Huntington asume la pertenencia a la misma civilización islámica, claramente la influencia de las tres civilizaciones que históricamente han poblado sus tierras y plantado su influencia, ha derivado en un proceso de rivalidad cultural y religiosa latente. La escisión en muchas ocasiones es fruto de la religión, elemento de unión pero asimismo diferenciador de identidad colectiva. Países como Turquía e Irán han sido tradicionalmente estables por haber conservado una cierta uniformidad religiosa. No se puede decir lo mismo de otros como Irak, que tradicionalmente han necesitado de regímenes dictatoriales para mantener el orden debido a la disparidad de religiones presentes que emanaban de civilizaciones diferentes.

Por último, si coinciden tanto cultura como civilización, el conflicto únicamente provendrá de un choque de idiosincrasias asertivas. Es actualmente el caso de Ucrania y Rusia, países enfrentados no por diferencias culturales esenciales sino por diferentes voluntades de estado. Todo ello, por supuesto sin contar con la acción externa de terceros países, lo cual sin duda puede agudizar o ralentizar el conflicto de acuerdo con sus intereses estratégicos. Se observa, por tanto, que la idiosincrasia de cada pueblo y gobernante puede actuar bien como catalizador de conflictos o bien como apoyo a la voluntad de entendimiento de los pueblos.

En palabras del general Miguel Alonso Baquer, siempre será más sencillo para la población defender una cultura común compartida, ya sea regional o nacional, que apostar por la defensa de una civilización más extensa, lo que habitualmente genera nacionalismos periféricos. Según el autor, este alejamiento de la comunicación hacia el exterior puede desembocar en pueblos enquistados, pero aceptar y potenciar los rasgos comunes genera culturas abiertas y civilizaciones transparentes²³.

*Guillermo Talavera Cejudo**

Teniente de Navío, Armada
Máster en Estudios Avanzados de Terrorismo
[@GuilleTalavera](#)

²³ ALONSO BAQUER, M. (2000) “¿En qué consiste la estrategia?” Madrid: Ministerio de Defensa.

104/2024

14 de noviembre de 2024

Javier García Chacón *

La Competencia entre la Alianza de los Cinco Ojos y China en Oceanía. Consecuencias para Francia en la región

La Competencia entre la Alianza de los Cinco Ojos y China en Oceanía. Consecuencias para Francia en la región

Resumen:

Esta contribución analiza las Relaciones Internacionales en la región de Oceanía considerando la confrontación entre China y la Alianza de los Cinco Ojos. Se identificarán a los actores oceánicos, para luego abordar la situación actual de las potencias en la región y las posibles consecuencias para Francia dentro de la estructura geopolítica. La Hipótesis de Trabajo es que el Multilateralismo y la presencia francesa en la región serán afectados.

Palabras clave:

Geopolítica, Cinco Ojos, China, Francia, Indo-Pacífico.

***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 Competition between the Five Eyes Alliance and China in
Oceania. Implications for France in the Region.*

Abstract:

This contribution analyses International Relations in the Oceania region considering the confrontation between China and the Five Eyes Alliance. The Oceanic actors will be identified, then the current situation of the Powers in the region and the possible consequences for France within the geopolitical structure will be addressed. The Working Hypothesis is that Multilateralism and the French presence in the region will be affected.

Keywords:

Geopolitics, Five Eyes, China, France, Indo-Pacific.

Introducción

El Sistema Internacional se está transformando debido a factores económicos y tecnológicos dentro de las disputas geopolíticas, así como por la evolución de los procedimientos de Gobernabilidad Multilateral.

Abordar dichas transformaciones es fundamental en la investigación sobre Seguridad e Inteligencia, sobre todo la vinculada al estudio de los grandes polos de Poder: la República Popular China (RPC), la Federación Rusa, la Unión Europea (UE) y la Alianza de los Cinco Ojos¹.

El Objetivo Principal es analizar las Relaciones Internacionales en Oceanía a la luz de la confrontación geopolítica entre la RPC y los Cinco Ojos, así como las consecuencias que traerá para Francia.

Los Objetivos Específicos son: a) identificar los actores oceánicos y externos; b) abordar la situación actual de la RPC en la región; c) analizar la estructura de los Cinco Ojos en Oceanía; y d) revisar la relación geopolítica con el Sistema Internacional.

La Hipótesis de Trabajo consiste en que la contienda geopolítica fortalecerá la posición de los Cinco Ojos sobre Oceanía y afectará a Francia, marginándola y restando importancia a la UE.

El ámbito geográfico comprenderá diferentes aproximaciones geopolíticas: Cuenca Pacífica, Asia Pacífico, Oceanía y Estados del Pacífico Sur. Todas determinantes en la conformación de las grandes familias antropológicas: Melanesia, Micronesia, Polinesia y Australasia.

Esta investigación tiene como parámetro temporal las últimas dos décadas. No obstante, para entender la estructura geopolítica actual, se debe tener en cuenta que de la misma forma que España salió del Pacífico en el siglo XIX, la primera mitad del XX marcaría el fin de Japón, Holanda y Alemania, quedando Oceanía bajo dominio angloamericano y tímidamente francés.

¹ Mecanismo de cooperación entre EEUU, Reino Unido, Canadá, Nueva Zelanda y Australia, también conocido como *Five Eyes* o *ABCANZ Military Program*. Fue fundado en 1947 y ha evolucionado desde la Inteligencia de Señales (SIGINT) a la Coordinación Política y Militar.

Actores en Oceanía

Entidades Insulares del Pacífico

Se trata de los Estados que obtuvieron su independencia a lo largo del siglo XX con la Descolonización, así como las otras entidades administrativas que carecen autonomía y pertenecen al espacio territorial de Francia y de los Cinco Ojos.

Abordar la región requiere comprender que existen reivindicaciones marítimas conflictivas y que las campañas políticas contra la nuclearización tienen impacto en la sociedad del Pacífico². Las acciones frente al Cambio Climático y los grandes temas geopolíticos suelen dejar de lado a los Estados del Pacífico. Esto ha generado códigos operativos en sus líderes y diplomacias, basados en el Paradigma del «Regionalismo» como solución frente a las competencias geoestratégicas³.

Son conscientes de la influencia que Australia, Nueva Zelanda y Japón ejercen a través de la Cooperación al Desarrollo y la financiación del Banco Asiático de Desarrollo (BAD)⁴. Según el último informe del BAD, las economías tienen serias limitaciones productivas. Guam y Nueva Caledonia (posesiones americana y francesa) son las únicas con una renta per cápita por encima de la media, a pesar de seguir muy por debajo de Australia y Nueva Zelanda⁵.

Los Estados Independientes son: Fiyi, Marshall, Salomón, Kiribati, Micronesia, Nauru, Palaos, Papúa Nueva Guinea, Samoa, Tonga, así como Tuvalu y Vanuatu.

Las Entidades No Autónomas son veintitrés, los Cinco Ojos tienen catorce. Australia tiene las islas: Navidad, Ashmore y Cartier, Cocos, Mar del Coral y Norfolk. EEUU posee: Guam, Marianas del Norte, Hawái, Ultramarinas Menores y la Samoa Americana. Nueva Zelanda es soberana sobre las islas: Cook, Niue y Tokelau. Reino Unido aún tiene las islas Pitcairn. Mientras que Francia mantiene cuatro Territorios de Ultramar: Nueva Caledonia, Polinesia Francesa, Cliperton y Wallis y Futuna. Indonesia y Chile están presentes en las Molucas y en Pascua respectivamente.

² Center for Pacific Islands Studies (2020). *Introduction to Pacific Studies*. Teaching Oceania Series, Vol. 6. University of Hawaii. Disponible en: <https://scholarspace.manoa.hawaii.edu/items/8944961a-31a3-4a6f-a5b3-6ec285c40859>

³ Morgan, W. (2022). Large Ocean States: Pacific Regionalism and Climate Security in a New Era of Geostategic Competition, *East Asia Journal*, Vol 39, pp. 45-62. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s12140-021-09377-8>

⁴ Lowy Institute (2024). *Geopolitics in the Pacific Islands: Playing for advantage*. Disponible en: <https://www.lowyinstitute.org/publications/geopolitics-pacific-islands-playing-advantage>

⁵ Asian Development Bank (2024). *Basic Statistics 2024*. Disponible en: <https://www.adb.org/publications/basic-statistics-2024>

La arquitectura Multilateral consiste en cuatro mecanismos de integración: a) Comunidad del Pacífico; b) Consejo de Organizaciones Regionales del Pacífico; c) Foro de las Islas del Pacífico; y d) Secretariado del Programa Medioambiental de la Región. La financiación proviene principalmente de Australia y Nueva Zelanda, pero la RPC, la UE y los EEUU han aumentado su participación⁶. Los principales instrumentos normativos son el Plan Estratégico Ambiental a 2031, el Reporte Anual de Seguridad, la Estrategia a 2050 y su Plan de Implementación a 2030. Todos consideran la necesidad de un espacio libre de pesca ilegal, minería ilegal y transporte irregular.

Asia Oriental

Los límites noroccidentales de Oceanía son de gran relevancia geoestratégica en la contención de la RPC, sobre todo por los roles de Japón, Corea del Sur y Taiwán bajo la protección de EEUU.

La visión del *Mare Liberum* es defendida por Japón. Es el principal accionista del BAD y su Instituto de I+D. Actúa como donante y promotor del Diálogo de Defensa con las islas oceánicas. Corea del Sur tiene una proyección menor. Sin embargo, el caso de Taiwán es paradigmático. Su «Diplomacia Oceánica» se ha basado en el *Soft Power* tecnológico para competir con la RPC en Nauru y Salomón⁷.

Por otro lado, los límites suroccidentales de Oceanía hacen frontera con Estados que tienen un mayor nivel de desarrollo económico y administrativo. La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y su Foro Regional de Seguridad (ARF) han aumentado la cooperación con el Pacífico en ámbitos climáticos y de seguridad marítima. El último Informe de Seguridad del ARF identificó a la RPC como potencial obstáculo en el *Mare Liberum* y el Foro Parlamentario de Asia Pacífico aprobó recientemente una resolución llamando a aumentar la cooperación marítima. En el Diálogo Shangri-La organizado por el *International Institute for Strategic Studies* se abordó la seguridad

⁶ Lowy Institute (2023). *Pacific Aid Map. 2023 Key Findings Report*. Disponible en: <https://www.lowyinstitute.org/publications/pacific-aid-map-2023-key-findings-report>

⁷ Institut de Relations Internationales et Stratégiques (2023). *Les enjeux du revirement diplomatique de Nauru vers la Chine au Détriment de Taiwan*. Disponible en: https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2024/02/ObsIndoPac_FR-8.pdf

marítima, dejando en evidencia la confrontación entre las ponencias de la RPC y los Cinco Ojos, marginando las posiciones asiáticas y europeas.

Francia y el Indo-Pacífico

La «Visión Maximalista del Indo-Pacífico» se desarrolló debido a los Territorios de Ultramar en los Océanos Índico y Pacífico, donde Francia tiene establecida una red de bases militares y de aprovisionamiento logístico⁸. EEUU emuló dicha Visión con el INDOPACOM. Ambas contrastan con las Visiones de «Asia-Pacífico» y «Eurasia» promovidas por la RPC y Rusia.

La Diplomacia francesa ha priorizado la Ayuda al Desarrollo, la Asistencia Humanitaria, la Mitigación del Cambio Climático, el apoyo a la Integración del Pacífico, los compromisos de Desnuclearización y la coordinación con Australia frente a la RPC. Paris apuesta por la «Multilateralización» al estilo ASEAN-UE en los foros del Indo-Pacífico, donde no hay visiones distintas del Derecho Marítimo.

Las Fuerzas Armadas comprenden el Riesgo y la Amenaza detrás del ascenso de la RPC. La imposición del criterio de Beijing en Oceanía afecta la presencia francesa y los intereses de sus empresas, como las de cableado submarino y minería subacuática. No olvidemos que, a las tensiones independentistas y la retórica de la RPC en el Pacífico, se le suman las reservas de Nickel de Nueva Caledonia⁹.

Los angloamericanos, por su parte, cambiaron con el AUKUS (Acuerdo de transferencia de tecnología militar y suministro industrial para plataformas navales submarinas con propulsión nuclear entre Reino Unido, EEUU y Australia) y el QUAD (coordinación diplomática frente a la RPC entre India, Japón, Australia y EEUU), ya que excluyeron a Francia y a su Diálogo Trilateral con India y Australia¹⁰.

Si bien las relaciones entre la «Angloesfera» y su aliada europea se han mantenido con la coordinación Multilateral entre Australia, Nueva Zelanda y Francia en temas de

⁸ Institut d'études de Géopolitique Appliquée (2024). *Atlas stratégique des armées françaises*. Disponible en: <https://www.institut-ega.org//atlas-strategique-des-armees-francaises-2024/>

⁹ Institut de Relations Internationales et Stratégiques (2022). *L'Océanie française à l'heure de l'Indo-Pacifique : entre local et global*. Disponible en: https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2022/12/ObsIndoPac_Note-1.pdf

¹⁰ Institut de Relations Internationales et Stratégiques (2022). *AUKUS, Quelles conséquences pour la stratégie Indo-Pacifique française*. Disponible en: <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2022/04/Asia-Focus-178-Paco-Milhiet.pdf>

sostenibilidad¹¹, lo cierto es que el AUKUS va más allá de preferencias tecnológicas y comerciales, ya que es una medida para fortalecer la interoperabilidad de los Cinco Ojos.

No es el Objetivo profundizar en las diferencias entre Francia y la Alianza, pero la situación enlaza con la Hipótesis de Trabajo: la proyección europea en Oceanía se realiza a través de la figura de Francia y del sector Multilateral¹², por lo que, sin una Francia estable ante los Cinco Ojos, la UE pierde influencia en todo el Indo-Pacífico.

El Acuerdo de Partenariado de 2009 y los Programas Regionales Multianuales fueron patrocinados por Francia. Sin olvidar los minerales críticos para la Industria de Defensa Europea, ya que las empresas francesas están presentes en la región y un debilitamiento en el sector es del interés de la UE.

República Popular China

La RPC se acercó a Oceanía como dictadura anticolonial de corte marxista-maoísta que contribuía a nivel subversivo y Multilateral. En las Naciones Unidas ha sido receptora, mediadora, país con veto y actualmente donante¹³.

Históricamente, ha rivalizado con Occidente en el plano político y de seguridad¹⁴, a pesar de lo que pareciera ser una transferencia de liderazgo desde los Cinco Ojos y los donantes euroasiáticos, al institucionalismo Multilateral de la RPC y el «Sur Global»¹⁵. Igualmente, es indudable su posición financiera como ahorradora, inversora, donante, prestamista y facilitadora de negociaciones financieras internacionales¹⁶.

¹¹ Institut de Relations Internationales et Stratégiques (2023). *France-Australie : Relancer la Coopération sur le Développement durable dans L'Indo-Pacifique*. Disponible en: <https://www.iris-france.org/notes/france-australie-relancer-la-cooperation-sur-le-developpement-durable-dans-lindo-pacifique/>

¹² Institut de Relations Internationales et Stratégiques (2022). *Les Organisations Internationales: ces leviers sous-utilisés de la diplomatie d'influence française*. Disponible en: <https://www.iris-france.org/notes/les-organisations-internationales-ces-leviers-sous-utilises-de-la-diplomatie-dinfluence-francaise/>

¹³ Zhang, X. y Jing, Y. (2024). A mixed funding pattern: China's exercise of power within the United Nations, *Global Policy Journal*, Vol 15, Nº 2, pp. 121-13. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13376>

¹⁴ Haug, S. et al (2024). Power shifts in international organizations: China at the United States, *Global Policy Journal*, Vol 15, Nº 2, pp. 5-17. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13368>

¹⁵ Haug, S. y Waisbich, L. T. (2024). Comprehensive power shifts in the making: China's policy transfer partnerships with the UN, *Global Policy Journal*, Vol 15, Nº 2, pp. 62-73. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13360>

¹⁶ Gao, H. (2023). The role of China in the international financial system, *Oxford Review of Economic Policy Journal*, Vol 39, pp. 231-244. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxrep/grad002>

Los elementos de *Soft Power* aplicados en Oceanía son el financiero, el multilateral, la diáspora china¹⁷ y la posición en la industria de los minerales críticos¹⁸. La RPC domina las fases de producción, suministro y procesamiento¹⁹, generando una arquitectura económica favorable a sus intereses²⁰. Cuando se abordan los programas de Seguridad Marítima o los programas de Ayuda al Desarrollo, quedan expuestos los criterios unilaterales aplicados con los vecinos asiáticos^{21 22}.

Es posible y muy probable que Beijing considere que la fase de cooperación con Occidente (de corte Liberal y Constructivista) deba ser reemplazada por un regreso a la *Realpolitik*^{23 24}, mediante una confrontación con la alianza angloamericana y su hegemonía naval y geoestratégica²⁵. Desde ese punto de vista, el QUAD sería una Amenaza por parte de India y Japón²⁶, el AUKUS por parte de los Cinco Ojos y el Indo-Pacífico sería una maniobra de Francia y la UE. Siendo Oceanía una nueva zona de competencia²⁷.

En 2015 la Oficina de Inteligencia Naval americana alertó sobre el crecimiento de la «Marina de Aguas Azules» china²⁸. En 2018 el Servicio de Inteligencia de Canadá informó sobre las Amenazas chinas en el Pacífico²⁹. La Agencia de Inteligencia de

¹⁷ Zhang, D. (2023). China's diplomacy and diaspora perceptions: Evidence from the Pacific region, *Asia & the Pacific Policy Studies Journal*, Vol 10, pp. 46-62. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/app5.379>

¹⁸ Pastor, A. et al (2023). *Los minerales estratégicos. Documento Marco IEEE 04/2023*. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2023/DIEEEM04_2023_ANAPAS_Minerales.pdf

¹⁹ Shuang-Liang, L. et al (2023). Global rare earth elements projects: New developments and supply chains, *Ore Geology Reviews*, Vol 157, 105428, pp. 1-11. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.oregeorev.2023.105428>

²⁰ Vekasi, K. (2021). The Geoeconomics of Critical Rare Earth Minerals, *Georgetown Journal of International Affairs*, Vol 22, Nº 2, Fall 2021, pp. 271-279. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/gja.2021.0039>

²¹ Vadlamannati, K. et al (2023). Building Bridges or Breaking Bonds? The Belt and Road Initiative and Foreign Aid Competition, *Foreign Policy Analysis Journal*, Vol 19, Nº 3, pp. 1-26. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/fpa/orad015>

²² International Institute for Strategic Studies (2022). *China's Belt and Road Initiative: A Geopolitical and Geo-economic Assessment*. Disponible en: <https://www.iiss.org/en/publications/strategic-dossiers/chinas-belt-and-road-initiative/>

²³ Sung-ham, K. y Sanghoon, K. (2023). China's contestation of the liberal international order, *The Pacific Review Journal*, Vol 36, Nº 6, pp. 1215-1240. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09512748.2022.2063367>

²⁴ Castellort, M. (2021). El posible conflicto bélico entre Estados Unidos y China: reconsiderando la «Trampa de Tucídides», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Vol. 17, pp. 271-300. Disponible en: <https://revista.ieee.es/article/view/2873>

²⁵ Lim, D. e Ikenberry J. (2023). China and the Logic of Illiberal Hegemony, *Security Studies Journal*, Vol 32, Nº 1, pp. 1-31. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09636412.2023.2178963>

²⁶ Jaffery, T. y Shoaib, M. (2023). China's Response Towards QUAD in the Indo-Pacific: A Paradoxical Strategy?, *Strategic Analysis Journal*, Vol 47, Nº 4, pp. 363-375. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09700161.2023.2263702>

²⁷ Arco, I. (2023). Capítulo octavo: China en el Pacífico Sur: Competición Geopolítica y Agencia Local. En Centro Internacional de Documentación de Barcelona (ed.), *CIDOB Report Nº 11. China y el Sur Global. Viejos amigos, nuevas dinámicas*. Barcelona: Centro Internacional de Documentación de Barcelona (CIDOB), pp. 75-83. Disponible en: <https://www.cidob.org/publicaciones/china-en-el-pacifico-sur-competicion-geopolitica-y-agencia-local>

²⁸ US Navy (2015). *Office of Naval Intelligence Report on The People's Liberation Army Navy*. Disponible en: https://www.oni.navy.mil/portals/12/intel%20agencies/china_media/2015_pla_navy_pub_print_low_res.pdf?ver=2015-12-02-081233-733

²⁹ Canadian Security Intelligence Service (2018). *CSIS Special Report. China and the Age of Strategic Rivalry*. Disponible en: <https://www.canada.ca/content/dam/csis-scrs/documents/publications/CSIS-Academic-Outreach-China-report-May-2018-en.pdf>

Defensa resaltó en 2019 el peligro de la RPC a las bases exteriores americanas³⁰. La Armada australiana advirtió en 2022 sobre la presencia rusa y china en Oceanía y la Antártida mediante un informe dirigido a los Cinco Ojos³¹. En el año 2022 el Gobierno chino realizó una gira oficial por Oceanía que activó las alarmas, ya que el intento de establecimiento de bases militares, misiones científicas, concesiones de prospección y acuerdos financieros fueron un reto al *statu quo*³². Por último, el Pentágono recordó al Congreso en 2023 el Riesgo que significaba la agresividad marítima china a sus vecinos, así como a los intereses americanos y de sus aliados³³.

Si algo puede definir a la «Diplomacia del Dragón» es su lentitud y firmeza. Pacta con pequeños actores siempre controlando la situación y avanzando en la proyección del *Soft Power*³⁴, como en Nauru³⁵. En otros casos la proyección ha sido mediante el ejercicio efectivo de la soberanía de atolones y bases «robadas al mar» (como el Sudeste Asiático)³⁶. Otro ejemplo es el de las Salomón, más politizado y vinculado a las revueltas en Nueva Caledonia³⁷.

Por otra parte, Beijing busca reformar las reglas de juego en tierras euroasiáticas y en los Polos mediante nuevos Tratados Internacionales. Para el *Australian Institute of*

³⁰ US Department of Defence (2019). *Defense Intelligence Agency Report on China Military Power*. Disponible en: https://www.dia.mil/Portals/110/Images/News/Military_Powers_Publications/Russia_Military_Power_Report_2017.pdf

³¹ AUS Navy (2022). *Russia and China in Antarctica and the Southern Ocean: Implications for the Five Eyes*. Disponible en: <https://www.navy.gov.au/media-room/publications/russia-and-china-antarctica-and-southern-ocean-implications-five-eyes>

³² Nikkei Asia (2022). *Is China following Japan's prewar path in the South Pacific?. Beijing's growing clout in strategic region irks US, Australia*. Disponible en: <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Comment/Is-China-following-Japan-s-prewar-path-in-the-South-Pacific>

³³ US Department of Defence (2023). *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China. Annual Report to Congress*. Disponible en: <https://media.defense.gov/2023/Oct/19/2003323409/-1/-1/1/2023-MILITARY-AND-SECURITY-DEVELOPMENTS-INVOLVING-THE-PEOPLES-REPUBLIC-OF-CHINA.PDF>

³⁴ Institut de Relations Internationales et Stratégiques (2022). *A China's soft power in the Pacific: the example of the Solomon Islands and the Pacific Games 2023 Project*. Disponible en: <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2022/03/Asia-Focus-177.pdf>

³⁵ Forecast International (2024). *Nauru's Diplomatic Shift Signals Increasing Chinese Dominance in the Indo-Pacific*. Disponible en: <https://dsm.forecastinternational.com/2024/05/28/naurus-diplomatic-shift-signals-increasing-chinese-dominance-in-the-indo-pacific/>

³⁶ Wilson Center (2023). *Claiming the South China Sea with a New National Mythology: Hainan Island and the South China Sea in China's History and Current Geopolitics*. Disponible en: <https://www.wilsoncenter.org/publication/claiming-south-china-sea-new-national-mythology-hainan-island-and-south-china-sea>

³⁷ Díez, M. (2022). El tablero del sur del Pacífico: la competición geoestratégica a través del pacto de seguridad entre China y las Islas Salomón, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Vol. 20, pp. 69-102. Disponible en: <https://revista.ieee.es/article/view/4862>

International Affairs las ambiciones de la RPC en la Antártida van más allá de las científicas y representaría una pérdida de estabilidad en el Pacífico Sur³⁸.

Todo apuntaría a que la Nueva Ruta de la Seda en Oceanía afecta la seguridad de EEUU, obligándolo a actuar con los Cinco Ojos.

Alianza de los Cinco Ojos

Entre 1947 y 2001 las relaciones diplomáticas, militares y de inteligencia entre EEUU y sus homólogos anglosajones eran un asunto de discreción académica y mediática, así como de confidencialidad gubernamental. Pero con las investigaciones del Parlamento Europeo sobre actividades de espionaje en Europa durante las diferencias con Washington en torno a Afganistán e Iraq, así como las filtraciones Julian Assage y Edward Snowden, cambió completamente el panorama³⁹.

Australia, Canadá Nueva Zelanda y Reino Unido iniciaron un ciclo de reformas entre 2013 y 2019 en sus Parlamentos, servicios de inteligencia, cuerpos de seguridad y redes diplomáticas. Lejos de minimizar las actividades oficializaron la Alianza anclándola más a la vigilancia parlamentaria⁴⁰. La Pandemia reforzó la cooperación *Ad Intra* y dotó a la Alianza de mayores competencias en la resolución de crisis⁴¹.

Actualmente, los Cinco Ojos están relacionados con todos los órganos militares conjuntos (los ABCANZ), así como con varios círculos de actuación y exclusividad en el ámbito civil⁴². La coordinación recae en el *Five Eyes Intelligence Oversight and Review Council* (FIORC), también conocido como SIGINT. Desde 2018 ha publicado cinco

³⁸ Australian Institute of International Affairs (2022). *China's Antarctic ambitions – and their implications for Australia*. Disponible en: <https://www.internationalaffairs.org.au/publication/chinas-antarctic-ambitions-and-their-implications-for-australia/>

³⁹ Pfuke, C. (2019). A history of the Five Eyes Alliance: Possibility for reform and additions, *Comparative Strategy Journal*, Vol 38, N° 4, pp. 302-315. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01495933.2019.1633186>

⁴⁰ Defty, A. (2020). From committees of parliamentarians to parliamentary committees: comparing intelligence oversight reform in Australia, Canada, New Zealand and the UK, *Intelligence and National Security Journal*, Vol 35, N° 3, pp. 367-384. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/02684527.2020.1732646>

⁴¹ Walsh, P. et al (2023). Health security intelligence capabilities post COVID-19: resisting the passive «new normal» within the Five Eyes, *Intelligence and National Security Journal*, Vol 38, N° 7, pp. 1095-1111. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/02684527.2023.2231196>

⁴² García, J. (2024) La Alianza de los Cinco Ojos: de la inteligencia multilateral a la contención global de Rusia y China. En Sara Álvarez Quintans (Coord.), *Nuevos Conflictos, nuevos Paradigmas. Debates sobre los cambios de perspectiva en las Relaciones Internacionales del siglo XXI*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM) y Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), pp. 189-232.

comunicados conjuntos. El último elevó la gravedad de la cooperación Sino-Rusa y asignó nuevos compromisos para sus Comunidades de Inteligencia⁴³.

Australia y Nueva Zelanda

Conocidos como los *Southern Eyes*. Ambos países tienen una posición clave en la ecuación para Washington, Londres, Beijing y París.

El ANZUS institucionalizó la relación con EEUU y a pesar de su breve enfriamiento, desarrollaría la estructura de seguridad durante la Descolonización. Según el *Australian Strategic Policy Institute* dicha estructura aún la mantienen los Cinco Ojos en los Estados Pacíficos en la contención de la RPC⁴⁴.

Para Australia, el AUKUS es una medida dentro de las reformas internas de su comunidad de inteligencia, cada vez más coordinada con Washington o Londres (y menos con París), así como más vinculada con la necesidad de aprovisionamiento de minerales críticos en conjunto con la Alianza⁴⁵.

Nueva Zelanda mantiene un bajo perfil debido a su cultura política pacifista. Su pertenencia a la Alianza es por: a) necesidad estratégica de protección⁴⁶; b) aprovechamiento del *know how* de sus homólogos⁴⁷; c) obligaciones diplomáticas con Australia frente a la RPC⁴⁸; y d) compromiso irreversible contraído por sus servicios de inteligencia desde los años de las reformas⁴⁹.

⁴³ US Office of the Director of National Intelligence (2022). *Executive Summary of the Five Eyes Intelligence Oversight and Review Council 2022 Meeting*. Disponible en: https://www.dni.gov/files/ICIG/Documents/Partnerships/FIORC/Executive%20Summary_2022%20FIORC%20Annual%20Meeting.pdf

⁴⁴ Australian Strategic Policy Institute (2023). *Smooth sailing? How Australia, New Zealand and the United States partner in-and with-the Pacific islands*. Disponible en: <https://www.aspi.org.au/report/smooth-sailing>

⁴⁵ Australian Strategic Policy Institute (2023). *AUKUS and critical minerals. Hedging Beijing's pervasive, clever, and coordinated statecraft*. Disponible en: <https://www.aspi.org.au/report/aukus-and-critical-minerals-hedging-beijings-pervasive-clever-and-coordinated-statecraft>

⁴⁶ Gee, A. y Patman, R. (2021). Small state or minor power? New Zealand's Five Eyes membership, intelligence reforms, and Wellington's response to China's growing Pacific role, *Intelligence and National Security Journal*, Vol 36, N° 1, pp. 34-50. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/02684527.2020.1812876>

⁴⁷ Battersby, J. y Ball, R. (2023). The Phantom Eye: New Zealand and the Five Eyes, *Intelligence and National Security Journal*, Vol 38, N° 6, pp. 920-937. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/02684527.2023.2212557>

⁴⁸ Ayson, R. (2023). New Zealand's alliance obligations in a China-Australia war, *Australian Journal of International Affairs*, Vol 77, N° 3, pp. 233-257. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/10357718.2023.2177253>

⁴⁹ Gillespie, A. y Breen, C. (2021). The Security Intelligence Agencies in New Zealand: evolution challenges and progress, *Intelligence and National Security Journal*, Vol 36, N°5, pp. 676-695. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/02684527.2021.1901409>

El Plan Estratégico de las Fuerzas Armadas, el Plan Regional Multianual del Pacífico y la Estrategia de Seguridad Marítima neozelandesas tienen como ejes el *Mare Liberum*, la atención de desastres humanitarios, la lucha contra la pesca ilegal, la sostenibilidad en el Pacífico y el respeto a la soberanía territorial, ámbitos en los que la RPC es percibida de forma impredecible o directamente una Amenaza.

Canadá y Reino Unido

Canadá es el *Third Eye*. Junto al Reino Unido y los aliados escandinavos formó parte de la vigilancia a la Unión Soviética mediante técnicas SIGINT⁵⁰, gozando de autonomía frente a los EEUU⁵¹. No obstante, para la *Asia Pacific Foundation of Canada* lo anterior no exime de repensar la Política Ártica (adaptándola al desafío proveniente de la RPC), ya que hasta hace unos años sólo se proyectaba a Rusia para cumplir con Washington⁵².

La nueva Estrategia del Gobierno hacia el Indo-Pacífico fortalece la relación con los Cinco Ojos y el apoyo a la estructura Multilateral⁵³. Según *The School of Public Policy* hay varios desafíos, como la relación con las alianzas *Ad Extra* de los Cinco Ojos con otros países en Oceanía y la relación directa con la RPC⁵⁴. Por no obviar la solicitud de ser incluida en el AUKUS para no quedar relegada como Francia⁵⁵.

Con respecto al Reino Unido. Hasta antes de la Descolonización y las independencias de los *Dominions*, el Poder era centralizado por Londres. Al igual que sus homólogos, las reformas en los servicios de inteligencias coincidieron con las de los servicios diplomáticos y militares. Ahora bien, en un Sistema Internacional en transición, el Reino Unido ha repensado su posición marginal en las Pitcairn y la ha convertido en una

⁵⁰ Wark, W. (2020). The road to CANUSA: how Canadian signals intelligence won its independence and helped create the Five Eyes, *Intelligence and National Security Journal*, Vol 35, N° 1, pp. 20-34. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/02684527.2019.1685285>

⁵¹ Robson, M. (2020). The third eye: Canada's development of autonomous signals intelligence to contribute to Five Eyes intelligence sharing, *Intelligence and National Security Journal*, Vol 35, N° 7, pp. 954-969. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/02684527.2020.1768477>

⁵² Asia Pacific Foundation of Canada (2022). *A Canadian Arctic Policy for the Indo Pacific*. Disponible en: <https://www.asiapacific.ca/publication/canadian-arctic-policy-for-indo-pacific>

⁵³ Canadian Ministry of Foreign Affairs (2022). *Canada's Indo-Pacific Strategy*. Disponible en: <https://www.international.gc.ca/transparency-transparence/indo-pacific-indo-pacifique/index.aspx?lang=eng>

⁵⁴ The School of Public Policy (2023). *Canada's New Indo-Pacific Strategy: A critical Assessment*. Disponible en: [Canada's New Indo-Pacific Strategy: A Critical Assessment | The School of Public Policy Publications \(ucalgary.ca\)](https://www.sppolicy.ca/publications/canada-s-new-indo-pacific-strategy-a-critical-assessment)

⁵⁵ Carvin, S. y Juneau, T. (2023). Why AUKUS and not CAUKUS? It's a Potluck, not a Party, *International Journal*, Vol 78, N° 3, pp. 359-374. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/00207020231195109>

oportunidad para coordinar su posición con EEUU⁵⁶. Un ejemplo es la aproximación económica más cónsona con la *Free Trade Area of the Asia-Pacific*⁵⁷.

A pesar de que la situación en el Medio Oriente y en Ucrania son más relevantes para Reino Unido, debido a sus compromisos con los Cinco Ojos y la nueva realidad en Asia Oriental, el Gobierno y el Parlamento han priorizado recursos para Oceanía, siendo el AUKUS una medida para fortalecer Australia y proteger, por extensión a Nueva Zelanda, Hong Kong, Taiwán, Malasia, y Singapur^{58 59}.

Estados Unidos

La competencia a nivel económico y las tensiones fronterizas en Asia y Oceanía obligaron a Washington a fortalecer su proyección Indo-Pacífica^{60 61 62}. Adicionalmente, las bases en el Pacífico son las menos conocidas y valoradas, pero las que son Territorio Americano de Ultramar, lo que supone un mayor dilema socio económico al momento de defenderlas⁶³. Su Estrategia Indo-Pacífica intentaría emular el ejemplo de la OTAN con los europeos, a pesar de la reforma necesaria de su Concepto Estratégico para implementarlo al caso chino⁶⁴.

Por otra parte, *The Heritage Foundation* concluyó recientemente que EEUU disfruta de una Ambiente Operativo «Favorable» en su Proyección de Poder en Asia. Pero consideró que la Capacidad de la RPC para convertirse en una Amenaza es «Formidable» (valor

⁵⁶ Breslin, S. y Burnham, P. (2023). International order transition and the UK's tilt to the 'Indo-Pacific', *The Pacific Review Journal*, Vol 36, N° 2, pp. 406-432. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09512748.2022.2160796>

⁵⁷ Dent, C. M. (2024). The UK's new free trade agreements in the Asia-Pacific: how closely is it adopting US trade regulation?, *The Pacific Review Journal*, Vol 37, N° 3, pp. 445-474. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09512748.2023.2181862>

⁵⁸ UK Parliament (2023). *House of Lords International Relations and Defence Committee. UK defence policy: from aspiration to reality?*. Disponible en: <https://committees.parliament.uk/publications/33466/documents/181888/default/>

⁵⁹ UK Prime Minister Office (2023). *Integrated Review Refresh. Responding to a more contested and volatile world*. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/integrated-review-refresh-2023-responding-to-a-more-contested-and-volatile-world>

⁶⁰ Vidal, E. (2022). El giro Indo-Pacífico de la política exterior de Estados Unidos: una aproximación geopolítica desde el realismo neoclásico, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Vol. 20, pp. 39-68. Disponible en: <https://revista.ieeee.es/article/view/5158>

⁶¹ Cooper, Z. y Carr, E. Y. (2023). US perspectives on the power shift in the Indo-Pacific, *The Pacific Review Journal*, Vol 36, N° 2, pp. 284-304. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09512748.2022.2160793>

⁶² Brookings Institution (2023). *Temperatures rising: The Struggle for Bases and Access in the Pacific Islands*. Disponible en: <https://www.brookings.edu/articles/temperatures-rising-the-struggle-for-bases-and-access-in-the-pacific-islands/>

⁶³ Furse, T. (2023). The political economy of US maritime strategy in the Indo-Pacific, *The Pacific Review Journal*, Vol 36, N° 3, pp. 662-690. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09512748.2022.2111455>

⁶⁴ Atlantic Council (2023). *Implementing NATO's Strategic Concept on China*. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/implementing-natos-strategic-concept-on-china/>

más alto), mientras que la Capacidad de la Armada y la Preparación de la Fuerza Aérea fueron catalogadas como «Muy Débiles» (valor más bajo)⁶⁵.

La evaluación anterior es determinante si se quiere mejorar la posición en las tres Cadenas Archipelágicas de Defensa o *Island Chain*⁶⁶ y la Nube Archipelágica de Defensa o *Island Cloud*⁶⁷. Recordemos que todas son fundamentales para: a) contener a la RPC en el supuesto de una invasión a Taiwán o al Sudeste Asiático; b) proteger las rutas de cables submarinos que van desde Australia a las bases en Guam y Hawái⁶⁸; y c) el posicionamiento sobre reservas de minerales estratégicos (algunos subacuáticos).

Conclusiones

La «Angloesfera» es una realidad geoestratégica y una de sus áreas de influencia e interacción es el Pacífico, donde convergen las soberanías marítimas de los Cinco Ojos. El ingreso de la RPC en el «Gran Juego Pacífico» sólo consolidará la unidad de la Alianza.

Lo anterior expondrá las debilidades de Francia al momento de mantener su posición Indo-Pacífica y su Agenda de Multilateralización. Paris deberá verse ante el espejo español de hace una centuria, porque la irrelevancia dentro de la competencia entre China y los Cinco Ojos es posible y probable.

Oceanía es el nuevo Teatro Naval de Operaciones. Los Estados del Pacífico buscarán readaptar sus Instituciones Multilaterales, pero no podrán sumarse a la visión Multilateral francesa (y de la UE), sino que tendrán que dividirse en torno a la Bipolaridad desarrollada por la RPC y los Cinco Ojos.

⁶⁵ Heritage Foundation (2024). *Index of U.S. Military Strength*. Disponible en: https://www.heritage.org/sites/default/files/2024-01/2024_IndexOfUSMilitaryStrength_0.pdf

⁶⁶ Hudson Institute (2023). *Archipelagic Defense 2.0*. Disponible en: <https://www.hudson.org/archipelagic-defense-2-taiwan-china-japan-australia-deterrence-us-navy-andrew-krepinevich-jr>

⁶⁷ Rhodes, A. (2019). The Second Island Cloud: A Deeper and Broader Concept for American Presence in the Pacific Islands, *Joint Force Quarterly Journal*, Vol 95, Nº 4, pp. 46-53. Disponible en: <https://ndupress.ndu.edu/Media/News/News-Article-View/Article/2018895/the-second-island-cloud-a-deeper-and-broader-concept-for-american-presence-in-t/>

⁶⁸ Hoover Institution (2023). *Cybersecurity under the Ocean. Submarine Cables and US National Security*. Disponible en: <https://www.hoover.org/research/cybersecurity-under-ocean-submarine-cables-and-us-national-security>

Una invasión a Taiwán aún sigue sin ocurrir, pero de darse, será el detonante de mayores movimientos por parte de la RPC en un espacio que los Cinco Ojos defenderán hasta el último atolón como hicieron en la Segunda Guerra Mundial.

Javier García Chacón*

Politólogo y Técnico Superior de Gestión de I+D
 Centro de Ciencias Humanas y Sociales, CCHS-CSIC
<https://orcid.org/0009-0005-1729-6623>

Anexos





Figura III - Situación Geopolítica Contemporánea de Oceanía (Institut d'Études de Géopolitique Appliquée, 2024)



105/2024

18 de noviembre de 2024

Sebastián Chumbe Checa

Transnistria: guerra congelada y el juego geopolítico entre Rusia y Moldavia

Transnistria: guerra congelada y el juego geopolítico entre Rusia y Moldavia

Resumen:

Transnistria es un Estado con «reconocimiento limitado» que proclamó su independencia de Moldavia el 2 de septiembre de 1990 en medio de una guerra que se extendió por dos años y cuatro meses. Desde entonces, Transnistria es una región que permanece en un estado de «guerra congelada». Un claro ejemplo de cómo la guerra puede ser una herramienta política utilizada para mantener el control de territorios estratégicos. Este enclave prorruso en Europa del Este refleja una alteración geopolítica continua, donde los actores internacionales como Rusia y la Unión Europea compiten por ejercer su influencia.

El territorio de Transnistria no ha permanecido al margen de la guerra en Ucrania. Durante abril, mayo y junio de 2022 el enclave fue escenario de varios ataques. Transnistria, que limita directamente con Ucrania, se encuentra en una posición estratégica en medio del conflicto que asola la región desde febrero de 2022. Mientras tanto, el gobierno de Moldavia ha acelerado su proceso de adhesión a la Unión Europea, lo que resalta cómo Transnistria se ha convertido en otro punto crítico en el tablero geopolítico europeo, a pesar de recibir escasa atención mediática.

Palabras clave:

Transnistria, Moldavia, Rusia, Estado con reconocimiento limitado, 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.

Transnistria: Frozen Conflict and the Geopolitical game between Russia and Moldova

Abstract:

Transnistria is a state with limited recognition that proclaimed its independence from Moldova on September 2, 1990, in the midst of a war that lasted two years and four months. Since then, Transnistria has remained in a "frozen conflict" state, a clear example of how war can be used as a political tool to maintain control over strategic territories. This pro-Russian enclave in Eastern Europe reflects ongoing geopolitical shifts, where international actors such as Russia and the European Union compete for influence.

The territory of Transnistria has not been unaffected by the war in Ukraine. During April, May, and June of 2022, the enclave witnessed several attacks. Transnistria, which shares a direct border with Ukraine, holds a strategic position amidst the conflict that has ravaged the region since February 2022. Meanwhile, the Moldovan government has accelerated its process of joining the European Union, underscoring how Transnistria has become yet another critical point on the European geopolitical chessboard, despite receiving limited media attention.

This article will explore whether the war in Transnistria is a manifestation of a broader Russian strategy to consolidate its sphere of influence in Eastern Europe, and to what extent war serves as a vehicle for these geopolitical ambitions.

Keywords:

Transnistria, Moldova, Russia, State with limited recognition, European Union.

Introducción: ¿Qué es y cuál es el estatus de Transnistria?

Transnistria, oficialmente denominada República Moldava Pridnestroviense, es un territorio de reconocimiento internacional limitado, con una extensión de 4.163 km² y una población aproximada de 518.000 habitantes, según el censo de 2021. La composición étnica predominante es eslava (principalmente rusos y ucranianos), aunque aproximadamente el 32 % de la población se identifica como moldava¹. Transnistria declaró su independencia de Moldavia el 2 de septiembre de 1990²; sin embargo, no estableció un autogobierno hasta el final de la guerra de Transnistria.

Ubicada geográficamente entre Moldavia y Ucrania (fig. 1), Transnistria ocupa los territorios al este del río Dniéster, que en su momento fueron parte de la antigua República Socialista Soviética de Moldavia. Aunque la comunidad internacional considera a Transnistria como parte de Moldavia, su gobierno con sede en Tiráspol solo es reconocido por estados con reconocimiento limitado, como Abjasia y Osetia del Sur, los cuales también declararon su independencia de Georgia. En 2006, estos tres territorios conformaron la Comunidad para la Democracia y los Derechos de las Naciones³.



Figura 1. Mapa de la ubicación de Transnistria. Fuente: Shutterstock / Peter Hermes Furian
The Conversation, 3/5/2022

<https://theconversation.com/es-transnistria-la-siguiente-pieza-en-el-proyecto-del-kremlin-de-crear-la-rusia-nueva-182111>

¹ PANTEA, Calin. Distribución étnica de Transnistria [en línea]. 2024. Disponible en: <http://pop-stat.mashke.org/pmr-ethnic-loc2004.htm> (consultado 2 octubre 2024)

² MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF TRANSNISTRIA. «About Republic», en *Ministry of Foreign Affairs* [en línea]. 2024. Disponible en: https://mid.gospmr.org/en/about_republic (consultado 2 octubre 2024)

³ SHAKARYANTS Sergey. «Reconocimiento de estados no reconocidos», en *regnum.ru* [en línea]. 2006. Disponible en: <https://regnum.ru/article/663614> (consultado 2 octubre 2024)

Resulta interesante observar que, a diferencia de Abjasia y Osetia del Sur, Transnistria, pese a ser una región predominantemente rusa, no cuenta con el reconocimiento oficial de la Federación Rusa. En contraste, Abjasia y Osetia del Sur obtuvieron dicho reconocimiento tras el conflicto armado entre Rusia y Georgia en 2008⁴. Este aspecto es especialmente relevante si se considera que Transnistria conserva la antigua bandera soviética de la RSS de Moldavia (figura 2) y mantiene significativas afinidades políticas y culturales con Rusia.



Figura 2. Bandera de la República Moldava Pridnestroviense
[https://es.wikipedia.org/wiki/Transnistria#/media/Archivo:Flag_of_Transnistria_\(state\).svg](https://es.wikipedia.org/wiki/Transnistria#/media/Archivo:Flag_of_Transnistria_(state).svg)

Un actor clave en el conflicto en Europa del Este es la Unión Europea, a la cual Moldavia aspira a integrarse tras presentar su solicitud de adhesión en marzo de 2022⁵. Los intereses de la Unión Europea se orientan hacia la estabilidad regional, la seguridad fronteriza, las relaciones con Rusia y el proceso de integración europea de Moldavia. Este artículo analizará a fondo el conflicto en Transnistria y la dinámica geopolítica entre Rusia y Moldavia, respaldada por Occidente.

Contexto histórico: ¿Cómo nace Transnistria?

La historia moderna de Transnistria se inicia en 1792, con la expansión del Imperio ruso hacia el oeste tras las guerras con el Imperio otomano. Rusia obtuvo el control del territorio entre los ríos Dniéster y Bug, incluyendo el área actual de Transnistria, integrada

⁴ RTVE. «Rusia reconoce la independencia de Osetia del Sur y de Abjasia», en RTVE [en línea]. 2008. Disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20080826/rusia-reconoce-independencia-osetia-del-sur-abjasia/143931.shtml> (consultado 2 octubre 2024)

⁵ ALARCÓN, Nacho. «Putín acelera el 'efecto llamada': Georgia y Moldavia también piden entrar a la UE», en *El Confidencial* [en línea]. 2022. Disponible en https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2022-03-03/georgia-formaliza-solicitud-ingreso-union-europea_3385393/ (consultado 2 octubre 2024)

entonces en la Gobernación de Nueva Rusia. Durante este periodo, Rusia incentivó la colonización eslava, alterando la demografía de una región previamente habitada por moldavos y otras minorías. En 1812, mediante el Tratado de Bucarest, Rusia anexó Besarabia, región que alternó entre dominio ruso y otomano, intensificando las tensiones locales.

Con la Revolución rusa de 1917, Rumanía ocupó y anexó Besarabia, mientras que Transnistria permaneció bajo control soviético, acentuando la división entre ambos territorios. En 1924, la URSS estableció en Transnistria la República Socialista Soviética Autónoma de Moldavia (RSSAM) para respaldar sus reclamos sobre Besarabia. Durante este periodo, se implantó una política de «moldavización» que incluyó la creación de un idioma moldavo basado en el rumano pero escrito en alfabeto cirílico.

El Pacto Ribbentrop-Molotov de 1939 redefinió la región, y en 1940 la Unión Soviética recuperó Besarabia, fusionándola con Transnistria para formar la República Socialista Soviética de Moldavia. Durante la Segunda Guerra Mundial, ambas áreas estuvieron bajo control rumano durante la ocupación nazi, pero en 1944 fueron reincorporadas a la Unión Soviética. A partir de entonces, se promovió la colonización eslava y una intensa industrialización en Transnistria, consolidando su mayoría rusófila.

Independencia y guerra de Transnistria: El camino hacia una soberanía discutida

Con la desintegración de la Unión Soviética a fines de los 80, surgieron movimientos nacionalistas en diversas repúblicas. En Moldavia, el Frente Popular Moldavo, un movimiento prorrumano, aprovechó la apertura de la *perestroika* y el *glasnost* para promover el uso del idioma rumano y la reunificación con Rumanía⁶, lo cual alarmó a la población eslava de Transnistria. Ante el temor de ser marginados, los eslavos apoyaron movimientos separatistas que, en septiembre de 1990, proclamaron la República Socialista Soviética Moldava Pridnestroviense, antes de que Moldavia declarara su independencia en agosto de 1991⁷.

⁶ ROBLES, Alberto. *El Conflicto Moldavo-Transnistrio* [trabajo de fin de máster]. Universidad Pontificia de Comillas, 2018.

⁷ REPUBLIC OF MOLDOVA. «About Republic of Moldova», en *Moldova Official Website* [en línea]. 2024. Disponible en: <https://moldova.md/en/content/about-republic-moldova> (consultado 3 octubre 2024)

Las tensiones entre el gobierno moldavo y las autoridades separatistas aumentaron, culminando en enfrentamientos armados en 1992. Moldavia intentó recuperar el control de Transnistria, pero las fuerzas separatistas, respaldadas militarmente por Rusia⁸, resistieron con éxito. La batalla de Bender resultó decisiva, con pérdidas significativas en ambos bandos. La intervención de tropas rusas detuvo el avance moldavo y estabilizó la región.

El 21 de junio de 1992, un acuerdo de cese al fuego⁹ mediado por Rusia estableció una zona desmilitarizada a lo largo del río Dniéster. Si bien este acuerdo puso fin a las hostilidades, no abordó las tensiones de fondo, dejando un conflicto congelado que persiste hasta la actualidad. Con alrededor de 1.000 muertes, Transnistria obtuvo una independencia sin reconocimiento internacional.

Situación legal de Transnistria y su relación con Rusia y el no reconocimiento

El caso de Transnistria ilustra el conflicto entre dos principios fundamentales del derecho internacional: el *uti possidetis iuris* y el derecho a la libre determinación de los pueblos. El primero sostiene que las fronteras de un territorio independiente deben preservar las delimitaciones previas a la independencia; es decir, un nuevo Estado debe conservar las fronteras que poseía como parte de una entidad política anterior. Basándose en este principio, Moldavia reclama las fronteras de la antigua RSS de Moldavia. Por otro lado, el principio de libre determinación de los pueblos afirma que los habitantes de un territorio tienen el derecho de decidir su destino político, como hizo Transnistria de forma unilateral, sin el consentimiento del gobierno central moldavo en Chisináu.

Este caso geopolítico es comparable a numerosas disputas entre el derecho a la libre determinación de los pueblos y el principio de *uti possidetis iuris* surgidas tras la Guerra Fría. Ejemplos similares incluyen Abjasia y Osetia del Sur respecto a Georgia, Nagorno Karabaj respecto a Azerbaiyán, Kosovo respecto a Serbia, y las repúblicas del Dombás respecto a Ucrania.

⁸ DE WAAL, T. *Uncertain Ground: Engaging with Europe's de facto states and breakaway territories*. Carnegie Endowment for International Peace Publications Department, 2018.

⁹ HARRINGTON, Keith. «Moldova Marks 30 Years Since Ceasefire Ended War on Costly Terms» [en línea], *Balkan insight*. 2022. Disponible en: <https://balkaninsight.com/2022/07/21/moldova-marks-30-years-since-ceasefire-ended-war-on-costly-terms/> (consultado 3 octubre 2024)

La Constitución de Moldavia de 1994¹⁰, respaldada por la Carta de las Naciones Unidas, establece la integridad territorial de Moldavia y rechaza la independencia de Transnistria. A su vez, Transnistria adoptó su propia constitución en 1995, reafirmando su independencia.

En 2006, un referéndum en Transnistria mostró un 97 % de apoyo a la independencia y una eventual unión con Rusia¹¹, aunque la comunidad internacional y organismos como la OSCE lo declararon ilegal¹². Aunque Rusia no reconoce formalmente a Transnistria, mantiene considerable influencia en la región. Desde el acuerdo de cese al fuego de 1992¹³, tropas rusas han permanecido allí, previniendo una reintegración forzada por Moldavia.

Rusia emplea una estrategia de «conflictos congelados» en la región, manteniendo a Transnistria como un punto de presión política sin otorgarle reconocimiento formal. La falta de reconocimiento podría explicarse por su proximidad a Ucrania, lo que complicaría aún más las relaciones con este país tras el conflicto de 2014 y la anexión de Crimea.

Otra razón para la falta de reconocimiento podría ser evitar sanciones adicionales. El reconocimiento de Abjasia y Osetia del Sur en 2008 atrajo una fuerte condena internacional hacia Rusia. Reconocer a Transnistria, una región separatista en el corazón de Europa, podría acarrear sanciones similares y un mayor aislamiento en el ámbito internacional.

Moldavia enfrenta una marcada división interna entre sectores prorrusos y proeuropeos, evidente en las elecciones de 2020. En esa ocasión, el candidato prorruso Igor Dodon obtuvo el 42,28 % de los votos, siendo derrotado por Maia Sandu, quien ganó con el 57,72 %¹⁴ con una agenda europeísta.

¹⁰ MOLDOVIA. *Constitución de la República de Moldavia*, 1994. Disponible en: https://www.constcourt.md/public/files/file/Actele%20Curtii/acte_en/MDA_Constitution_EN.pdf (consultado 28 octubre 2024)

¹¹ REGNUM. «International observer: Referendum in Transdnestr conforms to international norms» [en línea], en *Regnum*. 2006. Disponible en: <https://web.archive.org/web/20150227005720/http://www.regnum.ru/english/706298.html> (consultado 3 octubre 2024)

¹² MOLDOVA. «OSCE doesn't Recognize Transdnester Independence Referendum», en *Moldova.org* [en línea]. 2006. Disponible en: <https://www.moldova.org/en/osce-doesnt-recognize-transdnester-independence-referendum-18401-eng/> (consultado 3 octubre 2024)

¹³ REUTERS ARCHIVE. «What is the Russian army doing in Transnistria?» [en línea], en *TRT World*. 2022. Disponible en: <https://www.trtworld.com/magazine/what-is-the-russian-army-doing-in-transnistria-65717> (consultado 3 octubre 2024)

¹⁴ ROSENBERG, Steve. «Moldova election: Pro-EU candidate Maia Sandu wins presidency» [en línea], *BBC*. 2020. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-europe-54942847> (consultado 3 octubre 2024)

Este contexto de polarización refleja la continua tensión entre influencias rusas y europeas en Moldavia. La posible independencia de Transnistria podría facilitar un acercamiento de Moldavia hacia Occidente y, eventualmente, su integración en la Unión Europea. Sin embargo, Rusia mantiene una estrategia dual: apoya implícitamente a Transnistria mientras conserva relaciones con el gobierno moldavo y sectores prorrusos, estabilizando así su influencia regional y dificultando un cambio radical en la orientación política del país. Destacan, en este sentido, las buenas relaciones entre Igor Dodon y Vladimir Putin, evidenciadas en las frecuentes visitas del político moldavo al Kremlin¹⁵.

La estrategia de «conflictos congelados» mantiene la situación en un punto muerto, evitando una guerra abierta y permitiendo a Rusia influir en la región sin los costos de un conflicto armado o el reconocimiento formal de Transnistria. En este contexto, Moscú actúa como mediador y protector *de facto* de Transnistria, lo que le ofrece una herramienta de presión sobre Moldavia y un control indirecto sobre su política.

El apoyo ruso en Transnistria se manifiesta de diversas formas. La presencia militar rusa, vigente desde el fin de la guerra de Transnistria en 1992, incluye alrededor de 1.500 soldados que protegen los intereses rusos y del gobierno transnistrio, además de custodiar uno de los mayores depósitos de armas en Europa del Este, ubicado en Cobasna¹⁶. Esta militarización no solo sustenta la autonomía de Transnistria frente a Moldavia, sino que también disuade cualquier intento de reintegración forzosa.

Rusia también brinda a Transnistria un considerable apoyo económico a través de subsidios y suministro de gas sin cobro¹⁷, lo que alivia la carga financiera de la región y refuerza su independencia *de facto*. Además, Moscú ha promovido la ciudadanía rusa para los habitantes de Transnistria, bajo la doctrina Karaganov¹⁸, que legitima la protección de ciudadanos en el extranjero. Esto consolida los lazos con Rusia y otorga a los ciudadanos transnistrios beneficios adicionales, como acceso a pensiones y otros

¹⁵ KREMLIN. «Meeting with President of Moldova Igor Dodon» [en línea], *Kremlin.ru*. 2019. Disponible en: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/61477> (consultado 3 octubre 2024)

¹⁶ ARNIKA. «The largest illegal arms depot in Eastern Europe» [en línea], *Arnika*. 2021. Disponible en: <https://arnika.org/en/hotspots/moldova/the-largest-illegal-arms-depot-in-eastern-europe> (consultado 3 octubre 2024)

¹⁷ COMAI, Giorgio. «Has Transnistria just entered its last year with Russia's gas subsidy?», *Osservatorio balcani e caucaso transeuropa*. 2024. Disponible en: <https://www.balcanicaucaso.org/eng/Areas/Transnistria/Has-Transnistria-just-entered-its-last-year-with-Russia-s-gas-subsidy-229417> (consultado 3 octubre 2024)

¹⁸ EL MUNDO. «Serguei Karaganov, ex consejero de Putin: "Venceremos a Ucrania y se harán prorrusos, como pasó en la RDS"», *El Mundo*. 2022. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2022/04/15/625823fd6c83d07a8b4580.html> (consultado 3 octubre 2024)

derechos rusos¹⁹, facilitando su integración en la sociedad rusa sin comprometer la autonomía formal de Transnistria.

El respaldo de Rusia en la región incluye apoyo diplomático. Moscú reconoce documentos oficiales emitidos por las autoridades transnistrias, lo que facilita la integración de los ciudadanos de Transnistria en Rusia y el acceso a sus servicios. Además, altos funcionarios rusos sostienen relaciones con líderes transnistrios, como la reunión entre Grigori Karasin y Vadim Krasnoselski²⁰, reflejando un apoyo diplomático implícito, pese a la ausencia de un reconocimiento formal de Transnistria como Estado soberano.

Rusia también representa los intereses de Transnistria en foros internacionales, como en el formato de negociación 5+2, que incluye a Moldavia, Transnistria, Rusia, Ucrania, la OSCE y, como observadores, la Unión Europea y Estados Unidos. En estas instancias, Rusia promueve una solución que garantice una amplia autonomía para Transnistria dentro de Moldavia²¹, bajo condiciones favorables al régimen separatista y a sus propios intereses estratégicos.

El respaldo integral de Rusia a Transnistria ha fortalecido el sentimiento antimoldavo en la región y su aspiración de integrarse a la Federación Rusa. A pesar de su falta de reconocimiento internacional, Transnistria mantiene una notable autonomía gracias al apoyo de Moscú, que, en la práctica, la protege de cualquier intento de reintegración por parte de Moldavia. Esta dinámica ilustra cómo Rusia maneja la situación mediante una combinación de diplomacia, apoyo militar y económico, y estrategias de influencia indirecta, consolidando su presencia en la región sin alterar las normas internacionales de soberanía estatal.

En conclusión, aunque Transnistria es un Estado de reconocimiento limitado y carece de relaciones diplomáticas oficiales con Rusia, goza del respaldo integral de Moscú. Las

¹⁹ JARZABEK, Hanna. «Transnistria, un pedazo olvidado de la era soviética» [en línea], *Revista 5W*. 2019. Disponible en: <https://www.revista5w.com/temas/poder/transnistria-un-pedazo-olvidado-de-la-era-sovietica-7857> (consultado 3 octubre 2024)

²⁰ FOERIGN POLICY NEWS. «Press release on Deputy Foreign Minister Grigory Karasin's telephone conversation with Transnistria leader Vadim Krasnoselsky» [en línea], *Ministry of Foreign Affairs of Russia*. 2017. Disponible en: https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/1553291/ (consultado 3 octubre 2024)

²¹ INTERFAX. «Moscow urges Chisinau to resume 5+2 talks on Transnistria settlement» [en línea], *Interfax*. 2024. Disponible en: <https://interfax.com/newsroom/top-stories/100040/> (consultado 3 octubre 2024)

aspiraciones de integrarse a la Federación Rusa permanecen firmes en la región separatista, y el apoyo ruso fortalece su postura antimoldava.

Intereses económicos y geopolíticos de los actores involucrados

El conflicto en Transnistria refleja los intereses económicos y geopolíticos de Rusia y la Unión Europea, enmascarados bajo tensiones étnicas y nacionalistas. Para Rusia, Transnistria funciona como un mecanismo de influencia sobre Moldavia, frenando su acercamiento a Occidente y evitando una posible reunificación con Rumania. La presencia de tropas rusas en la región permite a Moscú proyectar su poder en Europa del Este, consolidando su posición en una zona estratégica.

Rusia emplea el gas natural como herramienta de control. Transnistria depende ampliamente del gas ruso, que suele recibir sin pago, acumulando una deuda que aumenta la presión sobre la región y sobre Moldavia. En 2022, Moldavia dependía de Rusia para el 78,1 %²² de sus importaciones de gas. Además, el monopolio de Gazprom²³ sobre el suministro energético refuerza el poder económico ruso en la región.

A pesar de su falta de reconocimiento internacional, Transnistria posee una economía industrial significativa, con sectores como el acero —en particular la planta MMZ²⁴—, textiles y energía. Muchas de sus industrias mantienen vínculos históricos con Rusia y otros mercados postsoviéticos, lo que fortalece su integración en la esfera económica rusa.

Para la Unión Europea, la situación en Transnistria representa una fuente de inestabilidad en su frontera oriental. Implicada en actividades ilegales como el contrabando²⁵, Transnistria supone un riesgo para la seguridad en Europa del Este. La

²² OEC. «Petroleum Gas in Moldova», *Observatory of Economic Complexity* [en línea]. 2022. Disponible en: <https://oec.world/en/profile/bilateral-product/petroleum-gas/reporter/mda> (consultado 3 octubre 2024)

²³ COMAI, Giorgio. «Transnistria: when buying time, make sure to use it wisely», *Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa* [en línea]. 2024. Disponible en: <https://www.balcanicaucaso.org/eng/Areas/Moldova/Transnistria-when-buying-time-make-sure-to-use-it-wisely-232490> (consultado 3 octubre 2024)

²⁴ ARNIKA. «Moldovan Metallurgical Plant MMZ from Ribnita» [en línea], *Arinka*. 2021. Disponible en: <https://arnika.org/en/hotspots/moldova/moldovan-metallurgical-plant-mmz-satd-from-ribnita-202203170945> (consultado 3 octubre 2024)

²⁵ GUTIÉRREZ, Javier. «Transnistria, bienvenidos al pasado» [en línea], *Ahora Semanal*. 2016. Disponible en: <https://www.ahorasemanal.es/transnistria.-bienvenidos-al-pasado> (consultado 3 octubre 2024)

UE, que no reconoce su independencia, apoya firmemente la integridad territorial de Moldavia²⁶ y aboga por una solución negociada al conflicto.

Aunque Moldavia y Transnistria se benefician del acceso al mercado europeo gracias al Acuerdo de Asociación y el Área de Libre Comercio con la UE, la persistencia del conflicto es un obstáculo para la plena integración de Moldavia en la UE.

La posición de Moldavia: ¿Un acercamiento a Occidente y la Unión Europea?

Desde su independencia, la evolución política de Moldavia ha transitado gradualmente de una orientación prorrusa hacia un acercamiento progresivo a Occidente, especialmente a la Unión Europea. Este proceso está estrechamente vinculado al conflicto de Transnistria, que sigue siendo un obstáculo constante para la integración de Moldavia en Europa.

En los años 90, Moldavia mantuvo estrechos vínculos con Rusia, influida por su herencia soviética y el liderazgo del Partido de los Comunistas de la República de Moldavia (PCRM), dirigido por Vladimir Voronin, presidente entre 2001 y 2009. Voronin buscó fortalecer los lazos con Moscú²⁷, alineándose con la Comunidad de Estados Independientes (CEI). No obstante, a partir de la década de 2000, Moldavia empezó a explorar una mayor integración con Europa.

Dos eventos clave en 2004 impulsaron el interés proeuropeo de Moldavia: la expansión de la UE hacia el este, incluyendo a varios exmiembros del bloque oriental²⁸, y la Revolución Naranja en Ucrania, que bloqueó la llegada al poder del prorruso Viktor Yanukovich, acusado de fraude electoral²⁹. A pesar de su postura prorrusa, Voronin firmó

²⁶ EUROPEAN COUNCIL. «The UE and Moldova reaffirm strong ties at the 8th Association Council meeting» [en línea], *Council of the European Union*. 2024. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/05/21/the-european-union-and-the-republic-of-moldova-reaffirm-strong-ties-at-the-8th-association-council-meeting/> (consultado 3 octubre 2024)

²⁷ KREMLIN. «President Putin held a meeting with Moldovan President Vladimir Voronin» [en línea], *President of Russia*. 2002. Disponible en: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/27505> (consultado 4 de octubre)

²⁸ EUROPEAN COUNCIL. «2004 enlargement: facts and figures» [en línea], *Council of the European Union*. 2004. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/2004-enlargement-facts-and-figures/> (consultado 4 de octubre)

²⁹ POMERANIEC, Hinde. «20 años después de la Revolución Naranja, Ucrania aún sueña con la Unión Europea y los muertos se cuentan de a miles» [en línea], *Infobae*. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mundo/2024/06/26/veinte-anos-despues-de-la-revolucion-naranja-ucrania-aun-suenan-con-la-union-europea-y-los-muertos-se-cuentan-de-a-miles/> (consultado 4 octubre 2024)

en 2005 el Plan de Acción UE-Moldavia³⁰, lo que inició una mayor cooperación con Europa.

En 2009, la Revolución de Twitter³¹ puso fin a la hegemonía del PCRM, dando paso a una coalición proeuropea, la Alianza para la Integración Europea, que promovió la integración con la UE como objetivo central³². En 2014, bajo el gobierno de Nicolae Timofti, Moldavia firmó el Acuerdo de Asociación con la UE, consolidando su orientación prooccidental y facilitando el comercio, además de promover reformas en gobernanza, Estado de derecho y derechos humanos. Asimismo, Moldavia se benefició del régimen de liberalización de visados con la UE.

En respuesta, Rusia impuso restricciones comerciales³³ y utilizó su control sobre el suministro de gas como instrumento de presión. Aunque la elección del prorruso Igor Dodon como presidente en 2016³⁴ significó un retroceso temporal en la política prooccidental, la mayoría proeuropea en el parlamento mantuvo el rumbo hacia la integración con la UE.

El punto de inflexión llegó en 2020 con la elección de Maia Sandu como presidenta, cuyo partido, Acción y Solidaridad, obtuvo el 52,8 %³⁵ de los votos en las parlamentarias de 2021, consolidando así un mandato firme para avanzar hacia la integración europea. Otro factor crucial fue la invasión rusa de Ucrania en 2022, que motivó a Moldavia a solicitar formalmente su adhesión a la UE en marzo de ese año. Las negociaciones de adhesión se iniciaron oficialmente en junio de 2024³⁶.

³⁰ PARLAMENTO EUROPEO. «Resolución del Parlamento Europeo sobre las elecciones parlamentarias en Moldavia», *Diario Oficial* n.º 304 E. 2005. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005IP0055> (consultado 28 octubre 2024)

³¹ ELMUNDO.ES. «Tras la ira en las calles, todo sigue igual en Moldavia» [en línea], *Elcorreo.es*. 2009. Disponible en: <https://www.elmundo.es/elmundo/2009/04/09/internacional/1239236586.html> (consultado 4 octubre 2024)

³² VINTILA, Cristina. «Moldavia: ¿hacia un nuevo giro político?» [en línea], *Real Instituto Elcano*. 2010. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/moldavia-hacia-un-nuevo-giro-politico-ari/> (consultado 4 octubre 2024)

³³ THE GUARDIAN. «Moldova fights against Russia's food bans» [en línea], *The Guardian*. 2014. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2014/aug/15/moldova-fights-back-russia-food-bans> (consultado 4 octubre 2024)

³⁴ ALJAZEERA. «Igor Dodon wins Moldova presidential election» [en línea], *Aljazeera*. 2016. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2016/11/14/igor-dodon-wins-moldova-presidential-election> (consultado 4 octubre 2024)

³⁵ EURONEWS. «El partido de Maia Sandu logra una clara victoria en las parlamentarias de Moldavia» [en línea], *Euronews*. 2021. Disponible en: <https://es.euronews.com/2021/07/12/el-partido-de-maia-sandu-logra-una-clara-victoria-en-las-parlamentarias-de-moldavia> (consultado 4 octubre 2024)

³⁶ GUERRERO, Catalina. «La UE iniciará negociaciones de adhesión con Ucrania y Moldavia el 25 de junio» [en línea], *EuroEFE*. 2024. Disponible en: <https://euroefe.euractiv.es/section/ampliacion/news/la-ue-iniciara-negociaciones-de-adhesion-con-ucrania-y-moldavia-el-25-de-junio/> (consultado 4 octubre 2024)

El giro hacia Occidente también se manifestó en la ley de 2023 que declaró oficialmente el «idioma rumano» como lengua oficial de Moldavia, en sustitución del «moldavo»³⁷, históricamente escrito en alfabeto cirílico. Este cambio simboliza un distanciamiento de la influencia rusa y un acercamiento cultural e histórico hacia Rumania y Occidente.

Los recientes acontecimientos de octubre de 2024 ofrecen un panorama más claro sobre la situación actual en Moldavia. En las elecciones presidenciales, Maia Sandu obtuvo el 42,45 %³⁸ de los votos y se enfrentará en segunda vuelta al candidato respaldado por el Kremlin, Alexandr Stoianoglu, en una elección prevista para el 3 de noviembre de 2024.

Ese mismo día se celebró el referéndum sobre la adhesión a la Unión Europea, en el cual la población moldava se pronunció a favor por un estrecho margen del 50,38 % de los votos³⁹. La participación de los moldavos residentes en el extranjero fue fundamental en esta votación, inclinando finalmente la balanza hacia el «sí».

Este cambio político en Moldavia, cada vez más alineado con Occidente, representa una amenaza para los intereses de Rusia en la región, intensificada por el temor a una posible intervención rusa con Transnistria como pretexto, similar a lo ocurrido en Ucrania. Para Transnistria, cuya independencia *de facto* depende del apoyo ruso, la integración de Moldavia en la UE podría generar presiones hacia su reintegración, especialmente si se ve privada del respaldo económico, militar y político de Rusia.

En conclusión, la evolución de Moldavia hacia una orientación prooccidental ha sido gradual, intensificada por el contexto geopolítico actual. A medida que el país avanza hacia la integración en la UE, el conflicto de Transnistria persiste como un desafío fundamental, no solo para su estabilidad interna, sino también para su proceso de adhesión a la Unión Europea.

³⁷ SWISSINFO. «Sandu promulga ley que llama rumano a la lengua oficial de Moldavia» [en línea], *Swissinfo*. 2023. Disponible en: <https://www.swissinfo.ch/spa/sandu-promulga-ley-que-llama-rumano-a-la-lengua-oficial-de-moldavia/48383958> (consultado 4 octubre 2024)

³⁸ INFOBAE. «Elecciones en Moldavia: Maia Sandu ganó, pero no alcanzó mayoría absoluta» [en línea], *Infobae*. 2024. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mundo/2024/10/21/elecciones-en-moldavia-maia-sandu-gano-pero-no-alcanzo-la-mayoria-absoluta-y-se-enfrentara-al-candidato-prorruso-en-segunda-vuelta/> (consultado 28 octubre 2024)

³⁹ EURONEWS. «Gana el 'Sí' a la adhesión a la Unión Europea en el referéndum de Moldavia por un estrecho margen» [en línea], *Euronews*. 2024. Disponible en: <https://es.euronews.com/my-europe/2024/10/21/gana-el-si-a-la-adhesion-a-la-union-europea-en-el-referendum-de-moldavia-por-un-estrecho-m> (consultado 28 octubre 2024)

La relación del conflicto de Transnistria con la guerra en Ucrania

La guerra en Ucrania, desatada por la invasión rusa en febrero de 2022, ha intensificado la inestabilidad y los temores de un resurgimiento de la violencia en Transnistria, donde el conflicto permanece congelado. La proximidad geográfica de Transnistria a Ucrania ha suscitado preocupaciones sobre el posible uso del territorio transnistrio como plataforma para abrir un nuevo frente, particularmente en la región ucraniana de Odesa, lo que incrementa el riesgo de una expansión del conflicto.

En la primavera de 2022, una serie de explosiones en Transnistria, como las ocurridas cerca del Ministerio de Seguridad del Estado en Tiráspol⁴⁰, generaron una creciente inquietud sobre una posible escalada del conflicto. Aunque las víctimas directas fueron escasas, estos incidentes fueron interpretados como señales de inestabilidad regional, agravadas por el contexto de guerra en Ucrania. La OTAN catalogó estos eventos como posibles ataques de «falsa bandera» promovidos por Rusia⁴¹ para justificar una intervención en Transnistria, dado su valor estratégico por la cercanía a Odesa. Ucrania, por su parte, acusó a Rusia y a los separatistas transnistrios de intentar desestabilizar la región con el fin de justificar una expansión militar en el marco del conflicto en curso⁴².

Transnistria respondió acusando a Ucrania de los ataques, alegando que buscaban arrastrar a la región al conflicto y provocar una reacción rusa. La Administración transnistria afirmó que se llevaron a cabo actos de sabotaje, incluidos intentos de ataque con drones sobre instalaciones de radiotelevisión⁴³. Por su parte, Moldavia señaló que estos ataques fueron perpetrados por grupos terroristas internos de Transnistria, reflejando conflictos entre facciones locales interesadas en desestabilizar la región⁴⁴.

⁴⁰ COLÁS, Javier. «Atacan con granadas el Ministerio del Interior de la separatista Transnistria» [en línea], *Elmundo.es*. 2022. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2022/04/25/6266d33fdddf86bc8b45a6.html> (consultado 4 de octubre 2024)

⁴¹ EUROPAPRESS. «La OTAN avisa de posibles ataques rusos de falsa bandera tras las explosiones en Transnistria» [en línea], *Europapress*. 2022. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-otan-avisa-posibles-ataques-rusos-falsa-bandera-explosiones-transnistria-20220427104147.html> (consultado 4 octubre 2024)

⁴² DW. «Ucrania acusa a Rusia de querer “desestabilizar” Moldavia» [en línea], *Deutsche welle*. 2022. Disponible en: <https://www.dw.com/es/ucrania-acusa-a-rusia-de-querer-desestabilizar-moldavia/a-61601476> (consultado 4 octubre 2024)

⁴³ DABROWSKI, Jerzy. «Transnistria acusa a Ucrania de un intento de ataque con drones sobre sus instalaciones de radiotelevisión» [en línea], *Europapress*. 2022. Disponible en: <https://www.dw.com/es/ucrania-acusa-a-rusia-de-querer-desestabilizar-moldavia/a-61601476> (consultado 4 octubre 2024)

⁴⁴ SWISSINFO. «Sandu dice que los ataques en Transnistria son fruto de luchas internas» [en línea], *Swissinfo*. 2022. Disponible en: <https://www.swissinfo.ch/spa/sandu-dicen-que-los-ataques-en-transnistria-son-fruto-de-luchas-internas/47546040> (consultado 4 octubre 2024)

Además, Moldavia declaró que no bloquearía a Transnistria en ninguna circunstancia, reafirmando así su postura neutral ante el conflicto.

Independientemente de las causas subyacentes de estos ataques, el gobierno de Transnistria los ha aprovechado para reforzar su relación con Rusia. En febrero de 2024, las autoridades transnistrias solicitaron formalmente la protección rusa, argumentando una amenaza creciente por parte del gobierno moldavo. En respuesta, el Kremlin reiteró su compromiso de defender a sus «compatriotas» en la región⁴⁵.

El conflicto, por otra parte, ha impulsado a Moldavia hacia Occidente y la Unión Europea. La guerra en Ucrania ha intensificado la percepción de inseguridad en Moldavia, motivando al gobierno prooccidental a buscar protección y a fortalecer su proceso de integración en la UE. Mientras tanto, Transnistria se ha alineado aún más estrechamente con Rusia, consolidando a Moscú como aliado clave para sostener su autonomía ante la creciente influencia occidental en Moldavia.

¿Podría volver a estallar la guerra? Los posibles escenarios de Transnistria

La situación en Transnistria, aunque actualmente es un conflicto congelado, podría reactivarse, especialmente debido a la guerra en Ucrania. Se vislumbran tres posibles escenarios de evolución del conflicto.

En primer lugar, una escalada militar podría desencadenarse si el conflicto en Ucrania se extiende e impacta en Transnistria. Un avance ruso hacia Odesa, cercana a Tiráspol, podría preludiar una intervención en la región. Sin embargo, este escenario es poco probable sin un control ruso consolidado sobre el Dombás.

El segundo escenario plantea una resolución negociada. Si Rusia se debilita en Ucrania, su apoyo a Transnistria podría disminuir, presionando a esta región a negociar con Moldavia y posiblemente a aceptar un estatus de autonomía dentro del Estado moldavo. Este desenlace sería más viable si las presiones económicas y políticas aumentan en ausencia del respaldo ruso.

⁴⁵ EDWARDS, Christian. «¿Por qué la región separatista de Transnistria en Moldavia pide la protección de Rusia?» [en línea], *CNN*. 2024. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2024/02/28/region-separatista-transnistria-moldova-proteccion-rusia-trax> (consultado 4 octubre 2024)

El tercer escenario considera que, a pesar de un debilitamiento ruso, los transnistrios podrían rechazar la reintegración a Moldavia. En tal caso, los moldavos residentes en Transnistria podrían exigir su reincorporación a Moldavia, provocando una crisis interna que podría derivar en una intervención internacional, con apoyo Occidental, para reintegrar la región bajo soberanía moldava, facilitada por la falta de respaldo activo de Rusia.

Conclusiones

El conflicto en Transnistria enfrenta dos principios fundamentales del derecho internacional: el *uti possidetis iuris*, defendido por Moldavia en favor de su integridad territorial, y el derecho a la libre determinación, invocado por Transnistria para justificar su aspiración de independencia.

Desde 1992, Rusia ha ejercido una influencia significativa en Transnistria a través de su presencia militar, apoyo económico y otorgamiento de ciudadanía rusa, aunque sin reconocer formalmente la independencia de la región. La estrategia rusa de «conflicto congelado» permite a Transnistria mantener una independencia *de facto*, permitiendo a Moscú ejercer influencia en Moldavia sin incurrir en sanciones adicionales y evitando una reintegración forzada de Transnistria en el Estado moldavo.

Moldavia, por su parte, ha avanzado hacia la integración occidental, impulsada por factores como la ampliación de la Unión Europea, la Revolución de Twitter y la invasión rusa de Ucrania. A pesar de la presión económica y energética ejercida por Rusia, Moldavia ha sostenido su orientación proeuropea, lo cual ha debilitado los intereses de Transnistria, que depende del apoyo ruso para preservar su autonomía.

La guerra en Ucrania ha exacerbado las tensiones en Transnistria, y los incidentes violentos de 2022 aumentaron el temor a una escalada, con acusaciones mutuas entre Ucrania y Transnistria. Mientras Moldavia persigue su ingreso en la Unión Europea, Transnistria apela a la protección rusa para conservar su autonomía.

Se plantean tres posibles escenarios: una intervención rusa en Transnistria, una reintegración negociada en Moldavia en caso de un debilitamiento de Rusia o una intervención moldava, respaldada por Occidente, si Transnistria se resiste a la reintegración.

*Sebastián Chumbe Checa**
Internacionalista y Divulgación Cultural

106/2024

21 de noviembre de 2024

Manuel R. Torres Soriano *

¿Será la tecnofobia el motor de una quinta oleada de terrorismo?

¿Será la tecnofobia el motor de una quinta oleada de terrorismo?

Resumen:

Este artículo explora la posibilidad de una quinta oleada de terrorismo, impulsada por la tecnofobia, que podría emerger alrededor del año 2040. Partiendo del marco teórico de las "oleadas" de terrorismo propuesto por David Rapoport, se argumenta que las rápidas transformaciones tecnológicas han generado un rechazo creciente hacia estos instrumentos en diversos sectores. Este descontento, alimentado por el temor a la pérdida de empleos, la vigilancia masiva y la degradación ambiental, ha hallado eco en movimientos extremistas que demonizan la tecnología y justifican la violencia contra sus símbolos e infraestructuras. Se examinan los precedentes históricos de resistencia tecnológica violenta, como el movimiento *ludita* y las acciones de Theodore Kaczynski (Unabomber), y analiza cómo ideologías contemporáneas como el anarquismo insurreccional, el eco-extremismo y el eco-fascismo podrían potenciar este tipo de terrorismo en un futuro próximo. Finalmente, se plantea que el extremismo tecnófobo podría evolucionar en un fenómeno global y multifacético, exacerbado por narrativas apocalípticas y eventos catalizadores como desastres tecnológicos o económicos.

Palabras clave:

Terrorismo, tecnología, extremismo violento, ideologías, escenarios futuros

***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.

Will technophobia lead to a fifth wave of terrorism?

Abstract:

This article explores the possibility of a fifth wave of technophobic terrorism that could emerge around 2040. Drawing on the theoretical framework of 'waves' of terrorism proposed by David Rapoport, it argues that rapid technological change has led to a growing rejection of these tools in various sectors. This discontent, fuelled by fears of job loss, mass surveillance and environmental degradation, has been echoed by extremist movements that demonise technology and justify violence against its symbols and infrastructure. It examines historical precedents for violent technological resistance, such as the Luddite movement and the actions of Theodore Kaczynski (Unabomber), and discusses how contemporary ideologies such as insurrectionary anarchism, eco-extremism and eco-fascism could encourage this type of terrorism in the near future. Finally, it argues that technophobic extremism could become a global and diverse phenomenon, fuelled by apocalyptic narratives and catalytic events such as technological or economic disasters.

Keywords:

Terrorism, technology, violent extremism, ideologies, future scenarios.

Introducción

Uno de los ámbitos académicos donde resulta más difícil la predicción son los estudios sobre terrorismo. Este tipo de organizaciones no suelen mantener trayectorias estables a lo largo de su ciclo de vida¹. Se desenvuelven en entornos hostiles donde los terroristas deben innovar para mantener la sorpresa táctica que les permite enfrentarse a enemigos más poderosos. Esta permanente reinvención convierte rápidamente en obsoleto mucho del conocimiento disponible sobre los objetivos, procedimientos y lógica subyacente de este tipo de organizaciones.

Como consecuencia, el análisis sobre el fenómeno terrorista se mueve en su gran mayoría entre la perspectiva histórica y la disección del presente. Uno de los ejemplos más eminentes es el marco de análisis que popularizó el profesor estadounidense David Rapoport² al entender el terrorismo como un proceso evolutivo que puede ser diseccionado en diferentes “oleadas”. Cada una de ellas supone un ciclo temporal cuya duración se asemeja al de una generación (aproximadamente cuarenta años), y cuya fuerza motriz es una ideología que aglutina al grueso de la actividad terrorista. Según esto, las ideologías, los intereses políticos, e incluso los valores cambian de generación en generación, lo que explica que la conflictividad terrorista tenga un carácter predominante a medida que se suceden distintas generaciones, pero también que se produzcan solapamientos entre una oleada que pierde energía y otra que cobra protagonismo. Según Rapoport a lo largo de la historia moderna se han sucedido cuatro oleadas de actividad terrorismo: a) Oleada anarquista nihilista (finales del s. XIX hasta la I Guerra Mundial), b) Oleada anti-colonialista (hasta finales la década de los 60), c) Oleada de extrema izquierda (hasta mediados de la década de los 90), d) Oleada de terrorismo religioso, principalmente islamista (mediados de los 90 hasta la actualidad).

A pesar de que esta popular teoría es un claro ejemplo de esa aproximación a fenómeno terrorista a través del análisis histórico, también contiene una intuición prospectiva: la llegada de una nueva oleada terrorista cuya causa movilizadora está por definir.

¹ SHAPIRO, Jacob N., *The Terrorist's Dilemma: Managing Violent Covert Organizations*, Princeton University Press, Princeton NJ, 2013.

² RAPOPORT, David C., “The Fourth Wave: September 11 in the History of Terrorism”, *Current History*, Vol. 100, nº 650, 2001, pp. 419-424.

Este artículo tiene como propósito plantear una hipótesis de futuro, señalando que la causa predominante que motivará la conflictividad terrorista de la quinta oleada (aproximadamente en el año 2040) será principalmente las motivaciones de carácter tecnófobo.

La tecnología ha pasado de ser una herramienta de progreso a un campo de batalla ideológico. La vertiginosa transformación digital, impulsada por la automatización, la biotecnología y la inteligencia artificial, ha generado no solo avances sin precedentes, sino también una serie de brechas sociales cada vez más profundas.

El miedo a la pérdida de empleos, la vigilancia masiva, la manipulación algorítmica y la degradación ambiental, entre otros factores, han contribuido al auge de un sentimiento de rechazo a la tecnología que se extiende por diversos sectores de la sociedad. Este malestar, inicialmente expresado a través de movimientos sociales y protestas pacíficas, ha encontrado en el extremismo violento una potencial vía de expresión cuya consolidación en los próximos años puede redefinir la naturaleza de la amenaza terrorista.

El extremismo violento de naturaleza tecnófoba se caracteriza por una oposición radical a la tecnología moderna y la creencia de que su desmantelamiento es necesario para la supervivencia de la humanidad o la preservación del orden natural. Este rechazo se alimenta de una variedad de ideologías, desde el anarquismo y el ecologismo radical hasta la extrema derecha. Si bien las motivaciones y objetivos específicos varían según la ideología, esta causa comparte una serie de características comunes, como la demonización de la tecnología como un sistema opresor y la justificación de la violencia para combatirla.

Este fenómeno representa una amenaza creciente en un mundo cada vez más dependiente de la tecnología. Los ataques con motivaciones políticas a infraestructuras críticas, el sabotaje a empresas tecnológicas y la violencia contra científicos y empresarios pueden pasar de ser hechos con una incidencia anecdótica a convertirse en una tendencia en las próximas décadas.

¿Precedentes incomprensidos?

La tecnofobia no es un fenómeno inédito. A lo largo de la historia, la introducción de nuevas tecnologías ha generado resistencia y oposición, a veces expresadas de manera violenta.

Un movimiento contestatario del siglo XIX inglés se considera a menudo como el ejemplo clásico de la resistencia violenta a la tecnología. Los *luditas*, trabajadores textiles que se oponían a la introducción de maquinaria que amenazaba sus empleos, se hicieron famosos por destruir telares y otras máquinas. Si bien este término se ha utilizado desde entonces como sinónimo de oposición ciega al progreso tecnológico, los historiadores argumentan que el movimiento fue más complejo que una simple reacción anti-máquina. Los *luditas* no estaban en contra de la tecnología en sí misma, sino que se oponían a la explotación laboral y la degradación de las condiciones de trabajo que la acompañaban. Su lucha se centró en la defensa de sus derechos y su forma de vida tradicional³.

A pesar de su corta duración y su eventual represión, el ludismo sentó un precedente importante para la resistencia a la tecnología, mostrando cómo el miedo al cambio social y económico puede transformarse en una acción directa violenta.

Durante el siglo XX, la crítica a la tecnología se volvió más sofisticada y se integró a diversas corrientes de pensamiento, como el anarquismo, el ecologismo y el movimiento anti-nuclear. Estos movimientos no solo cuestionaban los efectos económicos y sociales de los nuevos adelantos, sino que también rebatían su impacto en el medio ambiente, la libertad individual y la naturaleza humana.

A finales del siglo XX, la rápida expansión de las tecnologías de la información y la comunicación, junto con la creciente preocupación por el cambio climático y la globalización, contribuyeron al auge de nuevas formas de tecnofobia.

Sin embargo, el precedente histórico más relevante para entender la evolución del extremismo tecnófobo, no proviene de un movimiento colectivo, sino de la iniciativa de un único individuo, cuyos actos terroristas y su racionalización ideológica terminarían inspirando a las generaciones posteriores. Se trata de Theodore Kaczynski, conocido

³ MERCHANT, Brian, "Blood in the Machine: The Origins of the Rebellion Against Big Tech", Little, Brown and Company, London, 2023.

como Unabomber. Su influencia en este movimiento es innegable, aunque compleja y a veces contradictoria.

Kaczynski es considerado por muchos como el "padre" del extremismo anti-tecnológico contemporáneo, o al menos su figura más emblemática. Su manifiesto, "La sociedad industrial y su futuro"⁴, publicado en 1995, expone una crítica radical a la tecnología, argumentando que es un sistema fuera de control que destruirá a la humanidad o la subyugará. Este manifiesto presenta cinco argumentos principales⁵: (1) la tecnología moderna constituye un "sistema" indivisible que se autoperpetúa y que no está bajo control humano (2) los seres humanos están biológica y psicológicamente inadaptados a una vida en la sociedad tecnológica (3) el desarrollo continuado del sistema tecnológico conducirá inevitablemente a la catástrofe (4) dado que no puede controlarse, es necesario un derrocamiento revolucionario y (5) el activismo de izquierdas es una forma de pseudo-rebelión que sirve para desviar la atención del problema de la tecnología.

Este manifiesto, que se publicó de manera coactiva en varios periódicos estadounidenses bajo la amenaza de continuar la campaña de envío de paquetes-bomba, ha inspirado a diversos grupos extremistas, como los *indomitistas*, convertidos en proselitistas que se dedican a traducir y analizar sus escritos⁶.

A pesar de que, desde prisión, Kaczynski criticó duramente a muchos de sus seguidores, incluyendo anarquistas, eco-extremistas y eco-fascistas, su figura y sus ideas siguen siendo un referente para estos grupos. El elemento diferencial, no es tanto el poder inspirador de sus escritos, sino su coherencia radical, aislado voluntariamente de esa sociedad industrial que rechazaba, viviendo en una cabaña en el bosque sin electricidad ni suministro de agua, pero, sobre todo, comprometido con la lucha violenta contra la misma. El FBI usaría el sobrenombre de "UNABOM" para referirse a este caso, construido con las siglas de los objetivos de sus paquetes explosivos enviados a través

⁴ Disponible en: <https://lantog0.github.io/translations/books/pdfs/la-sociedad-industrial-y-su-futuro.pdf> (consultado 16/10/2024).

⁵ FLEMING, Sean, "The Unabomber and the Origins of Anti-Tech Radicalism", Journal of Political Ideologies, Vol. 27, nº 2, 2022, pp. 207-225. DOI: <https://doi.org/10.1080/13569317.2021.1921940>.

⁶ Véase, por ejemplo: <https://www.naturalezaindomita.com/textos/critica-de-la-civilizacion-y-del-sistema-tecnologico-industrial> (consultado 16/10/2024).

del servicio de correos: "University and Airline Bomber", lo que dio lugar más tarde a que los medios de comunicación se refirieran a él como el Unabomber.

A lo largo de más de dos décadas mantendría en vilo a las autoridades de Estados Unidos generando la campaña de investigación más cara de la historia de esta agencia policial. En el momento de su captura en 1996, era el responsable de 3 muertos y 23 heridos, lo que se convertiría su trayectoria en un modelo para la acción violenta dentro del extremismo anti-tecnológico.

El caso fue ampliamente cubierto por los medios de comunicación, lo que contribuyó a la difusión del mensaje tecnófobo, incluso de manera involuntaria. Series de televisión, podcasts y documentales han popularizado su historia y, en algunos casos, sus ideas. A pesar de su muerte en prisión en 2023, la influencia de Kaczynski continúa. Su obra sigue siendo estudiada y debatida por extremistas que intentan legitimar la violencia para hacer frente a fenómenos en proceso de expansión como la automatización y la vigilancia masiva⁷.

Paradójicamente, la tecnofobia ha encontrado nuevas vías de expresión y amplificación en el entorno digital. Las redes sociales, los foros y la *deep web* se han convertido en espacios para la difusión de ideologías tecnófobas, la radicalización de individuos y la coordinación de acciones violentas.

⁷ FLEMING, Sean, "The Unabomber and the Origins of Anti-Tech Radicalism", *Journal of Political Ideologies*, Vol. 27, nº 2, 2022, pp. 207-225. DOI: <https://doi.org/10.1080/13569317.2021.1921940>.



Figura 1: Teaser de la serie Manhunt: Unabomber producida por Netflix (2017)

Potenciadores ideológicos del extremismo tecnófobo

En el siglo XXI, la tecnofobia como motor de violencia política se presenta como un desafío complejo que se alimenta de distintos actores y agendas. Aunque la tecnofobia no es el centro de gravedad de sus planteamientos ideológicos, sí que ha ido ganando peso como factor explicativo y como objetivo de su activismo violento. Entre las corrientes extremistas donde resulta más fácil que esta oposición a la tecnología vaya ganado mayor protagonismo encontramos las siguientes:

a) Anarquismo insurreccional. El anarquismo sirvió como elemento aglutinador la primera oleada del terrorismo moderno según Rapoport. Paradójicamente, puede volver a ser un ingrediente fundamental de la quinta oleada. Los anarquistas actuales no ven la tecnología como una herramienta neutral, sino como un mecanismo de control y dominación por parte de las estructuras de poder existentes. Argumentan que la tecnología se utiliza para crear una "sociedad-prisión" donde la vigilancia, el control y la supresión de la disidencia son la norma. Esta perspectiva ve a la tecnología como un facilitador del "totalitarismo de las máquinas", un sistema opresivo que elimina las libertades individuales y consolida el poder de una élite tecnocrática. Podemos encontrar un claro ejemplo de este planteamiento en el sabotaje sufrido por una torre de abastecimiento eléctrico de la fábrica de coches Tesla en el estado alemán de

Brandeburgo. El grupo denominado Vulkangruppe reivindicó⁸ en un comunicado de internet este ataque al considerar que los vehículos Tesla contribuyen a la vigilancia y militarización de los espacios públicos con sus cámaras de alta resolución, conducción autónoma y tecnología inteligente. Para esa organización, la “Gigafactoría” forma parte del “capitalismo verde” que perpetúa la degradación medioambiental y el colonialismo debido a la extracción de litio y la connivencia en abusos geopolíticos y de derechos humanos en los países donde se obtienen los recursos naturales. Para estos anarquistas, el propietario de esta empresa, Elon Musk, “es el nuevo tipo de capitalista depredador neoliberal, patriarcal y neocolonial”

Si bien es cierto que el anarquismo no es un movimiento uniforme, donde es posible encontrar seguidores con un enfoque más matizado, buscando utilizar la tecnología para fines liberadores y promover la autonomía individual (como el uso de la criptografía y la red Tor para proteger la privacidad), lo cierto es que aquellos sujetos que incorporan la violencia entre su modus operandi encuentra en la tecnología un claro exponente del sistema de dominación que pretenden combatir.



Figura 2: Captura del comunicado del grupo Vulkangruppe reivindicando un atentado contra la Gigafactoría de Tesla en el estado alemán de Brandeburgo (2024)

⁸ Disponible en <https://kontrapolis.info/12465/> (consultado 16/10/2024).

b) Eco-extremismo: consideran a la tecnología como la principal amenaza para la naturaleza y justifican el uso de la violencia para defenderla. Los eco-extremistas ven a la naturaleza salvaje, todo aquello que escapa al control humano, como la principal fuerza de resistencia contra la civilización. También será la principal beneficiaria de su futuro colapso. Adoptan una estrategia de resistencia sin líderes, similar al anarquismo insurreccional, para dificultar la detección por parte de las autoridades y asegurar el anonimato. En este movimiento existe una clara crítica contra lo que denominan despectivamente “visión antropocéntrica”, la cual coloca al ser humano como centro del universo. Por el contrario, abogan por una perspectiva “biocéntrica” que otorga igual valor a todas las formas de vida. La naturaleza no sólo es el bien supremo o proteger, sino también, una fuente para legitimar el uso de la fuerza. Sus partidarios argumentan que la violencia es inherente a la naturaleza y que sus acciones no hacen sino imitar la reacción del ecosistema contra la amenaza tecnológica. Dicha violencia puede ejercerse de manera indiscriminada, debido a que nadie es inocente en una sociedad que se beneficia colectivamente de la destrucción del medio natural.

Los eco-extremistas han experimentado un nuevo impulso tras su vinculación con el animismo, buscando reconectar con las creencias indígenas y romper con la moral secular humanista. Este giro religioso refuerza la práctica de la violencia indiscriminada al invocar la voluntad de los dioses y espíritus de la Tierra. Entre sus tácticas se encuentra la llamada "guerra de los nervios" que busca desestabilizar y desmoralizar a la sociedad tecno-industrial a través de ataques sorpresivos e indiscriminados contra universidades, centros de investigación, empresas tecnológicas y cualquier símbolo del progreso tecnológico.

El grupo mexicano "Individualistas Tendiendo a lo Salvaje" (ITS) creado en 2011 se considera, por ejemplo, un pionero en el eco-extremismo, siendo los responsables de diferentes acciones violentas mediante la utilización de explosivos contra empresas y el atentado individual contra expertos en nanotecnología, química o biotecnología. La organización mexicana desempeñaría una intensa actividad de reivindicación de eventos violentos, incluyendo asesinatos, buena parte de los cuales serían desmentidos por las autoridades como carentes de vinculación con esta organización. El grupúsculo mexicano tendría cierto éxito a la hora de inspirar a otras células violentas en países como Argentina, Brasil y Chile.



Figura 3: Captura del comunicado nº73 de ITS (Argentina) Fuente: Revista MICTLANXOCHITL: La Flor del Inframundo que creció en esta, nº 5 (febrero 2020)

c) El eco-fascismo supone la convergencia entre los planteamientos de extrema derecha y el ambientalismo radical. Esta mezcla no es nueva, sin embargo, ha experimentado un resurgimiento en los últimos años, impulsado por la creciente preocupación por el cambio climático, la crisis ecológica, junto al auge de los nacionalismos.

Las raíces del eco-fascismo se encuentran en la ideología nazi, particularmente en su exaltación de la naturaleza, la raza aria y el vínculo místico entre ambas. El concepto de "sangre y tierra" (*Blut und Boden*, en alemán) defendía la idea de que la pureza racial estaba ligada a la tierra natal y que la expansión territorial era necesaria para garantizar la supervivencia de la raza superior. El movimiento neonazi ha adaptado y reinterpretado algunos de sus elementos para adaptarlos al contexto contemporáneo. Entre ellos se encuentra una reformulación del nacionalismo étnico, donde junto a la raza se otorga un papel protagonista al territorio donde se encuentra ubicada y a su ecosistema. El crecimiento demográfico es la principal amenaza para el planeta, lo que otorga a un Estado fuerte otra misión vital: el control de la población, a menudo a través de políticas racistas y eugenésicas. A las razones "clásicas" por las cuales creen que es necesario oponerse a la globalización, el multiculturalismo o la inmigración, se añade ahora el culpabilizarlas de la degradación ambiental.

El extremismo eco-fascista tiene un historial de violencia mucho más intenso y letal que otras formas de tecnofobia radical, sin embargo, estas motivaciones han quedado generalmente eclipsadas por otras coartadas ideológicas que resultaban mucho más evidentes en la elección de los objetivos de sus ataques. Así, por ejemplo, en uno de los atentados más cruentos de este movimiento, llevado a cabo contra los fieles de dos mezquitas en Christchurch (Nueva Zelanda) en marzo de 2019, y que causaría la muerte a 51 personas, su autor Brenton Tarrant se encargaría de desgranar su ideario en manifiesto de 74 páginas publicado en internet con el título *El gran reemplazo*. En este texto se acusaba a la expansión internacional de islam como uno de los principales causantes del "genocidio blanco". Sin embargo, también dedica una considerable atención a los agravios relacionados con el medio ambiente. Según Tarrant: "Nacimos en nuestras tierras y nuestra propia cultura fue moldeada por estas mismas tierras. La protección y preservación de estas tierras es tan importante como la protección y preservación de nuestros propios ideales y creencias (...) La izquierda ha controlado todos los debates relativos a la preservación del medio ambiente, al tiempo que preside la continua destrucción del propio entorno natural a través de la inmigración masiva y la urbanización incontrolada"⁹

⁹ Disponible en <https://www.great-replacement.com/text/brenton-tarrant-the-great-replacement-manifesto.pdf>. (consultado 16/10/2024).

La relación entre el eco-fascismo y la tecnofobia es ambivalente. Si bien algunos eco-fascistas rechazan completamente la tecnología moderna, considerándola como un producto del capitalismo globalizado y la modernidad, otros la abrazan selectivamente, buscando utilizarla para sus propios fines.



Figura 4: captura de la página final del manifiesto El gran reemplazo (2019)

El atractivo de la guerra contra la civilización

El extremismo anti-tecnológico comparte con otras formas de violencia terrorista la búsqueda de una meta maximalista. En su caso, se trata de la erradicación de la civilización tecnológica moderna, algo que se contempla como un objetivo alcanzable.

Sus seguidores ven a la civilización como una "mega-máquina" omnipresente que aplasta la libertad individual, destruye el medio ambiente y deshumaniza a la sociedad¹⁰. En su crítica subyace una añoranza por un pasado idealizado, que habitualmente sitúan en un pasado preindustrial en el que la humanidad vivía en armonía con la naturaleza. Pero en su diagnóstico del presente también ejerce un enorme peso una predicción: la inevitabilidad de un futuro distópico al que la humanidad está abocada, si no se adoptan medidas radicales para frenar ese curso de acción. El miedo a un futuro controlado por la tecnología, donde la inteligencia artificial supere a la humana, alimenta la urgencia de actuar.

A pesar de que el extremismo tecnófobo carece en la actualidad de un elemento organizacional lo suficientemente sólido como para otorgar una coherencia estratégica a sus acciones, puede identificarse en sus praxis y en su producción doctrinal algún tipo de orientación. Así, por ejemplo, los extremistas buscan debilitar la civilización tecnológica atacando lo que consideran puntos neurálgicos de este sistema, como determinadas infraestructuras energéticas, torres de telecomunicaciones y centros de investigación científica. Según esta visión, la creciente dependencia tecnológica de la sociedad la hace cada vez más vulnerable a este tipo de acciones violentas. Sus limitadas capacidades operativas posiblemente los lleve al auto-convencimiento de que sus modestos actos de sabotaje tienen el poder suficiente para desestabilizar el sistema y acelerar su colapso. Sin embargo, en la actualidad el grueso de su activismo se dirige al proselitismo, especialmente a través de internet.

A pesar de que el extremismo tecnófobo se ha manifestado en el presente de una manera anecdótica posee un enorme potencial de escalada en el largo plazo. Entre las razones¹¹ que podrían contribuir a la consolidación de una nueva oleada de terrorismo de carácter tecnófobo se encuentran las siguientes:

- a) La percepción de la tecnología como un sistema omnipresente y opresivo, en lugar de herramientas individuales, crea una sensación de estar rodeado de enemigos. Esta visión puede llevar a los extremistas a creer que cualquier persona o institución asociada

¹⁰ LUBRANO, Mauro, "Stop the Machines: How Emerging Technologies are Fomenting the War on Civilization", *Terrorism and Political Violence*, Vol. 35, nº 2, 2021, pp. 321-337. DOI: <https://doi.org/10.1080/09546553.2021.1919097>.

¹¹ Idem.

con la tecnología es un objetivo legítimo, lo que amplía de manera exponencial el abanico de actores y objetivos de esta violencia.

b) Su naturaleza flexible y adaptable. El rechazo no se limita a una sola ideología o grupo social. Esta adaptabilidad permite que se fusione con otras causas y movimientos, creando narrativas más amplias y atrayendo a un grupo más diverso de partidarios. La hibridación entre causas aparentemente desconectadas e incluso contradictorias es un fenómeno que ya puede apreciarse en la forma en cual está mutando el terrorismo del presente. El término "salad bar extremism"¹² fue popularizado en 2020 por el director del FBI, Christopher Wray, para describir las ideologías extremistas multifacéticas que combinan elementos de diferentes corrientes. En lugar de adherirse a ideologías tradicionales con objetivos claros, algunos extremistas violentos adoptan visiones del mundo compuestas por múltiples, y a veces conflictivas, corrientes ideológicas, sentimientos y agravios.

El terrorismo tecnófobo puede convertirse en la máxima expresión de este tipo de extremismo moldeable, seleccionando elementos de diversas ideologías para construir una visión del mundo personalizada que se ajuste a las circunstancias y objetivos particulares.

c) El poder de las narrativas apocalípticas y de aceleración: La creencia en un colapso inminente de la civilización tecnológica, ya sea por causas naturales o provocadas, junto con la idea de que es necesario acelerar este proceso a través de la acción directa, crea un terreno fértil para la violencia. La combinación de desesperanza, urgencia y la promesa de un nuevo comienzo puede llevar a individuos y grupos a justificar actos extremos en nombre de la supervivencia o la liberación.

Sin embargo, en la consolidación de un movimiento terrorista no basta con la existencia de una causa movilizadora que legitime el uso de la violencia. Es igualmente importante la existencia de un sustrato organizativo lo suficientemente eficaz como para que estos individuos puedan operar en clandestinidad y sostener en el tiempo su campaña de atentados. Buena parte de estos actores han abogado por la "resistencia sin líderes" como la estructura más adecuada para combatir a un sistema opresivo que haría

¹² KIDWAI, Saman, "Salad Bar Extremism", Modern Diplomacy, 25 de septiembre de 2024. Disponible en <https://modern diplomacy.eu/2024/09/26/salad-bar-extremism> . (consultado 16/10/2024).

inviabiles una estructura más compleja. En este sentido, las tecnologías de la información y el uso de sistemas de encriptación para proteger el anonimato permiten que los componentes de este movimiento puedan alcanzar algún tipo de coordinación sin necesidad de contar con un cuadro dirigente.

Sin embargo, no debe despreciarse la aportación que en la consolidación de un movimiento terrorista termina ejerciendo un liderazgo eficaz. En ocasiones, las estructuras organizativas son el legado de un líder carismático, dotado de la suficiente capacidad para poner en marcha un primer grupo de partidarios comprometidos que sienten las bases de futura estructura más compleja y sólida. El elemento individual es esencial en la historia del terrorismo. De la misma manera que Ted Kaczynski inspiró a una generación de extremistas anti-tecnológicos, la aparición de nuevas figuras carismáticas con acceso a tecnologías de comunicación más sofisticadas podría amplificar la propaganda, la radicalización y la movilización. Pero a diferencia de Unabomber, cuya acción proselitista estuvo fuertemente limitada por el papel de los medios de masas como puerta de entrada a la opinión pública, los nuevos líderes tecnófobos tienen a su disposición un amplio abanico de opciones para comunicarse directamente y sin restricciones con su audiencia. En un entorno donde la Inteligencia Artificial está difuminando los límites entre la imagen real y la generada artificialmente, cabe también la posibilidad de que los nuevos liderazgos sean ejercidos por avatares a los cuales se les ha dotado de unos conocimientos, el carisma y la plena disponibilidad de la cual carecerían la mayor parte de los potenciales "líderes humanos". Este será una de las múltiples paradojas de esa nueva oleada de terrorismo: los propios avances tecnológicos que los extremistas buscan detener podrían contribuir a la escalada de la violencia.

La historia del terrorismo también nos advierte¹³ que todos esos factores, aunque importantes, no son necesariamente suficientes. En ocasiones, es un hecho accidental el que propicia la reacción en cadena que hace posible el activismo violento se convierte en un fenómeno de masas. Esa ventana de oportunidad puede adoptar la forma de un evento desencadenante o catalizador: al igual que los atentados del 11 de septiembre de 2001 impulsaron la radicalización y la violencia extremista en todo el mundo, un

¹³ OBERSCHALL, Anthony, "Explaining Terrorism: The Contribution of Collective Action Theory", *Sociological Theory*, Vol. 22, nº 1, 2004, pp. 26-37

evento catastrófico, como un ciberataque a gran escala, un desastre ambiental provocado por la tecnología o un colapso económico global, podría actuar como catalizador de una nueva ola de violencia anti-tecnológica. Estos eventos podrían proporcionar una justificación moral y estratégica para la acción violenta, llevando a algunos extremistas a pasar de la retórica a la acción.

Conclusiones

El terrorismo continuará existiendo durante las próximas décadas como un instrumento de coacción, subversión y desestabilización sociopolítica incentivado por ideologías radicales ya existentes o por desarrollar. La gran fuerza de la tecnofobia como posible elemento movilizador de la quinta oleada del terrorismo es su carácter transversal¹⁴. Lo que permite que pueda ser una causa aceptada por cualquier substrato de las sociedades del mañana, con independencia de su etnicidad, creencias, cultura política o nivel de desarrollo material. La dificultad para concretar quienes son los responsables últimos de esa distopía tecnológica a la que se pretende combatir, lejos de suponer un problema, será un elemento facilitador de esta violencia. Los grupos terroristas existentes, y otros nuevos por aparecer, podrán adaptar a sus respectivas agendas el rechazo a la sociedad tecnológica, señalando como enemigos a batir a aquellos objetivos que mejor se adapten a sus propias características. Esto permitirá sinergias que hoy día nos parecen inverosímiles¹⁵: yihadistas, anarquistas, anti-capitalistas, extremistas cristianos, animalistas, etc. alienados en la lucha contra un enemigo difuso. Todos ellos compartirán el miedo al futuro, la sensación de que han perdido el control sobre sus vidas frente a una tecnología que avanza a un ritmo endiablado, escapando a la comprensión y el control humano.

A medida que se acentúen los agravios sociales y políticos, que se extienda la percepción de que los beneficios de la tecnología no se distribuyen de forma equitativa, creando nuevas brechas sociales y económicas, será inevitable que en el imaginario de estos grupos se idealice un momento previo de la historia (antes de la ruptura tecnológica) por cuyo retorno estos grupos pugnarán violentamente. Eso no significa

¹⁴ TORRES SORIANO, Manuel y TOBOSO, Mario, "Five Terrorist Dystopias", *The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs*, Vol. 21, nº 1, 2019, pp. 49-65. DOI: 10.1080/23800992.2019.1598094

¹⁵ Idem.

que la que violencia del mañana sea una reedición de las tácticas del presente, sino que como viene siendo habitual en la historia del terrorismo, estos grupos harán uso de los instrumentos creados por la misma sociedad a la que pretenden destruir. El nivel de sofisticación técnica de estos actores variará en función de su capacidad de racionalizar estas contradicciones y de su margen de maniobra en un entorno represivo.

*Manuel R. Torres Soriano**

Catedrático de Ciencia Política en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla
[@mrtorsor](#)

107/2024

25 de noviembre de 2024

*Ignacio Nieto Fernández **

**Información e inteligencia,
condenados a entenderse**

Información e inteligencia, condenados a entenderse

Resumen:

La finalidad de la inteligencia es su contribución al proceso de toma de decisiones. La morfología de los conflictos actuales y por las propias características del entorno del que toma las decisiones hacen que los procesos propios de inteligencia se estresen sobremedida y en ocasiones se muestren poco eficaces. Los problemas troncales son el tiempo en la elaboración de los productos y las políticas relacionadas con el secreto. La realidad de la democratización de la información y la aparición de entornos más ágiles y abiertos dan paso a la emergencia de la comunidad de la información que proporciona valor en la toma de decisiones de la autoridad. Ambas comunidades deben encontrar, bajo el respeto mutuo, fórmulas de cooperación, sobre marcos de trabajo extendidos y adaptados a los entornos en los que se desarrollan los conflictos, que distan mucho del mundo bipolar sobre la cual se estableció la cultura de los procesos asociados a inteligencia.

Palabras clave:

Información, inteligencia, comunidad de información, comunidad de inteligencia, proceso de toma de decisiones.

***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.

Information and intelligence, forced to understand each other

Abstract:

The purpose of intelligence is its contribution to the decision-making process. Both due to the morphology of current conflicts and the characteristics of the decision-maker's environment, intelligence processes are greatly stressed and, at times, prove ineffective. The core problems are the time required to produce outputs and the policies related to secret. The reality of the democratization of information and the emergence of more agile and open environments give way to the rise of the information community, which adds value to decision-making process for the authorities. Both communities must find, under mutual respect, cooperation formulas within extended frameworks, tailored and adapted to the environments in which conflicts are developing, which are far from the bipolar world upon which the culture of intelligence-related processes was originally established.

Keywords:

Information, intelligence, community of information, community of intelligence, decision, making process.

Introducción

Desde el principio de los conflictos, la inteligencia ha asumido un papel esencial en el proceso de asesoramiento al mando. El apoyo a la toma de decisiones constituye la génesis de la inteligencia y debe ser el elemento sobre el que pivota la construcción del ciclo de inteligencia.

Las dos guerras mundiales propiciaron un fuerte impulso de la inteligencia, en especial la de carácter militar, pero también abrieron nuevos campos de actuación en el ámbito civil. Al mismo tiempo que emergía la inteligencia, también comenzaban a despuntar comunidades civiles capaces de proporcionar acertados análisis de la situación con información disponible, en la mayoría de los casos, al público.

Sin embargo, los asesoramientos de colectivos fuera de la Comunidad de Inteligencia (Cdi), ocasionalmente contribuían al proceso de toma de decisiones. El decisor se conformaba con la contribución de inteligencia. Durante estos años, se acuña la frase de *Intel driven operations*, que esbozaba la idea de que las operaciones se gobiernan en función de los productos que promulga la Cdi. Paradigmas de esta realidad fueron los conflictos de Somalia o Afganistán.

La aparición de internet y el incremento exponencial de las tecnologías de información ha generado el fenómeno de la hipersensorización¹. El resultado es que los productos que se reciben en la fase de obtención del ciclo son ingentes. No solo en número de piezas de información o en actores, sino también en calidad. Procesar tanta información se complica sobremanera. Por ello, las aproximaciones en los procesos de generación de inteligencia, han ido encaminadas a simplificar y agilizar las herramientas de procesado de información en la fase de captación².

Esta hipersensorización es abierta al público, que permite que colectivos, exógenos a la Cdi, puedan realizar análisis utilizando las tecnologías de la información, que mejora la interpretación de los datos. Aparece un colectivo, sin identidad por ahora, que podríamos llamar «Comunidad de la Información».

¹ La amplitud del término sensor que ya no se circunscribe exclusivamente a un aparato electrónico que capta señales, cualquier persona, voluntaria o involuntariamente, se puede convertir en un sensor de captación de información valiosa para la Cdi.

² El ciclo de inteligencia tiene cuatro fases; dirección, obtención, procesado y difusión (AJP-2 Doctrina Aliada conjunta para inteligencia, contrainteligencia y seguridad).

La inteligencia

La inteligencia mitiga la incertidumbre de la autoridad al tomar la decisión gracias a dos factores. Por una parte, el aporte de inteligencia al conocimiento de la situación de forma integral³. Por otra, la contribución del analista de inteligencia, generalmente con mucha experiencia, que gracias a un depurado proceso (ciclo de inteligencia) le hace casi infalible en sus recomendaciones. En ocasiones, el aporte del analista permitía advertir de situaciones previsiblemente futuras. «La inteligencia, como bien es sabido, se dedica a disipar la incertidumbre, a aportar comprensión sobre el entorno operativo y a dar a los jefes militares y sus estados mayores capacidad de anticipación»⁴.

En resumen, el decisor dispone de inteligencia, pero al mismo tiempo, está condicionado por la sociedad de la información⁵, pues las audiencias condicionan a los niveles superiores de las instituciones, «con esta fórmula se quiere aludir al papel absolutamente central que la información y la comunicación revisten en el interior de la organización social, del mundo productivo, de los procesos políticos y de todo mecanismo decisorio»⁶.

Es importante fijarse en la evolución de la Cdl, con procedimientos troncales similares desde hace decenas de años. Arquitecturas heredadas de los atavismos de la Guerra Fría y de los importantes errores en el terreno prospectivo. «Esta aproximación recibió un importante revés con los atentados de 11 de septiembre con la consiguiente revisión de todo lo relativo a la inteligencia a que dio lugar, la idea de la inteligencia colectiva»⁷.

Actualmente, las situaciones pasadas han determinado unos factores que gobiernan los asuntos de inteligencia:

- Por una parte, una vez la información se introduce en el ciclo de inteligencia, solo se comparte con la Cdl. Se genera un sentimiento de frustración en las fuentes contribuyentes pues apenas aprecian el resultado de su esfuerzo. Esta forma de

³ «La función conjunta inteligencia está formada por una serie de actividades que permiten tener, de forma continua, coordinada y oportuna, una visión integral, apropiada y actualizada del entorno operativo». (PDC-01 sobre doctrina de empleo de las FAS).

⁴ GÓMEZ, Ángel Segundo. Tendencias de evolución de la inteligencia militar. Documento de Opinión 35/2021 Instituto de Estudios Estratégicos 2021. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7957096> (consultado 20/10/2024).

⁵ La sociedad de la información hace referencia a la forma de organización contemporánea que han permitido las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. En la sociedad actual los datos fluyen rápidamente y de forma libre, efecto que se ha denominado la democratización del dato.

⁶ TONIATTI, Roberto. Libertad Informática y Derecho a la Protección de Datos Personales: Principios de Legislación Comparada. Revista Vasca de Administración Pública. 1991, núm. 29. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=85373> (consultado 20/10/2024).

⁷ STEELE, R.D. "The Smart Nation Act: Public Intelligence in the Public Interest", Virginia: OSS International Press, 2006.

proceder alimenta el aislamiento de las unidades que no pertenecen a la Cdl que redundan en una desafección a los procesos colectivos⁸ que deben gobernar el ciclo de inteligencia.

- Emerge un sentimiento de exclusividad en la Cdl, preocupante cuando se considera que su orientación es únicamente el asesoramiento personal al mando y no como parte de un proceso. Proceso que suele estar dirigido por la comunidad de operaciones y cuya finalidad es aportar valor colectivamente al proceso de toma de decisiones del mando.
- Se dilata el proceso de elaboración de productos, en especial al tener que contrastarlo con otras fuentes y por supuesto por aquellas de carácter secreto. También se demora la fase de la difusión, comprometiendo el factor oportunidad de la información y la eficacia en la toma de decisiones
- Las políticas del secreto⁹ y la mala praxis en el principio de necesidad de conocer¹⁰ genera procedimientos autárquicos, sin realimentación positiva y con falta de transparencia.

La información

Antes de abordar las diferentes dimensiones del ecosistema de información es necesario entender la diferencia entre información e inteligencia.

El manual en español sobre inteligencia¹¹ explica los conceptos de información e inteligencia a través de la pirámide informacional, entre otros compuesta por:

- Datos. Representaciones básicas de la realidad, por sí solos no tienen significado.

⁸ No se trata de una desafección "voluntaria" pues cuando participan en los procesos se muestran muy activos y proporcionan valor añadido, pero, en general, se desconoce su composición, así como sus capacidades o incluso las áreas de trabajo y su potencial, con lo cual *de facto* quedan fuera de las iniciativas colectivas. Incluso factores como la dificultad en acceder al responsable del área, imposibilitan los trabajos mancomunados.

⁹ Cuando se apele a las políticas del secreto se refiere a aquellas piezas de información que por su naturaleza clasificada residían en entornos de la Comunidad de Inteligencia. No solo engloban las materias con clasificación de secreto sino otros como reservado o confidencial.

¹⁰ El principio necesidad de conocer pervierte un aspecto esencial de las estructuras de conocimiento que es la diversidad de la interpretación de un mismo hecho por parte de cualquier otro colectivo. Asimismo, no se puede aplicar este principio cuando no conoces las conclusiones que otro colectivo puede tomar cuando analiza esta misma pieza de información

¹¹ ESTEBAN, Miguel Ángel y CARVALHO, Andrea. "La inteligencia y los activos informacionales". Valencia: Tirant lo Blanch, 2012.

- Información. Es la recopilación de datos, añadiéndoles contexto, significado y propósito. Todavía no es inteligencia sino simplemente observaciones de personal con cierta experiencia. En este campo trabaja la comunidad de la información.
- Inteligencia. Resultado de la aplicación del conocimiento tácito y explícito para integrar, interpretar, analizar y evaluar información relevante sobre un determinado asunto que representa una amenaza o una oportunidad para una organización o Estado.

Es necesario considerar que en el marco del entorno de la información se producen dos efectos:

- La democratización de los medios y las tecnologías, gracias al exponencial desarrollo de internet y de las redes sociales y de la inmediatez que proporciona tenerlo en un dispositivo móvil en cualquier lugar del globo.
- La hipersensorización pues internet cada día tiene más cobertura incluso en los países menos desarrollados.

Además, existen aplicaciones civiles que mejoran las militares y las hacen públicas a la población como *Google Earth* o *Starlink*. La democratización de la información, así como el acceso libre a nuevas tecnologías tiene consecuencias en la sociedad, y también «ha ampliado el acceso a recursos disponibles para los grupos terroristas, incrementando su capacidad de financiación, reclutamiento, adiestramiento y propaganda»¹².

Las comunidades de información y de inteligencia

Los procesos que emplean los servicios de inteligencia arrastran prototipos que se establecieron durante la Guerra Fría. Un entorno que estaba condicionado por la escasez de información y por la dificultad en la obtención de datos. El compartir inteligencia podía dar lugar a pérdida o compromiso de la fuente, por lo que se privilegiaban las políticas del secreto y los entornos colaborativos se regían por el principio de necesidad de conocer. Era el mundo donde elaborar los famosos puzles¹³ era la máxima prioridad para los servicios de inteligencia.

¹² Estrategia de Seguridad Nacional 2017.

¹³ Puzle refiere a los secretos que debes descubrir para mejorar el conocimiento y poder determinar sus vulnerabilidades. Esta concepción fue introducida por George F. Treverton en su libro *Intelligence for an Age of Terror*.

Sin embargo, el panorama actual es bien distinto, por tres motivos fundamentalmente:

- En primer lugar, el adversario no dispone de capacidades para obtener información. Un ejemplo son las amenazas asimétricas o conflictos como el de Somalia. Sin embargo, la clasificación de los productos de inteligencia sigue siendo muy elevada.
- En segundo lugar, la mayoría de los conflictos requieren compromiso internacional, en toda su amplitud, no solo en la contribución de fuerzas, en los procesos colectivos del ciclo de inteligencia también. Los marcos de transferencia de información clasificada entre Organizaciones Internacionales son muy restrictivos, lo que compromete la oportunidad en la mejora del proceso de toma de decisiones. En muchos casos la autoridad es internacional y se le impone fuertes restricciones en la difusión de inteligencia.
- Por último, nos encontramos en una nueva era, donde gran parte de la información es de acceso público y libre. Existen entornos saturados de información y su procesamiento se convierte en un reto. Trabajar en redes clasificadas, pero en repositorios de información abiertos, dificulta y ralentiza el ciclo de inteligencia, impactando negativamente en el factor oportunidad.

La vigencia de las políticas del secreto obstaculiza que otros gremios trabajen con esa información. Así, la mayoría de las recomendaciones de las investigaciones oficiales sobre los fallos más sonados de la inteligencia norteamericana en la última década, van en esta línea, señalando que los errores se debieron principalmente a disfunciones en la forma de actuar de las distintas agencias.

A la par, se erige una capacidad de interpretar la realidad con información de fuentes abiertas que, mediante aplicaciones libres, son capaces de ofrecer un buen análisis de la situación. El decisor actual prefiere información menos fiable pero más constante y oportuna que informes más precisos, pero menos frecuentes. Esta nueva capacidad no debe ser interpretada como tóxica para la Cdi, más al contrario debe interpretarse como un extraordinario aporte a la primera fase del ciclo de inteligencia; la obtención. Nos

Los puzzles refieren a información conocida, pero al amparo del secreto mientras que los misterios refiere a inteligencia muy compleja de obtener porque los parámetros que la rodean son muy inestables, por ejemplo, el comportamiento humano, realmente complejo de predecir. Su ejemplo más famoso es que la Unión Soviética es un puzzle mientras que Al-Qaeda es un misterio. Además, también aparecen las incertidumbres que consisten en piezas de información que no es complejo conocer y residen en algún entorno del a información.

encontramos en una potencial división de responsabilidades, la que atañe al corto plazo que puede ser asumida por la comunidad de información y la del medio y largo plazo que puede ser asumida por la Cdl.

Anteriormente, analizamos el comportamiento de la Cdl y su aproximación en tres vertientes; el incremento de los asuntos sometidos al secreto, la prolongación en los tiempos del procesado y la extrema prudencia en asuntos propios de la anticipación y/o prospectiva. Sin embargo, en la comunidad de la información prácticamente todos los asuntos son no clasificados. Los ritmos de procesado de la información y su traslado a la esfera del asesoramiento son muy rápidos. Por último, es proactiva en el asesoramiento, especialmente en cortos espacios de tiempo, el asesoramiento es más sencillo y muchas veces transcurre en el ámbito del propio decisor.

La comunidad de la información se compone de dos ecosistemas:

- El primero formado por entidades con acceso a la sociedad de la información, con conocimiento para cribar e interpretar una información. Este colectivo contribuye a la fase de obtención de la disciplina de captación de fuentes abiertas, OSINT (Open Sources INTelligence). El acceso al saber y a los datos se democratiza y debilita los monopolios del conocimiento residente en la Cdl.
- El segundo conformado por los expertos de la materia que deciden contribuir al esfuerzo de interpretar un acontecimiento. Es un concepto similar a las reservas de inteligencia que son un «conjunto de especialistas que colaboran con los servicios de inteligencia, sin ser miembros de ella, en la producción de inteligencia»¹⁴.

La clave está en conformar un entorno virtual que permita entenderse a estos dos ecosistemas. El resultado debe ser que expertos, de forma global, traten información ya depurada y en breve espacio de tiempo, promulguen un análisis de la situación.

¹⁴ ESTEBAN-NAVARRRO, Miguel Ángel y NAVARRO-BONILLA, Daniel, Gestión del conocimiento y servicios de inteligencia: la dimensión estratégica de la información. El profesional de la información, 2002, vol. 12, núm. 4. <http://scielo.senescyt.gob.ec/pdf/urvio/n34/1390-4299-urvio-34-00007.pdf> (consultado 20/10/2024).

La morfología de los conflictos actuales

Desde la aparición del arte operacional el esfuerzo militar, entendido como la suma de las capacidades militares, se ha desarrollado en el nivel operacional. El ciclo de inteligencia lograba extraer la información del nivel inferior y transformarla en productos de nivel estratégico y operacional. La fortaleza del ciclo residía en el aporte de la información clasificada, el secreto era la baza sobre la que pivotaba el éxito de la inteligencia. Estos productos tenían cierta ambición, siempre muy medida, en el campo de la prospectiva y de la anticipación. Todo ello, por regla general, se circunscribía a los dominios denominados tradicionales, esto es; el terrestre, el marítimo y el aéreo (ahora aeroespacial) y se orientaban a un adversario monolítico y sobre la confrontación de las capacidades militares.

Sin embargo, las características de los conflictos actuales es la que marca el Entorno Operativo 2035 de las FAS, el conocido como VUCA¹⁵ que refiere a volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad (*Volatility, Uncertainty, Complexity and Ambiguity*). Son entornos operativos muy volátiles y complejos de comprender y de reaccionar por su tasa de ambigüedad e incertidumbre. En este entorno, la inteligencia es incluso más importante, por su capacidad de interpretar una realidad cambiante, incierta y en constante evolución. Sin embargo, las características propias del ciclo de inteligencia, principalmente el tiempo para el análisis, hacen realmente complejo responder con inteligencia en este frenético devenir de los conflictos.

Además, a los tres ámbitos tradicionales se le incorporan dos dominios como el cognitivo o el ciberespacial que requieren de otras herramientas para el análisis. La especificidad de dominios hace que los expertos se encuentran en ámbitos diferentes a la Cd. Sin embargo, la comunidad de la información cuenta con herramientas para seleccionar aquellos productos que pueden ser utilizados para aportar valor añadido al conocimiento situacional, es decir a mejorar la comprensión de lo que está ocurriendo. Además, al ser una comunidad abierta puede contar con expertos en entornos virtuales globales.

Por otra parte, estos entornos nos obligan a incrementar el ritmo de batalla y por ende la toma de decisiones. El tiempo dedicado al análisis, que a nivel estratégico y operacional,

¹⁵ Volatility, Uncertainty, Complexity and Ambiguity. Actualmente existen otros modelos evolucionados del VUCA, como BANI (Brittle, Anxious, Nonlinear, Incomprehensible) o VI2RCA2S (volatilidad, incertidumbre, inmediatez, ruido —informativo—, complejidad, ambigüedad, aceleración y simultaneidad).

siempre se había asentado en marcos de trabajo temporales dilatados, ahora se acorta sobremedida. El decisor necesita rápidas dosis de anticipación que le permitan mejorar su toma de decisiones, pero el entorno operativo no permite disponer del tiempo de antaño, donde la elaboración de inteligencia se demoraba días.

No podemos olvidar que la complejidad de estos entornos tiene multitud de aristas y una de ellas es la panoplia de actores que actualmente intervienen en un conflicto. Si antaño la confrontación militar se basaba casi exclusivamente en confrontación de capacidades militares, ahora el entorno es mucho más complejo pues intervienen otros actores con peso dentro del conflicto, igual o incluso mayor que las capacidades militares.

La inteligencia tiene que incluir estos aspectos en sus análisis, pero excede a sus capacidades porque impone una arquitectura de gestión del conocimiento que le desborda. «Incorporar información compleja y concreta de base en pensamientos relacionados con nuevas formas de organización, facilitando la consideración desde múltiples perspectivas»¹⁶. Un ejemplo, es el uso de *Starlink* en el conflicto de Ucrania, capacidad vital para la campaña militar pero que es completamente civil. Cualquier análisis de este asunto debe tener un conocimiento profundo sobre una capacidad muy específica civil. Este conocimiento es complejo que resida en la Cdi.

La comunidad de la información tiene los parámetros invertidos porque su mayor contribución viene de conocimiento no militar. La exclusividad de incorporar la información secreta al análisis de la información siempre va a recaer en la Cdi. Sin embargo, la evaluación inicial de la información ahora le corresponde a la comunidad de la información, siendo una de las piezas claves dentro del ciclo de operaciones en el proceso de toma de decisiones.

Así ocurre en otras disciplinas de capacitación, por ejemplo, SIGINT. Las emisiones iniciales alimentan al conocimiento del entorno, sobre el cual el Comandante toma las oportunas decisiones. Posteriormente, esa interceptación transita a otra fase del ciclo de inteligencia, la del análisis para terminar conformando la base de datos de emisores. Por regla general, la fase de captación es responsabilidad de operaciones, pero las directrices en captación las promulga la Cdi.

¹⁶ SPOOR, Bram. y DE WERD, Peter, Complexity in Military Intelligence. Revista de Inteligencia y Seguridad. 2023, vol. 0, núm. 0. . <https://doi.org/10.1080/08850607.2023.2209493> (consultado 20/10/2024).

La cuestión es que «en la actualidad los desafíos son complejos y ambiguos, y en la coexistencia de una pluralidad de perspectivas que son legítimas debe evitarse reducir unas a las otras»¹⁷. Todo ello requiere «una inteligencia colaborativa público-privada (inteligencia extendida) y federativa que institucionalice el diálogo entre las diferentes agencias y organizaciones»¹⁸. La vertebración de la comunidad extendida de inteligencia es un fin a perseguir porque «fomenta la colaboración público-privada en materia de inteligencia y representa un elemento indispensable para hacer frente a las amenazas transnacionales caracterizadas por la complejidad, la incertidumbre y la peligrosidad potencial»¹⁹. Para esta ampliación se necesita, inexorablemente, la colaboración con la comunidad de información.

El proceso de toma de decisiones

La relación entre la Cdi y el decisor, ha sido siempre controvertida, se suele caer en el tópico de «o es un éxito del decisor, o es un fracaso de la inteligencia»²⁰. Frase que sintetiza la lacra que siempre ha perseguido a la Cdi y ha producido el efecto de aversión a la predicción. En muchas ocasiones, la propia naturaleza del decisor, por su necesidad de supervivencia en un entorno anárquico y hobbesiano, le hace tender a ser desconfiado ante la recepción de determinada información. Incluso a pesar de que la inteligencia ha sido «un instrumento de poder exclusivo del mismo para aumentar el grado de eficacia en la conducción política de la defensa nacional y del propio orden de un país, reduciendo el grado de incertidumbre que envuelve a la toma de decisiones»²¹.

Los niveles superiores de decisión se rigen por otra lógica, que en muchas ocasiones difiere del resultado de aplicar el método científico propio del ciclo de inteligencia. En ocasiones percepciones y subjetividades condicionan, y mucho, la receptividad del decisor ante el producto de inteligencia. «Existe un área de subjetividad, en otras

¹⁷ BLANCO, Nancy. «Tiempos normales o posnormales para la Ciencia de la Información». Información, cultura y sociedad. 2021, núm. 45. <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851> (consultado 20/10/2024).

¹⁸ Tendencias Geopolíticas, p. 131.

¹⁹ PONSA, Francesc. Ensanchando el pensamiento, la comunidad ampliada de inteligencia. Anuario CIDOB. 2016, núm. 164. <https://www.cidob.org/publicaciones/ensanchando-el-pensamiento-la-comunidad-ampliada-de-inteligencia> (consultado 20/10/2024).

²⁰ MOSEMAN, Scott. Policy Success or Intelligence Failure? International Journal of Intelligence and CounterIntelligence. 2023, vol. 1, núm. 4. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/08850607.2023.2195790> (consultado 20/10/2024).

²¹ BRANDAO, Carlos. Servicios de inteligencia. En: DIAZ FERNÁNDEZ, ANTONIO (coord.) "Conceptos fundamentales de inteligencia". Valencia: Tirant lo Blanch, 2016.

palabras, el foco de la cultura política no sería las estructuras políticas formales o no y sus interrelaciones sino lo que la gente piensa y lo que siente sobre ellos»²². Mientras la Cdi se rige por principios metodológicos, realmente precisos, el decisor se guía por otros parámetros que se encuentran fuera de los que ha utilizado el analista de inteligencia.

Nadie en su sano juicio, habría otorgado crédito a una predicción sobre los atentados del 11-S, y aunque existiera esa información en la Cdi, el analizarla y proponer medidas mitigadoras es una línea de acción que fácilmente puede caer en la pérdida de credibilidad de esa institución. Por otra parte, las alarmas a la sociedad es un asunto de trascendencia crítica, que en determinados periodos es inaceptable, por ejemplo, en los procesos electorales, donde la aparición de noticias que afecten a la Seguridad Nacional baja de forma considerable.

Además, el decisor de alto nivel, por regla general, considera que está en posesión de la razón y basa sus decisiones en la carga de atrición que ello le puede granjear para su futuro. Apenas considera la racionalidad metodológica del producto de inteligencia. La asunción de responsabilidad le habilita para estimar o desestimar la pertinencia y exactitud del informe. Incluso se llega a condicionar a toda la comunidad sobre las necesidades del nivel político, poniendo en peligro la credibilidad del sistema. Por otra parte, la desafección del nivel superior por los productos de inteligencia nace desde el momento que el informe no analiza el entorno del decisor, por ejemplo, las implicaciones personales de tomar una decisión.

Asimismo, el decisor del pasado apenas era conocedor del arte militar así que se conformaba con recibir los asesoramientos sin apenas interferir en los niveles operacional y táctico. Bien es cierto, que no existían medios de mando y control capaces de disponer del conocimiento situacional, es decir que existía una barrera tecnológica para disponer del conocimiento en tiempo real de lo que ocurre en la zona de operaciones. En la actualidad, el nivel superior estima que es conocedor de las consecuencias de determinadas acciones militares, necesita conocer lo que ocurre en los niveles inferiores y establece políticas restrictivas en el ámbito de la información.

Estos aspectos privilegian la comunidad de la información al presentar la información dejando al decisor un mayor margen de maniobra en la decisión. En ocasiones, de la

²² ALMOND, Gabriel. y VERBA, Sidney. "The civic culture. political attitudes and democracy in five nations". Princeton: Princeton University Press, 1963.

variedad de productos que se presenta, el decisor puede considerar la pieza de información que le conviene mejor para respaldar una decisión, que quizás, ya estuviera tomada por otros condicionantes que se desconocen por parte de los analistas.

Por otra parte, los niveles superiores tienen una importante desafección a todo lo que guarda relación con la falta de transparencia, susceptible de infligir reproches sociales en su electorado. El fin de cualquier político es perpetuarse y una de sus vulnerabilidades viene de la falta de transparencia. A mayor nivel de apertura social de las actividades de inteligencia se mejorará el nivel de aceptación de la inteligencia al estar respaldada por la sociedad y por los medios de comunicación. «Estamos estableciendo la esencia de lo que se ha venido denominando cultura de inteligencia. La comprensión cívica sobre la realidad de los organismos de inteligencia»²³.

En este sentido, el nivel político se decanta por procesos transparentes y con alta tasa de legitimidad. Legitimidad que, en ocasiones, se ve menoscabada en el ámbito de la inteligencia por procesos que pueden erosionar libertades fundamentales. Sin embargo, el entorno de la información apenas se resiente en términos de legitimidad, pues la información es pública, abierta para el análisis de cualquier decisor o miembro de la sociedad. «En resumen, todas las acciones abiertas que estas agencias lleven a cabo, reforzarán su legitimidad y como resultado fortalecerán la democracia»²⁴.

Las sociedades democráticas se afanan en que todos los procesos se subordinen a la transparencia atribuible al Estado de Derecho. Se vive en un permanente estado de hipersensibilización con este asunto cuando pudieran afectar a algunos de los derechos fundamentales, tanto del individuo como de la sociedad. Esta circunstancia, lejos de ser un inhibidor de la función inteligencia, es un claro potenciador de la misma en el marco de los trabajos colaborativos que son necesarios entre el ámbito civil y el militar.

La cultura de inteligencia es mucho más que la comprensión de las actividades de los servicios de inteligencia, debe abarcar la creación de mecanismos de cooperación entre los ecosistemas de la información civiles y el ámbito militar, no solo en la fase de elaboración sino también en la fase de captación. Se trata de difundir la cultura de lo que

²³ VELASCO, Francisco. y DÍAZ-FERNÁNDEZ Antonio. Cultura de inteligencia. En: DIAZ FERNÁNDEZ, ANTONIO (coord.). "Conceptos fundamentales de inteligencia". Valencia: Tirant lo Blanch, 2016.

²⁴ DÍAZ-FERNÁNDEZ, Antonio y ARCOS, Rubén. Framework for Understanding the Strategies of Openness of the Intelligence Services. The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs, 2021, vol 23, núm. 3. <https://doi.org/10.1080/23800992.2021.2010365> (consultado 20/10/2024).

es necesario buscar para poder encontrarlo e informarlo porque en la actualidad la cantidad de información que existe en poder de los usuarios es de tal dimensión que nos obliga a buscar otras formas de discriminar la información que es de interés para el ciclo de inteligencia. «Al contrario de lo que se pudiera pensar, la inteligencia no es ni debe ser secreta, pero sí que tiene que salvaguardar secretos»²⁵. Todo ello reconociendo que «el sello de la inteligencia es el secreto: la base de su relación con el gobierno y la sociedad»²⁶.

Posiblemente, el problema de más entidad está relacionado con la adaptación de las arquitecturas de inteligencia a los conflictos actuales. Siguiendo el modelo de Treverton, el mundo bipolar demandaba los productos de inteligencia sobre los secretos. Es decir, información ocultada por alguna potencia que es muy complejo de obtener. Dejando de lado los misterios, pues es complicado predecir el comportamiento de un misterio. La autoridad desea resolver las incertidumbres, es decir piezas de información que suelen residir en entornos abiertos que el decisor considera importante conocer. Si gobernamos correctamente el entorno de la información podremos dar respuesta a esa necesidad de información que tiene el decisor.

Pongamos un ejemplo, ante la pregunta si Rusia ha desplazado misiles a la frontera de Ucrania. Podemos elaborar una Petición de Información a la Cdi. Arrancamos el ciclo de inteligencia y después de finalizar el proceso (incluyendo otras peticiones de información y el contrastado y validado de la información) obtendremos la respuesta a la pregunta.

También podemos acudir a las redes sociales y apreciar imágenes sobre ferrocarriles transportando misiles. Podemos utilizar inteligencia artificial para determinar si la localidad es realmente la que dice el autor. Podemos geolocalizar la imagen, estudiar el comportamiento no verbal de las personas e incluso determinar la fiabilidad sobre la base de un cotejo masivo de imágenes. En pocas horas tendremos una respuesta, quizás no tan veraz, pero desde luego si oportuna.

²⁵ SANSÓ-RUBERT, Daniel y PULIDO-GRAGERA, Julia. Cultura de inteligencia y sociedad. URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, 2022, núm. 34. . <https://doi.org/10.17141/urvio.34.2022.5738> (consultado 20/10/2024).

²⁶ HERMAN, Michael. Intelligence and Policy: A Comment. Revista Intelligence and National Security. 1991. Núm. 1 (6).

Conclusiones

La finalidad de la inteligencia es reducir la incertidumbre del decisor proporcionándole información procesada con matices de anticipación gracias al funcionamiento del ciclo de inteligencia. En la actualidad, la Cdl tiene una estructura compleja y tradicional, con grandes dosis de autarquía, tanto con la sociedad civil como con el resto de Instrumentos de poder del Estado y las Organizaciones Internacionales. Los conflictos actuales distan mucho del paradigma del mundo bipolar. La seguridad interna y externa se difuminan y los tres pilares²⁷ que conforman la seguridad nacional se convierten en un continuo que obliga a coordinarnos si queremos ser eficaces y eficientes.

Ante este panorama, es clave la capacidad de coordinar y cooperar con una aproximación multidisciplinar que es difícil de conseguir con los constreñimientos propios de la Cdl, básicamente por la cultura del secreto y las políticas de necesidad de conocer, francos detractores de la coordinación, de la cooperación. El problema es de calado mayor si consideramos que la inteligencia siempre ha aportado el valor añadido del secreto. Sin embargo, la mayoría del asesoramiento actual no necesita un aporte de la información secreta porque desea mayoritariamente resolver incertidumbres.

Para analizar los conflictos actuales el rango de analistas es enorme, prácticamente hace imposible encuadrarlos en una institución. La clave pasa por aceptar comunidades extendidas de especialistas que pueda apoyar a la toma de decisiones. Esta aproximación es compleja de implementar entornos clasificados.

Asimismo, en estos procesos, la información a procesar es ingente y se encuentra mayoritariamente en la sociedad de la información, en general el secreto del ámbito militar ha quedado como un elemento más que conforma el análisis, pero desde luego no el más importante. Esta cantidad de información solo puede procesarse con herramientas tecnológicas desarrolladas en la sociedad civil que se mejoren con la evolución de la sociedad de la información y cuyo *tempo* la Cdl no es capaz de seguir. La Cdl debe aceptar, desde la fase de obtención, una gran comunidad de información que ágilmente mancomune información tratada con tecnologías de nueva generación

²⁷ Conforme la Estrategia de Seguridad Nacional los tres pilares son: Defensa Nacional, Acción Exterior y Seguridad Pública.

para posteriormente procesarlas para beneficio del ciclo de inteligencia. Desde estos marcos de entendimiento la cooperación y colaboración es más sencilla y practicable.

El crecimiento de la comunidad de información es la respuesta natural a los constreñimientos de la Cdi. Es cierto que se degrada la excelencia de la evaluación, pero se mejora, con mucho, el factor oportunidad. Tampoco podemos olvidar que la comunidad de la información puede aportar otras capacidades al análisis, por ejemplo, la previsible respuesta de las audiencias ante una determinada toma de decisiones.

Es necesario contar con arquitecturas abiertas y reducir el secreto. Una estructura permeable, que privilegie la coordinación con la comunidad de la información, la sociedad civil, los instrumentos del estado y las organizaciones internacionales. Ello pasa, inexorablemente por adentrarse en la aceptación primero y en la regulación, después de lo que hemos venido denominando como comunidad de la información, verdadero elemento transformador en los procesos de asesoramiento en la toma de decisiones.

Básicamente podemos seguir juntos porque seremos más fuertes, pero si estamos unidos entonces seremos invencibles.

*Ignacio Nieto Fernández**

Jefe del Integrated Advisory Team de Joint Force Command Brunssum

Trimagister en Estudios de Seguridad, Estrategia y Defensa

108/2024

28 de noviembre de 2024

Xulio Ríos*

EEUU y China: de Joe Biden a Donald Trump

EEUU y China: de Joe Biden a Donald Trump

Resumen:

La Administración Biden llega a su fin. La relación con China ha sido uno de los ejes principales de su mandato. En estos años, ha habido un importante nivel de continuidad respecto al cambio de estrategia introducido por Donald Trump en su primer mandato. Pero también ha habido cambio, fortaleciendo de forma significativa las relaciones con los aliados en el Indo-Pacífico. Esa misma dualidad y su grado de intensidad constituye una de las incertidumbres de la nueva Administración. Las controversias políticas, económicas, comerciales, tecnológicas, de seguridad y Taiwán seguirán condicionando la evolución de una relación bilateral cuya complejidad puede marcar el signo del siglo XXI.

Palabras clave:

Joe Biden, Donald Trump, Xi Jinping, EEUU, China, Indo-Pacífico.

*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.

US and China: from Joe Biden to Donald Trump

Abstract:

The Biden Administration is coming to an end. The relationship with China has been one of the main pillars of its term. Over these years, there has been a significant level of continuity regarding the strategic shift introduced by Donald Trump during his first term. However, there has also been change, notably strengthening relations with allies in the Indo-Pacific region. This same duality and its degree of intensity constitute one of the uncertainties of the new Administration. Political, economic, commercial, technological, security, and Taiwan-related controversies will continue to shape the evolution of a bilateral relationship whose complexity may define the course of the 21st century.

Keywords:

Joe Biden, Donald Trump, Xi Jinping, USA, China, Indo-Pacific.

Introducción

Los presidentes estadounidense y chino, Joe Biden y Xi Jinping, se reunieron recientemente en Lima, Perú, en el marco de la cumbre del foro de cooperación económica de Asia-Pacífico APEC, con el propósito de resaltar la estabilización de las relaciones bilaterales como logro común tras cuatro años de numerosos altibajos, con recriminaciones mutuas constantes¹.

Durante el mandato demócrata que ahora llega a su fin, China se ha reiterado como un objetivo fundamental de la política y la estrategia de Estados Unidos, tanto como socio comercial importante como desafío para la seguridad, al igual que lo es para otros países de Asia y el Pacífico. Asimismo, se ha podido constatar como la política de Washington hacia China se ha afinado como parte de una estrategia global para Asia, en la que las relaciones con los aliados con los que EEUU ha firmado un tratado tienen prioridad, mientras que el fortalecimiento de asociaciones con sus socios clave ha sido un objetivo permanente de la política exterior.

Donald Trump, vencedor en las elecciones del pasado 5 de noviembre, fue el primero en definir a China como un «competidor estratégico» en 2017, durante su primer mandato. Durante los casi cuatro años de administración de Biden, la política estadounidense hacia China fue, de hecho y en gran medida, «trumpismo sin Trump»².

En efecto, demócratas y republicanos, tan enfrentados en tantos otros temas, coinciden en la definición de China como un desafío económico y de seguridad nacional, cuando no una amenaza directa. Sobre esta base conceptual se conducirá el próximo presidente, que tiene pocos incentivos para buscar un modus vivendi sin concesiones significativas o garantías de Beijing.

En su día, en Beijing, el Partido Comunista de China (PCCh), probablemente pensó que el presidente Biden volvería a adoptar una política más complaciente como la del gobierno de Obama tras cuatro años de inédita conflictividad con el gobierno de Trump. De ahí la sorpresa y la decepción cuando Biden mantuvo los aranceles, fortaleció alianzas como el diálogo cuatripartito de seguridad (Quad), estableció el AUKUS, que

¹ Joe Biden y Xi Jinping piden preservar la estabilidad bilateral pese a tensiones entre ambos países <https://elceo.com/internacional/joe-biden-y-xi-jinping-piden-preservar-la-estabilidad-bilateral-pese-a-tensiones-entre-ambos-paises/> (consultado el 22/11/2024)

² Lluís Bassets, Trumpismo sin Trump: <https://politicaprosa.com/es/trumpismo-sin-trump/> (consultado el 22/11/24).

comprende a Australia, Estados Unidos y el Reino Unido, restringió las exportaciones de alta tecnología y alentó la relocalización industrial en territorio propio y de países amigos para reducir los riesgos y asegurar la estabilidad de las cadenas de suministro estadounidenses.

Veamos con más detalle los ejes principales de acción de la Administración Biden en los últimos cuatro años y que podemos esperar del presidente electo Donald Trump. Distinguiremos cinco áreas principales: política, comercial, tecnológica, seguridad y Taiwán.

a) Político

Podríamos sintetizar el proceder de la Administración Biden en dos orientaciones principales. De una parte, la reactivación ideológica; de otra, el diálogo y la cooperación.

En el primer aspecto, la administración saliente ha otorgado especial importancia a la reivindicación de la democracia, partiendo aguas con el ascenso de las autocracias. Las Cumbres de la Democracia, promovidas por Joe Biden, en un contexto de declive de los sistemas liberales en buena parte del mundo, resultaron, no obstante, una iniciativa de balance modesto³. La propuesta se anunció en la campaña presidencial de 2020 pero no llegó a tener un impacto concreto a pesar de las promesas realizadas en cada cumbre de inversiones por valor de cientos de millones de dólares para su refuerzo sistémico en áreas como la gobernanza, los medios de comunicación o los procesos electorales.

Según un informe, un 72% de la población mundial (5.700 millones de personas) vive hoy bajo alguna autocracia, frente al 46% de hace diez años. En este decenio, el número de naciones en proceso de democratización ha pasado de 43 en el 2012 a solo 14 en el 2022, relación que se invierte para las que caminan en la dirección contraria (de 13 a 42) al avanzar hacia la autocracia. Los progresos afectan a solo un 2% de los habitantes del globo: la proporción más baja desde 1973⁴.

³ Hoja informativa del Departamento de Estado, <https://www.state.gov/translations/spanish/hoja-informativa-cumbre-por-la-democracia-avances-en-el-ano-de-accion/> (consultado el 23/11/2024)

⁴ Joe Biden acoge una fallida Cumbre por la Democracia, en La Vanguardia, 30 de Marzo de 2023: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20230330/8863860/biden-cumbre-democracia-fallida.html> (consultado el 25/11/2024)

Igualmente, la Administración Biden ha esgrimido la protección y defensa de los derechos humanos como argumento estrella de su crítica a China. A finales de 2021, firmó una ley federal con la que pretendía dar respuesta a los atropellos contra los uigures y otras minorías en la región de Xinjiang. No se limitó a la condena, sino que implementó medidas de corte comercial que afectaban directamente a la producción económica de dicha región. El nuevo enfoque marcó un cambio en la relación comercial de Estados Unidos con China para tomar cada vez más en cuenta la seguridad nacional y los derechos humanos. Beijing reaccionó acusando a Estados Unidos de utilizar los derechos humanos como pretexto para suprimir su crecimiento económico.

Las medidas promovidas por la Casa Blanca ampliaron el alcance del esfuerzo estadounidense para impedir que productos que, según el gobierno, estaban vinculados a abusos de los derechos humanos, pudieran ingresar en el país. La aplicación se centró inicialmente en productos solares, tomates, algodón y prendas de vestir, pero en los últimos meses, el gobierno estadounidense ha identificado nuevos sectores para su aplicación, incluido el aluminio. La lista de entidades bajo la Ley de Prevención del Trabajo Forzoso Uigur de EEUU se erigió entonces en un obstáculo político de primer nivel en la relación bilateral⁵.

Igualmente, ese *modus operandi* fue aplicado a Hong Kong, a resultas de la crisis de 2019, involucrando a cada vez más departamentos (Exteriores, Tesoro, Comercio, Agricultura, Seguridad Nacional) con alertas sobre riesgos y consideraciones para las empresas que operan en Hong Kong, incluidos los riesgos de control de exportaciones y sanciones económicas de EE UU relacionados con China continental y Hong Kong.

En paralelo, la Administración Biden ha explorado fórmulas para establecer vallas de contención capaces de evitar desbordamientos peligrosos en las relaciones bilaterales. En este sentido, y a pesar de las discrepancias ideológico-sistémicas, cabe resaltar que se han reanudado o establecido más de 20 mecanismos de comunicación, y se han conseguido logros positivos en áreas como la diplomacia, la seguridad, la economía, el comercio, los asuntos fiscales, las finanzas, las fuerzas militares, la lucha contra el narcotráfico, la aplicación de la ley, la agricultura, el cambio climático y el intercambio

⁵ Hoja informativa, Departamento de Comercio: https://www.cbp.gov/sites/default/files/2024-06/forced_labor_guidance_uflpa_fact_sheet-spanish-04-19-24.pdf (consultado el 23/11/2024)

entre personas o el diálogo regional⁶. En dicha perspectiva, en 2023, los dos países han acordado restablecer el diálogo militar y medidas en la lucha contra el tráfico de fentanilo, aunque mantienen sus profundos desacuerdos sobre Taiwán. Desde la reunión de San Francisco en noviembre de 2023, las dos partes han logrado avances tangibles en las relaciones entre los dos Ejércitos, la lucha contra el narcotráfico, la inteligencia artificial (IA), el cambio climático o los intercambios pueblo a pueblo.

b) Económico-comercial

Las relaciones comerciales sino-estadounidenses se han vuelto más complejas durante la Administración Biden. Siguiendo la estela de Donald Trump, ha abogado con total claridad por reducir la dependencia de la cadena de suministro de China. En paralelo, ha podido constatar lo difícil que esto puede resultar.

Si Trump fracasó con su política de aranceles en el propósito de reducir el déficit comercial, llegado al final de su mandato, Biden, con una política más afinada que decía evitar el desacoplamiento, ofrece un balance agrisulce. China sigue siendo la segunda fuente más importante de importaciones estadounidenses, y la demanda china de productos estadounidenses sigue siendo fuerte. A pesar de todo cuanto se dice sobre la “disociación” o “desvinculación” de las corporaciones multinacionales con China, la realidad es que pocas de ellas toman ese camino. China todavía ofrece un mercado dinámico de escala inigualable. Tanto para las empresas extranjeras como para las nacionales, el atractivo del segundo mercado más grande del mundo es difícilmente resistible.

En consecuencia, la Administración Biden también ha prestado una importante atención a la recuperación de la capacidad industrial. La manufactura estadounidense ha declinado en las últimas décadas, un período en el que la producción se trasladó al exterior y aumentó la competencia con China. La participación de China en la producción manufacturera mundial supone alrededor del 30 por ciento, significativamente superior a la de Estados Unidos y otros países desarrollados.

⁶ “Xi se reúne con Biden en Lima”, Xinhua, 16 de noviembre de 2024. <https://spanish.news.cn/20241117/df83d0cc8b94466d9c84ea35fd0ee3f6/c.html> (consultado el 25/11/2024)

En múltiples ocasiones, la representante comercial de Estados Unidos, Katherine Tai, defendió los duros aumentos arancelarios contra China, diciendo que, combinados con la inversión, eran una herramienta “legítima y constructiva” para revitalizar las industrias nacionales. Sirva de ejemplo el más reciente anuncio de implementación de fuertes aumentos arancelarios sobre los vehículos eléctricos (VE), las baterías de VE y los paneles solares chinos⁷.

Otro ámbito de acción importante de la Administración Biden -que establece una diferencia significativa respecto a lo que se espera del gabinete Trump- ha sido la preocupación por facilitar la ampliación de los vínculos con los países del Indo-Pacífico. Biden ha cultivado el interés de Asia-Pacífico por un mejor acceso al mercado estadounidense, que persiste a pesar de la retirada del expresidente Donald Trump (2017-2021) de los acuerdos de Asociación Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) y la irrupción de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, en inglés), un acuerdo de libre comercio entre la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean) y varios países del área, incluidos Australia, China, Corea del Sur y Japón.

El IPEF (*Marco Económico del Indopacífico*), lanzado en mayo de 2022, es una asociación conformada por Estados Unidos y 13 Estados de la región indopacífica, entre ellos Australia, Corea del Sur, India y Japón. Por el momento, la propuesta ha tenido un recorrido inferior a las expectativas, incapaz de afianzar su relevancia debido a sus propias limitaciones y a los cambios más amplios de la política exterior estadounidense. Trump ha prometido ya “eliminar” el IPEF, describiéndolo como “¡peor que el TPP!”.

Para los países asiáticos, a diferencia de los acuerdos de libre comercio, la iniciativa del IPEF no ofrece un mejor acceso a los mercados mediante la reducción de las barreras arancelarias o no arancelarias. En su lugar, se ha concebido como un acuerdo sobre normas que incluye cuatro “pilares”: comercio justo, resiliencia de la cadena de suministro, infraestructuras, energías limpias y descarbonización, fiscalidad y lucha contra la corrupción. Se suponía que el IPEF reafirmaría el liderazgo estadounidense para contrarrestar la creciente influencia de China, pero todo indica que no será finalmente la fórmula que lo consiga.

⁷ EEUU impone aranceles del 100% a los vehículos eléctricos chinos: <https://www.swissinfo.ch/spa/eeuu-impone-aranceles-de-100%25-a-los-autos-el%3%A9ctricos-chinos/87545913> (consultado el 23/11/2024).

En otro orden cualitativamente importante, en el sector energético, Estados Unidos creó el Grupo I2U2 junto con India, Israel y los Emiratos Árabes Unidos en 2022. En la cumbre del G20 en Nueva Delhi en 2023, Biden formó el Corredor Económico India-Medio Oriente-Europa para contrarrestar la influencia de la Iniciativa de la Franja y la Ruta en el sur de Asia, Medio Oriente y Europa. Está por ver que dichas propuestas puedan contrariar de forma efectiva las iniciativas chinas.

c) Tecnológico

El pulso tecnológico ha sido un aspecto central de las políticas de la Administración Biden hacia China. Su epicentro normativo, la ley bipartidista de CHIPS y Ciencia, se ha orientado a la repatriación de tecnologías críticas para fortalecer la seguridad económica de Estados Unidos⁸. El propio Biden ha recordado que Estados Unidos inventó los semiconductores y solía fabricar casi el 40 por ciento de los chips del mundo, pero ahora fabrica cerca del 10 por ciento de ellos y ninguno de los chips más avanzados. Además, ha invocado la Regla del Producto Extranjero Directo, obligando a las empresas de todo el mundo, incluidas las que utilizan una parte mínima de tecnología originada en EEUU, a limitar sus intercambios con China. Las guerras de chips y tecnología de la administración Biden contra China han reducido efectivamente las exportaciones de chips de las empresas estadounidenses de semiconductores de alta gama a China, lo que resultó en una disminución significativa de los ingresos de empresas como Nvidia.

La Casa Blanca ha buscado forjar una alianza en la cadena industrial con países de ideas afines para contrarrestar el ascenso de China, con el objetivo de sofocar el progreso de este país en los sectores de alta tecnología mediante una "disociación" estratégica de la cadena de suministro. En paralelo, en suelo estadounidense, ha promovido la recuperación de la industria tecnológica. Buen ejemplo de ello es la primera fábrica de TSMC Arizona que iniciará la fabricación de chips de 4 nanómetros (nm) en la primera mitad de 2025. Está previsto que la segunda fábrica comience a fabricar chips de 3 nm y 2 nm en 2028, mientras que se espera que la última planta fabrique chips de 2 nm o más avanzados.

⁸ Cinco claves de la Ley de Chips de EEUU, en <https://www.nytimes.com/es/2023/03/01/espanol/ley-chips-semiconductores-usa.html> (consultado el 25/11/2024)

Estas dinámicas han promovido algunas tensiones entre los países aliados. El ministro holandés de Asuntos Económicos, Dirk Beljaarts, han puesto de relieve una frustración creciente hacia la presión estadounidense sobre las restricciones al comercio de semiconductores contra China⁹. Esa queja entre algunos aliados de EEUU por lo que califican de “asfixiante” control sobre los flujos tecnológicos se agrava en el contexto de una situación económica global negativa.

El caso del gigante holandés ASML ejemplifica este desafío. ASML, la compañía europea más valorada con una capitalización bursátil en torno a 240 mil millones de euros, está sometida en estos momentos a controles estadounidenses sobre sus exportaciones, que amenazan su perspectiva de negocio y la vanguardia tecnológica de Europa. En una declaración llamativa, pero no sorprendente, Peter Wennink, ex CEO de ASML, ha definido hace poco la actual guerra comercial de Washington sobre los semiconductores como fundamentalmente “no basada en hechos o datos, sino en ideología”¹⁰.

El balance final de esta durísima competencia no está escrita. Y así como no es prudente apostar por el declive de Estados Unidos, nunca hay que subestimar la capacidad de recuperación y el potencial de crecimiento de la economía china, que tiene a su disposición un mercado interno con un potencial enorme y un amplio espacio para el desarrollo. Según el Índice de Innovación Global 2024 de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), 26 clústeres científicos y tecnológicos chinos figuran en la lista de los 100 principales clústeres científicos y tecnológicos del mundo, lo que marca la mayor representación de cualquier país¹¹. Además, según el estudio del Instituto Australiano de Política Estratégica, China lidera en 57 de los 64 campos tecnológicos críticos del mundo (2019-2023)¹².

⁹ “Se necesita más autonomía en toda la cadena de valor de los semiconductores”, en <https://www.agenzianova.com/es/news/El-ministro-holand%C3%A9s-Beljaarts-Nova-necesita-m%C3%A1s-autonom%C3%ADa-en-toda-la-cadena-de-valor-de-los-semiconductores/> (consultado el 23/11/2024)

¹⁰ “La guerra de los chips se prolongará durante décadas”, en: <https://www.xataka.com/componentes/querra-chips-se-prolongara-durante-decadas-conflicto-ideologico-eeuu-china-exceo-asm/> (consultado el 23/11/2024)

¹¹ Índice Mundial de Innovación 2024, accesible en: <https://www.wipo.int/publications/es/details.jsp?id=4756&plang=ES> (consultado el 23/11/2024)

¹² “China domina la investigación científica en casi el 90% de las tecnologías críticas”, en <https://legrandcontinent.eu/es/2024/09/02/china-domina-la-investigacion-cientifica-en-casi-el-90-de-las-tecnologias-criticas/> (consultado el 19/11/2024)

d) Seguridad

Ha sido este otro capítulo clave de la gestión de la Administración Biden, estimulado por el incremento de las tensiones en el Mar de China meridional o en el Estrecho de Taiwán, la preocupación por la ciberseguridad (Volt Typhoon) o las diferencias en el abordaje de crisis como la guerra de Ucrania. En ese escenario, el impulso a la intensificación de la cooperación militar y de seguridad entre Estados Unidos y los países del Indo-Pacífico ha sido evidente.

El Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (Quad), que se encontraba inactivo, fue reactivado bajo la Administración Trump, sentando las bases para que Biden desarrollara este mecanismo de diálogo hasta convertirlo en una organización cada vez más sustancial. En la cumbre de líderes del Quad celebrada en la escuela secundaria de Biden el 21 de septiembre de 2024, se lanzó por primera vez la cooperación entre los guardacostas de los cuatro países.

El 15 de septiembre de 2021, Estados Unidos, el Reino Unido y Australia anunciaron conjuntamente la formación de AUKUS, una asociación centrada en la cooperación en materia de seguridad cuyo objetivo principal es ayudar a Australia a construir una flota de submarinos de propulsión nuclear. Esta medida fortalece el dominio militar de Estados Unidos en la región del Indopacífico.

Las relaciones entre Estados Unidos y Filipinas dieron un nuevo giro después de que el presidente Ferdinand Marcos Jr., asumiera el cargo en 2022. Manila se alineó con Estados Unidos en el contexto de la rivalidad entre Estados Unidos y China, lo que resultó en un aumento de las bases militares a su disposición en dicho país pasando de cinco a nueve.

Asimismo, el presidente surcoreano Yoon Suk-yeol también se aproximó a EEUU después de asumir el cargo en 2022 y mejoró rápidamente sus relaciones con Japón. Esto facilitó a Estados Unidos la gestión de una de las relaciones más complejas en la región del Indopacífico.

Además, los ejercicios militares conjuntos entre Estados Unidos, Japón y Corea del Sur han logrado avances significativos tras la mejora sustancial de las relaciones entre ambos países. En abril de este año, Estados Unidos, Japón y Filipinas también celebraron su primera cumbre. En 2023, también se formó un nuevo grupo minilateral, el

«Escuadrón», entre Estados Unidos, Japón, Filipinas y Australia, en el que los cuatro ministros de Defensa se reunieron el año pasado y este año. Además, Estados Unidos ha convertido a la India en un aliado cuasi o de facto, además de sus cinco aliados por tratado: Japón, Corea del Sur, Australia, Filipinas y Tailandia.

China ha reaccionado con preocupación a este contexto. La inquietud se amplía ante la propuesta de creación de una "OTAN asiática", formulada a instancias del primer ministro japonés Shigeru Ishiba, que reuniría los acuerdos diplomáticos y de seguridad existentes, como el Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (una agrupación de Australia, Japón, India y Estados Unidos) y el pacto de seguridad AUKUS entre Estados Unidos, el Reino Unido y Australia¹³. El rápido crecimiento de la influencia y el poder de China en relación con Estados Unidos en la región impulsó las declaraciones de Ishiba sobre la necesidad de establecer una organización de tratados de defensa asiática.

En otro orden, el enviado estadounidense a Japón, Rahm Emanuel, dijo que Estados Unidos y sus aliados deberían formar una coalición que pueda ser una especie de OTAN económica para contrarrestar la "coerción" de China con una postura unificada¹⁴.

Todo ello es bien revelador del significativo incremento de la influencia de EEUU en el entorno de China a instancias de la Administración Biden, una dinámica que revela la importante capacidad de atracción de Estados Unidos para gestionar una relación con sus aliados que se ha fortalecido visiblemente.

e) Taiwán

Tras el salto cualitativo expresado por Donald Trump durante su primer mandato en las relaciones de EEUU con Taiwán, Biden lo ha ampliado y profundizado, irritando sobremanera a China que considera este asunto una de las principales "líneas rojas" que no se deben cruzar en las relaciones bilaterales.

De hecho, la Administración Biden no solo ha impulsado las ventas de armas estadounidenses a isla. Taiwán ya tiene una cartera de pedidos de unos 20.000 millones

¹³ "Los países de ASEAN escépticos ante la "OTAN asiática" del primer ministro japonés Ishiba, en: <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/ASEAN-countries-skeptical-of-Japan-PM-Ishiba-s-Asian-NATO> (consultado el 19/11/2024)

¹⁴ US envoy in Japan's proposal for NATO-like economic group a 'daydream', en <https://www.globaltimes.cn/page/202410/1321009.shtml> (consultado el 19/11/2024)

de dólares y el mes pasado anunció un pedido de casi 2.000 millones de dólares para sistemas de misiles. Estas compras han impulsado el gasto total de defensa de Taipéi. Desde que el Partido Democrático Progresista (PDP) asumió el poder en 2016 se ha incrementado en torno a un 80 por ciento¹⁵.

Pero lo que más preocupa en Beijing es la laminación sostenida de la “ambigüedad estratégica”. Hasta cinco veces, Joe Biden ha asegurado públicamente que acudiría en ayuda de Taipéi en caso de producirse una invasión de la isla por parte del Ejército Popular de Liberación. Bien es verdad que dicha afirmación ha sido siempre posteriormente matizada por sus portavoces.

Asimismo, Biden ha promovido una mayor integración económica, tecnológica y comercial con Taiwán, con vistas a reducir la dependencia de China continental y también para optimizar las capacidades de Taiwán en la superación del estancamiento estadounidense. En este sentido, y dado que Taiwán no podría incorporarse al IPEF, ha promovido la Iniciativa Estados Unidos-Taiwán sobre el Comercio del Siglo XXI, cuya expectativa queda en manos ahora de las decisiones de la nueva administración. Trump ha acusado a Taipéi de “robar” la industria de los chips y le exige un mayor esfuerzo en defensa. Taipei está considerando ahora comprar un gran paquete de armas a Estados Unidos para demostrar su compromiso con la autodefensa.

¿Y qué hará Donald Trump?

El “pivote estratégico hacia Asia” de Estados Unidos, anunciado por primera vez por la entonces Secretaria de Estado Hillary Rodham Clinton en noviembre de 2011, se ha hecho un poco más realidad durante la Administración Biden. A su ritmo y con las limitaciones derivadas de su estatus y compromisos regionales y globales, la priorización de Asia en general y de China en particular revelan que cada vez más es tomada muy en serio en Washington como la principal amenaza a los intereses estadounidenses.

¿Qué hará Donald Trump con el legado de Joe Biden en las relaciones con China¹⁶? La competencia con China y revitalizar los sectores tecnológico e industrial de Estados

¹⁵ Taiwan needs “more refined” approach as Trump returns, en <https://focustaiwan.tw/politics/202411090014> (consultado el 20/11/2024)

¹⁶ Algunas reflexiones complementarias del autor sobre las consecuencias de la victoria de Donald Trump en los comicios del 5 de noviembre en El Independiente, Público, o Diario El Correo:

Unidos serán una alta prioridad de la administración Trump. Probablemente, planteará una estrategia integral dirigida a Beijing, que incluya cuestiones geopolíticas, desvinculación económica, seguridad de la cadena de suministro y restricciones a las exportaciones.

A juzgar por las propuestas de equipo gubernamental y las trayectorias de sus integrantes, Estados Unidos seguirá con su agresiva represión y contención de China. Mike Waltz, un abierto defensor de la venta de armas a Taiwán que ha llamado a China una "amenaza existencial", fungirá como su asesor de seguridad nacional, y también nombró al senador Marco Rubio, miembro fundador de la Alianza Interparlamentaria sobre China -una alianza global interpartidaria para abordar los desafíos que China plantea al orden basado en reglas- como su secretario de Estado.

Reducir la competitividad estratégica de China y ampliar la brecha de poder entre Estados Unidos y China serán los ejes centrales de la estrategia de la segunda administración Trump para China. Además de los esfuerzos por reducir la dependencia estadounidense de las cadenas de suministro chinas, es muy probable que Estados Unidos presione fuertemente para librar una segunda guerra comercial contra China, principalmente con agresivas medidas proteccionistas.

Si es previsible una merma del factor ideológico en aras de potenciar una competencia más pragmática, está por ver, no obstante, la capacidad de la nueva Administración para consolidar los importantes avances registrados en la relación con los aliados. Asimismo, cierta incertidumbre planea sobre el enfoque a desarrollar en relación a Taipéi. Aunque el lobby pro-taiwanés es muy importante en su equipo, tanto el propio Trump como personas muy cercanas como el empresario Elon Musk han alentado un importante giro de guion. De confirmarse, esto alejaría la hipótesis de un conflicto abierto que tiene en el futuro de la isla su máxima expresión.

En cualquier caso, la competencia con China no sólo estará entre las principales prioridades del gobierno de Trump, sino que sería uno de los principios rectores de su gobierno. En qué medida subsistirá el marco institucional que Washington y Beijing han construido con denodado esfuerzo en el último tramo de la Administración Biden es otra

<https://www.elindependiente.com/internacional/2024/11/10/xi-y-trump-abogados-al-choque-de-trenes/> o
<https://blogs.publico.es/otrasmiradas/88404/trump-ii-certezas-e-incognitas-para-china/>;
<https://www.elcorreo.com/opinion/tribunas/xulio-rios-china-trump-20241122003629-nt.html> (consultado el
22/11/2024).

incógnita destacable. Por el contrario, es posible una retroalimentación mutua en la búsqueda de soluciones diplomáticas a las guerras en Europa y Oriente Medio.

Para el líder chino Xi Jinping, esta nueva administración representará un gran desafío, especialmente teniendo en cuenta el particular momento crítico de transformación de su economía y a tres años vista de un nuevo congreso del PCCh en el que, a buen seguro, intentará optar a un cuarto mandato.

Xulio Ríos

Asesor emérito del Observatorio de la Política China.

@XulioRios; @xuliorios.bsky.social

109/2024

2 de diciembre de 2024

David Corral Hernández *

La carrera de la IA militar. El maratón de las normas humanas para regularla

La carrera de la IA militar. El maratón de las normas humanas para regularla

Resumen:

Las tecnologías y su evolución han sido decisivas para definir el desarrollo de las sociedades y las relaciones entre ellas, tanto de las pacíficas como de las que no lo son. Su dominio, como es el caso de la IA en nuestros días, es fundamental para prevalecer y mantener la brecha frente a potenciales adversarios. Esta tecnología, llamada a transformar el mundo como lo conocemos al tiempo que hace realidad una nueva revolución industrial, avanza a grandes pasos estimulada por inversiones billonarias de gobiernos y empresas. Su uso en el ámbito militar, o el control del mismo, no coincide en velocidad con el ritmo y aprobación de su reglamentación nacional e internacional. Encontramos ya casos de IA empleándose en conflictos como los que se libran en Ucrania o en Oriente Medio, como en otros lugares de una manera más silenciosa, mientras las grandes instituciones internacionales como la ONU o la UE, y algunas naciones individualmente, se esfuerzan por crear marcos de actuación que definan y limiten el poder de decisión y actuación de las «máquinas» que pueda afectar a los seres humanos, incluyendo el respeto por sus vidas. Son límites acordados entre humanos para acotar el uso que la IA tiene como arma, una amenaza que, afirman algunos de sus desarrolladores, podría superar al poder nuclear.

Palabras clave:

Inteligencia Artificial. IA. UE. ONU. China. EE.UU.

***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 race of the military AI. The marathon of human standards to regulate it.

Abstract:

Technologies and their evolution have been decisive in defining the development of societies and the relationships between them, both peaceful and non-peaceful. Their mastery, as is the case of AI today, is fundamental to prevail and maintain the advantage over potential adversaries. This technology, called to transform the world as we know it while making a new industrial revolution a reality, is advancing by leaps and bounds, stimulated by billions of dollars in investments by governments and companies. Its use in the military sphere, or the control thereof, does not coincide in speed with the pace and approval of its national and international regulation. We already find cases of AI being used in conflicts such as those in Ukraine or the Middle East, as elsewhere in a more silent way, while large international institutions such as the UN or the EU, and some individual nations, strive to create frameworks that define and limit the power of decision and action of the «machines» that can affect humans, including respect for their lives. These are limits agreed among humans to limit the use of AI as a weapon, a threat that, some of its developers claim, could surpass nuclear power.

Keywords:

Artificial Intelligence. AI. EU. UN. China. USA.

Un mundo en transformación

El avance de la inteligencia artificial, IA, está obligando a las instituciones internacionales y a los gobiernos de todo el mundo a crear, o al menos a intentarlo, marcos normativos para definir y gestionar los riesgos y beneficios asociados a esta tecnología transformadora. La obligación es cada día más ineludible dada la velocidad a la que avanza y, con ella, las potenciales y numerosas amenazas para sociedades y seres humanos. Entre ellas hay muchas conocidas por el intenso debate que las rodea. Son la pérdida generalizada de puestos de trabajo, la desinformación cada vez más convincente y omnipresente, el sesgo algorítmico o la catalogación o manipulación social. Menos conocidas son sus posibilidades en el ámbito de la ciberseguridad, tanto ofensivas como defensivas, o su uso cada vez más extendido entre las fuerzas de defensa y seguridad, con las principales potencias (Estados Unidos y China a la cabeza de la rivalidad geopolítica) compitiendo por el control de industrias y tecnologías críticas y emergentes como los semiconductores, la computación cuántica o, por supuesto, la IA, con la que están llenando «arsenales» contratando a cientos de empresas para desarrollar y probar con seguridad nuevos algoritmos y herramientas para distintos ámbitos de aplicación.

En la cima de todas ellas se encuentran las amenazas catastróficas y existenciales que podrían causar las armas químicas, biológicas o atómicas/nucleares diseñadas o controladas con IA o la alteración de las cadenas de mando, tal como ha alertado Eric Schmidt, exconsejero delegado que fuera la máxima autoridad de Google durante 10 años y figura destacada de la industria de defensa estadounidense. Este «momento Oppenheimer» se agrava si tenemos en cuenta el doble uso de esta tecnología, como de otras, y que el acceso a la IA para no expertos o para cualquier persona que quiera causar daño es muy sencillo y asequible en términos económicos y de conocimiento. Referente es la publicación «Weapons of Mass Destruction Proxy»¹ del Centro para la Seguridad de la IA, una herramienta que ayuda a calcular cómo determinados LLM (Grandes Modelos de Lenguaje) pueden reducir la barrera de entrada a las amenazas QBRN (Terrorismo Químico, Biológico, Radiológico y Nuclear).

Y mientras, proliferan rápidamente los sistemas de armamento autónomos en los campos de batalla de Ucrania y Gaza o en la guerra que puso fin al enquistado conflicto

¹ «The WMDP Benchmark: Measuring and Reducing Malicious Use With Unlearning». WMDP. Disponible en: <https://www.wmdp.ai/>. Fecha de consulta: 29/10/24.

de Alto Karabaj entre Armenia y Azerbaiyán, lo que pone de manifiesto la falta de normas y controles internacionales. Serán también recordadas por ser las primeras guerras IA de la historia. Los algoritmos, además de emplearse en tareas de inteligencia, logística o vigilancia, vuelan en armamento o en vehículos no tripulados (drones) ayudando a las fuerzas que cuentan con ellos en la identificación de objetivos y enemigos y en el futuro, o no, que les espera. La gran línea roja es dar el gatillo a una máquina, en una delegación de responsabilidad consciente, para que decida quitar la vida a personas sin ninguna intervención o dirección humana.

Ante esta amenaza, que supera los planteamientos éticos y morales, son múltiples las voces que piden urgentemente una legislación y una regulación centradas en la IA para reducir estas amenazas. Y parece que hay respuestas, aunque su aplicación sea con mayor o menor vinculación o voluntariedad y sean muy dispares sus enfoques de gobernanza en función de las prioridades y de los contextos políticos, económicos y sociales. A lo largo de los últimos meses los principales organismos internacionales, con la ONU y la UE como referentes, o los gobiernos de EE.UU. o China, entre otras naciones, han aprobado acuerdos, leyes, directivas o reglamentos con el objetivo de precisar el uso de la IA y limitar los riesgos que plantea su mal uso. Dado que la IA sigue avanzando a un ritmo sin precedentes, es crucial que los responsables políticos y los investigadores colaboren estrechamente en el desarrollo de marcos normativos completos, adaptables y eficaces.

UE, la pionera

La Unión Europea se convirtió en pionera mundial al tener ya en vigor, desde el 1 de agosto de 2024, una norma única en el mundo, el Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial², un texto centrado en la protección de los derechos de los ciudadanos que fue propuesto por la Comisión en abril de 2021 y aprobado por el Parlamento Europeo y el Consejo en diciembre de 2023. Este marco jurídico integral, cuyo fin es fomentar el desarrollo y la implantación responsables de la IA en los países miembro de la UE,

² «The AI Act Explorer». Future of Life Institute. Disponible en: <https://artificialintelligenceact.eu/ai-act-explorer/>. Fecha de consulta: 29/10/24.

contempla entre otros riesgos aquellos que puedan afectar a la seguridad y los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Para ello ha establecido un marco normativo para garantizar el desarrollo y uso seguro y ético de la IA en el que se prohíbe, en todo el territorio comunitario, el uso de sistemas que supongan una amenaza para la seguridad, los derechos o los medios de subsistencia de las personas y en el que se contemplan cuatro niveles de riesgo:

Mínimo: Sistemas de aplicación voluntaria y en los que se incluyen la mayoría de los sistemas basados en IA, como aplicaciones ofimáticas o de entretenimiento.

Limitado: Herramientas como los asistentes de voz o de generación de contenidos cuyo uso debe ser informado a los usuarios por transparencia, comunicando que están trabajando o interactuando con una máquina.

Alto: Softwares como los empleados en ámbitos como los servicios públicos y privados esenciales, el empleo, la medicina, la conducción autónoma, la gestión de la migración, administración de justicia y procesos democráticos o la identificación biométrica, por citar algunos. Deben cumplir requisitos y obligaciones estrictos para acceder al mercado de la UE incluyendo sistemas de reducción del riesgo, conjuntos de datos de alta calidad, información clara para el usuario (transparencia), supervisión humana, etc.

Inadmisible: Prohibidos en la UE. Son sistemas que supongan una amenaza para la seguridad, los derechos o los medios de subsistencia de las personas. Por ejemplo, los que se destinan a «puntuación o catalogación ciudadana», la actuación policial predictiva, la manipulación cognitiva conductual o el reconocimiento de emociones en lugares de trabajo y centros educativos, entre otros.

Aunque en 2014 el Parlamento Europeo adoptó su primera resolución con el objetivo de «prohibir el desarrollo, la producción y el uso de armas totalmente autónomas que permitan llevar a cabo ataques sin intervención humana» y en diciembre de 2020, la Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento Europeo adoptó el texto: «Inteligencia Artificial: directrices para usos militares y no militares»³, el nuevo reglamento de la Unión no recoge una aplicación para «los sistemas de IA que, y en la medida en que, se

³ «Artificial Intelligence: guidelines for military and non-military use». European Parliament. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201209IPR93411/artificial-intelligence-guidelines-for-military-and-non-military-use>. Fecha de consulta: 29/10/24.

introduzcan en el mercado, se pongan en servicio o se utilicen, con o sin modificaciones, exclusivamente con fines militares, de defensa o de seguridad nacional, independientemente del tipo de entidad que lleve a cabo estas actividades».

Dicha exclusión está justificada por las especificidades de la política de defensa de los Estados miembros y de la política común de defensa de la Unión, ambas sujetas al Derecho internacional público que es, para la UE, el marco jurídico más adecuado para la regulación de los sistemas de IA en el contexto del uso de la fuerza letal y de otros sistemas de IA en el contexto de las actividades militares y de defensa. Por lo que respecta a los fines de seguridad nacional, la exclusión está justificada por el hecho de que la seguridad nacional sigue siendo responsabilidad exclusiva de los Estados miembros.

La única excepción que sí entraría en el ámbito de aplicación del Reglamento es cuando un sistema de IA desarrollado, introducido en el mercado, puesto en servicio o utilizado con fines militares, de defensa o de seguridad nacional sea utilizado, temporal o permanentemente, para otros fines, como los humanitarios o los civiles, y siempre y cuando quede garantizado el cumplimiento del Derecho o de seguridad pública.

La visión y el esfuerzo global de la ONU

En «una era de transformación épica» en la que vivimos en un «polvorín que corre el riesgo de engullir al mundo»⁴, tal como aseguró el secretario general de la ONU, António Guterres, en la sesión anual de la Asamblea General celebrada en la sede de Naciones Unidas en Nueva York en septiembre de 2024, la IA se ha convertido en una oportunidad, pero también, según advirtió⁵ en el Foro Económico Mundial de Davos, por poder llegar a ser una amenaza existencial comparable al calentamiento global.

⁴ «Guterres advierte en la ONU que la situación del mundo es insostenible: «No podemos seguir así». EuroNews. Disponible en: <https://es.euronews.com/2024/09/25/guterres-advierte-en-la-onu-que-la-situacion-del-mundo-es-insostenible-no-podemos-seguir-a#:~:text=El%20secretario%20general%20de%20la,»No%20podemos%20seguir%20así>. Fecha de consulta: 29/10/24.

⁵ PARADA, Ricardo. «Amenaza existencial: la IA se toma el centro de las discusiones en el Foro Económico Mundial de Davos». EuroNews. Enero 2024. Disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2024/01/18/amenaza-existencial-la-ia-se-toma-el-centro-de-las-discusiones-en-el-foro-economico-mundial-de-davos/>. Fecha de consulta: 29/10/24.

Por ello la ONU y sus agencias trabajan para lograr normas, lo más universales, multilaterales y reconocidas que sea posible, para un futuro seguro, equitativo e integrador de la inteligencia artificial que considere los derechos humanos, la privacidad y el impacto social. «Las Naciones Unidas tienen una característica importante: su legitimidad. Es una plataforma donde todos pueden estar juntos», ha afirmado Guterres⁶, quien cree que «la ONU es la única organización capaz de crear un marco verdaderamente global e integrador para la IA» ya que «otros tienen el poder, otros tienen el dinero, pero no la legitimidad ni el poder de convocatoria que tiene la ONU».

La organización liderada por Guterres, que ha hecho de la regulación de la IA una prioridad y propone la creación de una entidad de la ONU similar a otras agencias, como el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), lleva años trabajando en este ámbito con diferentes iniciativas y aprovechando como base diferentes legislaciones. El foro principal de debate, hasta la fecha, de la aplicación de la IA en el ámbito militar ha sido el Grupo de Expertos Gubernamentales sobre tecnologías emergentes en el ámbito de los sistemas de armas autónomas letales, ya que el marco de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales de la ONU, establecido en 1980 para legislar sobre el uso de armas consideradas de naturaleza excesiva o indiscriminada, no ha podido responder a los desafíos relacionados con el desarrollo potencial de sistemas de armas autónomos letales.

La Convención de las Naciones Unidas sobre Ciertas Armas Convencionales de 2019 (CCW, por sus siglas en inglés⁷), recoge en el primero de sus 11 puntos que «el derecho internacional humanitario se aplica plenamente a todos los sistemas de armas, incluyendo los sistemas autónomos letales» y que, en el segundo, «la responsabilidad por las decisiones sobre el uso de estos sistemas debe mantenerse en manos de seres humanos, y no puede ser transferida a las máquinas».

Esta idea, la de que «un algoritmo no debe tener el control total de las decisiones que implican matar», quedó de nuevo patente en noviembre de 2023 en la Primera Comisión de la Asamblea General (Desarme y Seguridad Internacional). Tras 11 votaciones

⁶ «Can the UN get the world to agree on AI safety? António Guterres. GZERO World with Ian Bremmer». GZERO en YouTube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=rnpAFCGegdW>. Fecha de consulta: 29/10/24.

⁷ «Reunión de las Altas Partes Contratantes en la Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que Puedan Considerarse Excesivamente Nocivas o de Efectos Indiscriminados». CCW. Disponible en: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g19/343/67/pdf/g1934367.pdf>. Fecha de consulta: 29/10/24.

registradas por separado sobre sus disposiciones, aprobó por 164 votos a favor, 5 en contra (entre ellos Bielorrusia, India, y la Federación de Rusia) y 8 abstenciones (China, República Popular Democrática de Corea, Irán, Israel, Arabia Saudí, Siria, Turquía y Emiratos Árabes Unidos), el nuevo proyecto de resolución sobre los sistemas de armas autónomas letales (documento A/C.1/78/L.568). La resolución expresa su preocupación por las posibles consecuencias negativas y el impacto de los sistemas de armas autónomas en la seguridad mundial y la estabilidad, incluido el riesgo de una carrera armamentística, al mismo tiempo que deja claro que debe preservarse el principio de la responsabilidad humana en todo uso de fuerza letal, independientemente del tipo de sistema de armamento utilizado.

Mayor apoyo, unánime, tuvo la Resolución A/78/L.49 sobre «Aprovechar las oportunidades que ofrecen los sistemas de inteligencia artificial seguros y fiables en pro del desarrollo sostenible»⁹ aprobada por la Asamblea General de la ONU el 21 de marzo de 2024. Aunque la resolución no tiene efectos vinculantes inmediatos, su contenido servirá como guía normativa y marca un hito mundial en la «carrera hacia la regulación de la IA» al ser la primera resolución adoptada por la ONU en materia de inteligencia artificial. El texto, propuesto por Estados Unidos y copatrocinado por China y decenas de otros países, se adoptó por consenso de los 193 estados miembros tras varios fracasos previos y meses de negociaciones. El texto subraya la necesidad de directrices «para promover sistemas de inteligencia artificial seguros y fiables que se desarrollen de forma responsable y respeten los derechos humanos y la legislación internacional», aunque, al igual que la UE, excluye de su ámbito la IA militar. Sigue pendiente una resolución de este organismo en este sentido, por ello el secretario general de la ONU ha pedido un tratado jurídicamente vinculante para 2026 que prohíba las LAWS (Lethal Autonomous Weapons - Armas Autónomas Letales) que operan sin control ni supervisión humana y no cumplan con el derecho internacional humanitario.

⁸ «Sistemas de armas autónomos letales». Asamblea General ONU. Disponible en:

<https://documents.un.org/doc/undoc/ltid/n23/302/69/pdf/n2330269.pdf>. Fecha de consulta: 29/10/24.

⁹ «Seizing the opportunities of safe, secure and trustworthy artificial intelligence systems for sustainable development». Asamblea General ONU. Disponible en:

<https://documents.un.org/doc/undoc/ltid/n24/065/92/pdf/n2406592.pdf>. Fecha de consulta: 29/10/24.

Reciente es el informe titulado «Gobernar la Inteligencia Artificial para la Humanidad¹⁰», publicado en septiembre de 2024 en su última versión por el Órgano Asesor de Alto Nivel sobre Inteligencia Artificial de la ONU. Incluye recomendaciones para la gobernanza mundial de la IA que podrán servir como hoja de ruta para salvaguardar nuestro futuro digital y garantizar que la Inteligencia Artificial beneficie a toda la humanidad, solicitando a todas las partes interesadas que colaboren en la gobernanza de la IA para fomentar el desarrollo y la protección de todos los derechos humanos.

Otros textos relevantes, también recientes, en este caso sí que dedicados a las oportunidades y los riesgos de la IA con fines militares, así como sobre la gobernanza y el uso responsable de estas tecnologías, son los informes elaborados por el Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR)¹¹. Su pretensión es abordar cuestiones éticas, legales y operativas que sirvan para mejorar la comprensión del uso de la IA en tareas militares, prevenir su proliferación incontrolada y recalcar la necesidad del «control humano significativo» que asegure los principios fundamentales del derecho internacional humanitario, al igual que la responsabilidad, supervisión y rendición de cuentas en casos como el reconocimiento y selección de objetivos, el uso (proporcional) de la fuerza o el de armas letales, entre otras posibilidades.

75 años al frente de la defensa colectiva

La OTAN, principal alianza militar del planeta por capacidades y tamaño, ha cumplido 75 años y lo ha hecho inmersa en una transformación hacia un futuro en el que tiene como objetivo desarrollar y adoptar nuevas tecnologías emergentes y disruptivas (EDTs), establecer o participar en principios internacionales de uso responsable y que las nueve áreas tecnológicas prioritarias que ha establecido en el camino de la innovación, entre ellas la IA, biotecnología y tecnologías de mejora humana, cuánticas o sistemas autónomos, permitan mantener la ventaja tecnológica de la OTAN frente a posibles adversarios.

¹⁰ «Governing AI for Humanity: Final Report». ONU. Septiembre 2024. Disponible en: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/governing_ai_for_humanity_final_report_en.pdf. Fecha de consulta: 29/10/24.

¹¹ «UNIDIR's publications». UNIDIR. Disponible en: <https://unidir.org/publication/?focus-area=artificial-intelligence&pageNum=1>. Fecha de consulta: 29/10/24.

En lo que se refiere a IA en la Alianza, el referente es el Comité de Revisión de Datos e IA. Cada país tiene un miembro en el Consejo, no necesariamente militar, ya que pueden proceder de la administración pública, el sector privado, la academia o la sociedad civil, para garantizar por origen y perfil que el enfoque de la OTAN sobre la «IA Responsable», que debe desarrollarse en una norma de certificación, sea multidisciplinar. Esta unidad regula el desarrollo y uso seguro de la IA y ayuda a poner en práctica los «Principios de Uso Responsable de la IA¹²» acordados por los Aliados en la Estrategia de IA de la OTAN. Esta norma, cuya primera edición es de 2021 y ha sido revisada en 2024, pretende acelerar el uso de las tecnologías de IA dentro de la OTAN y la interoperabilidad entre aliados pues «es vital que la OTAN utilice estas tecnologías, cuando proceda, lo antes posible».

Los problemas de seguridad derivados de las nuevas tecnologías de IA son importantes, sobre todo para uso militar, por lo que la OTAN se propone seguir abogando por un uso responsable, garantizando que, aquellas que se desarrollen o sean empleadas, cumplan con los principios de uso responsable de legalidad; responsabilidad y rendición de cuentas; explicabilidad y trazabilidad; fiabilidad; gobernabilidad y mitigación del sesgo. Además, utilizará su poder de convocatoria para influir en las normas y estándares internacionales y que este uso responsable de la IA pueda reflejarse, finalmente, en una resolución «histórica» de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la IA.

Por primera vez la estrategia identifica la desinformación generada por IA, las operaciones de información y la violencia de género como temas de preocupación para la Alianza y las sociedades y democracias de sus miembros. También trabajará para protegerse contra el uso adversario de la IA, entre otras cosas mediante una mayor previsión y análisis estratégicos.

Entre los retos están también los que afectan a sus empleados militares y civiles. Para hacer frente a las repercusiones que supone la llegada de nuevas tecnologías podrían ser necesarios, por ejemplo, programas de reciclaje profesional, cambios en las funciones de los puestos de trabajo y una mayor integración de los expertos técnicos en las operaciones militares. Desde el sector privado o los proveedores de defensa no tradicionales, la OTAN tiene previsto conseguir soluciones innovadoras a través de

¹² «Summary of NATO's revised Artificial Intelligence (AI) strategy». OTAN. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_227237.htm. Fecha de consulta: 29/10/24.

DIANA (Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic) y el Fondo de Innovación (NIF).

China, superpotencia tecnológica

La República Popular China tiene en la tecnología y su dominio y supremacía uno de los principales pilares para asegurar su crecimiento económico y su estatus como superpotencia mundial. Socia habitual y activa en todos los foros internacionales de IA, no lo es tanto, al igual que otras naciones avanzadas, a la hora de definir o limitar su uso militar. Sus normas nacionales son muy específicas para cada ámbito, especialmente en el control social y en todo aquello que asegure mantener y proteger los valores del gobernante Partido Comunista de China.

El libro blanco de China de 2019 sobre defensa nacional defiende la teoría de la «guerra inteligente¹³», en la que se considera vital aprovechar la IA para los planes de modernización del Ejército Popular de Liberación. Dos años después, en 2021, se publicaron las «Normas Éticas para la Inteligencia Artificial de Nueva Generación¹⁴» y en los últimos años se han aprobado una serie de normativas verticales dirigidas a ámbitos específicos de las aplicaciones de la IA. Entre ellas destacan:

Las «Disposiciones sobre recomendaciones algorítmicas», de 2021, que obligan a un registro de algoritmos que exige que todos los algoritmos de organizaciones chinas que cumplan los requisitos se registren en un plazo de 10 días a partir de su lanzamiento público. Además, regula los algoritmos de recomendación, como los que proporcionan clasificaciones personalizadas, filtros de búsqueda, toma de decisiones o «servicios con propiedades de opinión pública o capacidades de movilización social».

»Disposiciones sobre síntesis profunda», de 2022, que regulan el uso de algoritmos que generan contenidos sintéticos. Su objetivo es combatir la desinformación y los «deepfakes» exigiendo etiquetado, identificación de usuarios y proveedores para evitar «usos indebidos».

¹³ YATSUZUKA, Masaaki. «PLA's Intelligentized Warfare: The Politics on China's Military Strategy*». National Institute for Defense Studies. Disponible en:

<https://www.nids.mod.go.jp/english/publication/security/pdf/2022/01/05.pdf>. Fecha de consulta: 29/10/24.

¹⁴ «Ethical Norms for New Generation Artificial Intelligence Released». Center for Security and Emerging Technology. Disponible en: <https://cset.georgetown.edu/publication/ethical-norms-for-new-generation-artificial-intelligence-released/>. Fecha de consulta: 29/10/24.

«Medidas provisionales sobre IA Generativa», de 2023, una norma que pretendía responder al lanzamiento de ChatGPT regulando en mayor profundidad los modelos de lenguaje, reforzando disposiciones como los requisitos de discriminación, los datos de entrenamiento y la alineación con los intereses nacionales.

En muchos sentidos la gobernanza china de la IA funciona de forma paralela y disociada de la occidental y las principales empresas de IA, como OpenAI o Google, no prestan servicio en el país asiático por no querer cumplir las políticas impuestas por Pekín.

EE.UU. quiere seguir marcando el camino

Pese al bloqueo legislativo en el Congreso que ha sufrido la administración del presidente Joe Biden, Estados Unidos ha adoptado un enfoque de la gobernanza de la IA centrado en decretos y declaraciones con los que ha tratado de mantener su ventaja tecnológica y militar y frenar los avances de China en este campo, posicionarse como líder mundial y promocionar políticas de IA nacionales e internacionales, la mayoría no vinculantes.

La carrera armamentística geopolítica contra China es clave en la estrategia estadounidense de gobernanza de la IA, muy influenciada por la amenaza que supone para Washington los rápidos avances de China en IA y las posibles implicaciones que puedan tener para la seguridad nacional y el equilibrio de poder o del orden mundial. Vinculantes sí que han sido las medidas tomadas para frenar las ambiciones de Pekín, como impedir el acceso a semiconductores avanzados, cruciales para desarrollar y evolucionar modelos de IA.

En 2022 se hizo público el «Plan para una Declaración de Derechos de la IA¹⁵», proyecto no vinculante que esboza cinco principios para guiar el diseño, uso y despliegue de sistemas automatizados para proteger los derechos del público estadounidense. Son sistemas seguros y eficaces, protecciones contra la discriminación algorítmica, privacidad de los datos, notificación y explicación, y alternativas humanas, consideración y alternativa.

¹⁵ «Blueprint for an AI Bill of Rights». The White House. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/ostp/ai-bill-of-rights/>. Fecha de consulta: 29/10/24.

La «Executive Order (14110) on Safe, Secure, and Trustworthy Artificial Intelligence¹⁶», de 2023, establece nuevos estándares para el desarrollo de una IA segura, la protección de la privacidad de los estadounidenses, la promoción de la equidad y los derechos civiles, la defensa de los consumidores y trabajadores, la promoción de la innovación y la competencia, la promoción del liderazgo estadounidense en materia de IA y por garantizar el uso gubernamental responsable y eficaz de la IA.

El Consejo de Seguridad Nacional y el jefe de Gabinete de la Casa Blanca tienen como misión ordenar el desarrollo de un Memorando de Seguridad Nacional que dirija acciones adicionales sobre IA y seguridad y que permita garantizar que la comunidad militar y de inteligencia de los Estados Unidos utilice la IA de forma segura, ética y eficaz en sus misiones. Además, deberá establecer acciones para contrarrestar el uso militar de la IA por parte de los adversarios.

De momento, el Departamento de Defensa ya ha hecho pública su estrategia para acelerar la adopción de capacidades avanzadas de inteligencia artificial: «Data, Analytics, and Artificial Intelligence Adoption Strategy. Accelerating Decision Advantage¹⁷». «Desde el punto de vista de la disuasión y la defensa frente a agresiones, los sistemas basados en IA pueden ayudar a acelerar la toma de decisiones de los mandos y mejorar la calidad y precisión de esas decisiones, lo que puede ser decisivo para evitar un combate o vencer en él», ha declarado la subsecretaria de Defensa, Kathleen Hicks, al presentar esta estrategia en el Pentágono. Este nuevo documento pretende sentar las bases para que el DoD aproveche las capacidades emergentes de la IA en el futuro y permita garantizar que los combatientes estadounidenses mantengan la superioridad en la toma de decisiones en el campo de batalla durante los próximos años.

Estados Unidos también ha presentado una declaración política de 1218 puntos que promueve la cooperación internacional sobre el uso responsable de la inteligencia

¹⁶ «Executive Order on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence». The White House. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2023/10/30/executive-order-on-the-safe-secure-and-trustworthy-development-and-use-of-artificial-intelligence/>. Fecha de consulta: 29/10/24.

¹⁷ CLARK, Joseph. «DOD Releases AI Adoption Strategy». Department of Defense. Noviembre 2023. Disponible en: <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3578219/dod-releases-ai-adoption-strategy/>. Fecha de consulta: 29/10/24.

¹⁸ «Political Declaration on Responsible Military Use of Artificial Intelligence and Autonomy». Disponible en: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2023/10/Latest-Version-Political-Declaration-on-Responsible-Military-Use-of-AI-and-Autonomy.pdf>. Fecha de consulta: 29/10/24.

artificial y las armas autónomas. Los más de 50 firmantes, entre los que se encuentra España, al igual que la mayoría de los miembros de la UE o Australia y Japón, se comprometen a recurrir a revisiones jurídicas y capacitación para garantizar que la IA militar se ajuste a las leyes internacionales, a la rendición de cuentas, a desarrollar la tecnología con ética, cautela y transparencia, a evitar sesgos involuntarios en los sistemas que la emplean, así como a seguir debatiendo el modo en que la IA podría evolucionar e implementarse de forma responsable. No están China, Rusia, India o Pakistán, que tienen los mayores ejércitos del mundo junto a Estados Unidos. Tampoco Israel, uno de los mayores aliados de Washington y usuario avanzado de la IA en conflictos armados.

La declaración, que no es jurídicamente vinculante ni prohíbe ningún uso específico de la IA en el campo de batalla, es el primer gran acuerdo entre naciones para imponer límites voluntarios a la IA militar y en ella se establece «mantener el control humano y la participación en todas las acciones críticas para informar y ejecutar decisiones soberanas relacionadas con el empleo de armas nucleares».

REAIM ¿Un camino inesperado?

Bletchley Park, la localidad inglesa en la que Alan Turing desveló el secreto de la máquina de cifrado «Enigma» de los nazis y comenzó a pensar en máquinas que piensan, fue el lugar que acogió en 2023 un encuentro y un logro histórico. En el AI Safety Summit¹⁹, la Cumbre de Seguridad de la IA organizada por el gobierno británico, se dieron citas las principales potencias mundiales y los pioneros globales en el desarrollo de la inteligencia artificial para, por primera vez, «trabajar juntos» en esta tecnología de manera que sea «segura» y su uso regulado para prevenir sus efectos más «catastróficos».

La «Declaración de Bletchley²⁰» fue firmada conjuntamente por Estados Unidos, China, la Unión Europea, Reino Unido, Japón, India, Brasil... hasta un total de 28 naciones,

¹⁹ KNIGHT, Will. «AI Safety Summit 2023: potencias mundiales buscan contener la inteligencia artificial, pero también explotarla». Wired. Noviembre 2023. Disponible en: <https://es.wired.com/articulos/ai-safety-summit-2023-potencias-mundiales-buscan-contener-inteligencia-artificial-pero-tambien-explotarla>. Fecha de consulta: 29/10/24.

²⁰ «The Bletchley Declaration by Countries Attending the AI Safety Summit, 1-2 November 2023». UK Government. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/ai-safety-summit-2023-the-bletchley-declaration/the-bletchley-declaration-by-countries-attending-the-ai-safety-summit-1-2-november-2023>. Fecha de consulta: 29/10/24.

incluyendo a España. El compromiso, aunque como otros es no vinculante y genérico, sí que ha unido por primera vez a Estados Unidos y a China en un acuerdo mundial. «Estamos decididos a trabajar juntos de manera inclusiva para asegurar una IA humano-céntrica, fiable y responsable que sea segura», dice el texto, dado que «existe un potencial para un daño serio, incluso catastrófico, deliberado o accidental, derivado de las capacidades más significativas de estos modelos de IA. Visto el ritmo rápido e incierto de cambio de la IA, y en el contexto de la aceleración de inversión en tecnología, afirmamos que profundizar en nuestro conocimiento de estos riesgos potenciales y las acciones para afrontarlas es especialmente urgente».

Este hito tuvo dos secuelas previstas para ampliar su impacto, las cumbres REAIM celebradas en 2023 en La Haya (Países Bajos) y Seúl (República de Corea) en 2024, con representantes de 57 y 121 estados respectivamente. La Cumbre REAIM (Responsible AI in te Military domain o Inteligencia Artificial Responsable en el Ámbito Militar) es una plataforma mundial, la más completa e inclusiva en la actualidad, de debate sobre la aplicación militar responsable de la IA.

En la sesión inaugural de La Haya se marcaron las primeras pautas sobre el uso de la IA en el campo de batalla. El avance, sin embargo, llegó en Seúl. Más de 60 países, entre ellos Estados Unidos, la mayoría de europeos, algunos americanos, asiáticos y de Oceanía aprobaron un «Plan de acción²¹» diseñado para orientar el uso de la inteligencia artificial en aplicaciones militares. Sin embargo, en una clara demostración de que el interés en el tema es común pero las posiciones e intereses no tanto, China y unos 30 países más presentes en el encuentro no firmaron. Tampoco Rusia, ausente de las dos citas al estar condenada por la invasión de Ucrania.

En sus 20 puntos, no vinculantes, el documento se estructura en tres temáticas: el impacto que produce la IA en la paz y seguridad internacional, la implementación de la IA responsable en la Defensa y la Gobernanza futura de la IA en el entorno militar. Subraya la necesidad de un control humano cumpliendo la legislación internacional (en particular el derecho internacional humanitario) y garantizar que la responsabilidad y la

²¹ «Blueprint for Action». REAIM. Disponible en: <https://ream2024.kr/home/reameng/board/bbsDetail.do?encMenuId=4e57325766362f626e5179454e6d6e4d4a4d33507a773d3d&encBbsMngNo=366e794c7a644d756342425668444f393053755142673d3d&encBbsNo=6f784e4542386f7735767465766a6531556f4b6149413d3d&ctlPageNow=1&schKind=bbsTtlCn&schWord=>. Fecha de consulta: 29/10/24.

rendición de cuentas nunca son transferidas a máquinas, incluidas las medidas adecuadas relacionadas con el juicio humano y el control sobre el uso de la fuerza en consonancia con los principios de proporcionalidad y necesidad. La IA debe ser ética, centrada en el ser humano, fiable y se mejorará su explicabilidad a través de evaluaciones exhaustivas que impidan la escalada y el uso indebido de las armas basadas en ella.

Entre los principales acuerdos alcanzados y reflejados en el plan figuran los compromisos para garantizar que la IA no amenace la paz, seguridad y la estabilidad mundial, no viole los derechos humanos, no eluda el control humano y no obstaculice otras iniciativas relacionadas con la tecnología militar. De hecho fomenta la colaboración a todos los niveles de manera abierta e inclusiva y considera que las normas desarrolladas por países democráticos que trabajan juntos ayudarán a proteger los derechos humanos. También insta a compartir información y colaborar para gestionar los riesgos tanto previsibles como imprevisibles y mantener el control humano sobre el uso de la fuerza.

Los firmantes entienden que las capacidades IA en el ámbito militar proceden de entornos de seguridad diferentes con preocupaciones diversas, por lo que destacan la importancia del desarrollo de capacidades, especialmente en los países en desarrollo, para promover la plena participación de dichos países en los debates sobre la gobernanza de la IA en el ámbito militar.

La importancia de REAIM va más allá del «Plan de Acción» o de otras iniciativas similares que, de igual manera, no son vinculantes. Es un foro menos politizado, más abierto y colaborativo con múltiples partes interesadas, en el que no hay mandatos restrictivos que impidan sumar esfuerzos para trabajar sobre la IA ética y responsable en el ámbito militar. Una tarea, urgente y necesaria, que puede sentar los cimientos para una, también urgente y necesaria, resolución unánime de Naciones Unidas, y con compromiso de los firmantes, que determine qué es inaceptable por motivos morales, jurídicos y éticos en el empleo de la IA o armas autónomas.

*David Corral Hernández**
Periodista RTVE

110/2024

5 de diciembre de 2024

Guillermo Moya Barba *

Países Bajos como actor geopolítico de creciente relevancia. La importancia del seguimiento de su política interior y exterior

Países Bajos como actor geopolítico de creciente relevancia. La importancia del seguimiento de su política interior y exterior

Resumen:

Durante los últimos años, Países Bajos ha tratado de posicionarse cada vez más como actor clave no solo en suelo europeo, sino también a nivel internacional. En especial, los años 2023 y 2024 han sido de gran importancia, debido a que han tenido lugar numerosos sucesos significativos que ponen de manifiesto la creciente importancia que este país quiere darse a sí mismo en todo el mundo. En este trabajo pretendemos hacer un análisis de los principales acontecimientos sucedidos durante los años 2023 y 2024 y que son de gran relevancia para el estudio de Países Bajos como creciente potencia política y económica, dentro y fuera de la UE. En concreto, examinaremos las implicaciones regionales e internacionales de la política neerlandesa.

Palabras clave:

Países Bajos, UE, política interior, política exterior.

***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 Netherlands as a geopolitical actor of growing relevance. The importance of monitoring its domestic and foreign policy

Abstract:

Over the past few years, the Netherlands has increasingly sought to position itself as a key player not only on European soil, but also internationally. In particular, the years 2023 and 2024 have been of great importance, due to the numerous significant events that have taken place, highlighting the growing importance that this country wants to give itself worldwide. In this paper we intend to analyze the main events that took place during the years 2023 and 2024 and that are of great relevance for the study of the Netherlands as a growing political and economic power, inside and outside the European Union. In particular, we will examine the regional and international implications of Dutch politics.

Keywords:

The Netherlands, European Union, domestic policy, foreign policy.

Introducción

Durante los últimos años, Países Bajos ha tratado de posicionarse cada vez más como un actor clave no solo en suelo europeo, sino también a nivel internacional. En especial, los años 2023 y 2024 han sido de gran relevancia debido a que han tenido lugar numerosos sucesos significativos que ponen de manifiesto la creciente importancia que este país quiere mostrar a los Estados europeos y al resto de la Comunidad Internacional.

El objeto final de este trabajo es mostrar, por un lado, la postura de Países Bajos en ciertos asuntos de relevancia regional o internacional (migración, conflictos internacionales, cuestiones comunitarias), y por otro, ofrecer una visión global de la importancia creciente de este país en el panorama internacional durante los años 2023 y 2024.

Para ello, trataremos las implicaciones regionales e internacionales de sus distintas políticas. Su posición predominante en el seno de la UE en lo referido a Estado de Derecho y migración, así como los acuerdos sobre hidrógeno en aras de convertirse en la puerta de entrada de este vector energético hacia Europa, son dos de las principales implicaciones regionales de la política neerlandesa. Por otra parte, su papel en los conflictos internacionales de Ucrania y Oriente Medio, así como sus relaciones con Estados Unidos y con China en materia de comercio de semiconductores (en relación a la empresa ASML), son algunas de las implicaciones internacionales de la política del gobierno neerlandés.

Implicaciones regionales de la política neerlandesa

En el seno de la Unión Europea (UE), Países Bajos está adquiriendo una posición cada vez más predominante, sobre todo en materias relacionadas con la migración y las nuevas energías, como el hidrógeno.

Migración y asilo

Actualmente, la sociedad neerlandesa se caracteriza por ser una sociedad altamente polarizada en torno a la creciente llegada de inmigrantes y solicitantes de asilo¹. Los datos obtenidos del Servicio de Inmigración y Naturalización (IND), muestran cómo entre marzo de 2023 y marzo de 2024 ha continuado lo que venía siendo ya una tendencia ascendente en las solicitudes de asilo y concesión de permisos de residencia²; todo ello en un contexto de escasez de vivienda. Según el medio NL Times, el jefe de la Inspección de Trabajo declaró que Países Bajos ha llegado a su límite en cuanto al número de inmigrantes laborales, y que su llegada al país debe ser objeto de una más estricta regulación³. El gobierno neerlandés ha planteado, incluso, regular de forma más estricta y limitar los procesos de reunificación familiar, cuyo porcentaje de solicitudes aceptadas había alcanzado hasta el 69% en 2022⁴. Cabe recordar que el derecho a la reunificación familiar es un derecho consagrado en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) en su artículo 8 (derecho al respeto a la vida privada y familiar), a tenor de la interpretación que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha dado a este precepto⁵.

Uno de los puntos donde más se incidió en el acuerdo de coalición fue la migración y asilo, destacando la creación del Ministerio de Migración y Asilo. En este acuerdo la coalición propone la redacción de una Ley de Crisis de Asilo Temporal (LCAT), que tiene como objetivo modificar el sistema de asilo y hacerlo más estricto, llegando incluso a congelar temporalmente los procedimientos de solicitudes. Entre las medidas destacan el endurecimiento del procedimiento de admisión; el hecho de que los recursos de asilo se interpondrán ante un tribunal sin posibilidad de recurso posterior; la supresión del asilo por tiempo indefinido; el alojamiento de los solicitantes de asilo desfavorecidos en lugares separados con la mayor austeridad posible en un régimen parcialmente cerrado; y, especialmente, el hecho de que la asistencia jurídica para las solicitudes de asilo se

¹ ALBADA et.al. (2021). «Polarization in attitudes towards refugees and migrants in the Netherlands». *European Journal of Social Psychology*, 51(3), p. 638.

² IND (2024). Monthly figures March 2024. Disponible en <https://ind.nl/en/about-us/statistics-and-publications/the-ind-in-figures>

³ NL Times (2024). Unions call for the number of labor migrants to be regulated. Disponible en <https://nltimes.nl/2024/05/10/unions-call-number-labor-migrants-regulated>

⁴ IND (2022). Annual report 2022. Disponible en <https://ind.nl/en/about-us/statistics-and-publications/annual-reports>

⁵ TEDH (2014). Family reunification procedure: need for flexibility, promptness and effectiveness. Press Release, ECHR 211 (2014).

limitará al máximo, así como los plazos de apelación, que se reducirán. A nivel comunitario, el nuevo gobierno pretende promover el endurecimiento de las regulaciones de la Unión, así como presentar ante la Comisión una cláusula de exclusión voluntaria⁶ de la política europea de asilo y migración. Con el término mini-Schengen⁷, el nuevo gobierno de coalición pretende hacer referencia a la cooperación con países vecinos y afines para actuar adecuadamente en tiempos de crisis de forma conjunta.

El avance más reciente en esta materia ha sido el anuncio por parte de la ministra de Migración y Asilo de controles fronterizos a partir del 9 de diciembre de 2024. Se trata de una medida de carácter temporal y excepcional con una duración de 6 meses, en la que ha sido necesaria la notificación previa a las instituciones europeas al tratarse de una limitación a la libertad de circulación. El objetivo de estas medidas, según anunció la ministra, es hacer frente a la migración irregular y al tráfico de migrantes de una forma concreta⁸. Con esta iniciativa se une a otros Estados del Espacio Schengen, como Alemania, Francia, Italia, Austria, Suecia o Dinamarca, que ya han implementado este tipo de medidas⁹.

El gobierno neerlandés se ha mostrado un firme defensor de la idea de reformar los instrumentos relativos al sistema de asilo y refugio, en especial el Pacto de Asilo y Migración. Países Bajos considera necesario que se cumplan de buena fe los acuerdos existentes, como el Acuerdo de Dublín, y reforzar la gestión de las fronteras y cooperación de la Unión con terceros países. Sin embargo, uno de los posibles caminos que podría tomar el gobierno neerlandés en este campo es el de una excepción de la política común de asilo y migración, algo que podría dar pie a que otros países como Dinamarca o Italia, con problemas similares, siguieran el mismo rumbo. Esto podría implicar que cada Estado que optase por una exclusión de la política comunitaria de asilo comenzara a actuar de forma independiente e, incluso, contraria a los principios y valores de la política comunitaria, los cuales se basan en el artículo 18 de la Carta de Derechos

⁶ De esta forma, un Estado Miembro que no desee participar en un ámbito particular de la política comunitaria puede quedarse al margen de la misma e impedir un bloqueo general en la toma de decisiones.

⁷ Término acuñado anteriormente para hablar de una zona económica y de cooperación establecida por tres países de la región de los Balcanes: Albania, Macedonia y Serbia.

⁸ Government of the Netherlands (2024). Minister Faber announces border controls. Disponible en <https://www.government.nl/latest/news/2024/11/11/minister-faber-announces-border-controls>

⁹ Comisión Europea. Temporary Reintroduction of Border Control. Disponible en https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en

Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE)¹⁰, y los artículos 67, 78 y 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)¹¹, e incluso de las normas y principios de carácter internacional que rigen en este tipo de situaciones¹².

La actitud del gobierno neerlandés para controlar estos flujos migratorios y reformar el sistema de asilo ha traído consigo la atención de otros Estados, pues se trata de un tema no solo de índole nacional, sino especialmente regional, por cuanto la naturalización de los migrantes en un país, como puede ser Países Bajos, aumenta la probabilidad de posteriores movimientos migratorios hacia los demás Estados Miembros de la Unión¹³. Adicionalmente, más del 95% de los solicitantes de asilo que llegan a Países Bajos lo hacen habiendo viajado a través de otros Estados Miembros, lo que demuestra la disfunción que sufre el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) al verse sobrepasado por la creciente cantidad de solicitudes de asilo y los tiempos de espera cada vez más largos¹⁴. Así, el 8 de marzo de 2023, el gobierno neerlandés impulsó la celebración de una reunión de los Ministros y Secretarios de Estado de Interior de varios países europeos (Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Suiza y Alemania), para tratar precisamente el estado del SECA. Los objetivos de las reformas estructurales que este grupo de Estados plantean son: i) reducir los flujos irregulares; ii) acelerar los procedimientos de asilo y devolución; y iii) equilibrar el sistema de responsabilidad y solidaridad¹⁵.

Por otra parte, los encuentros entre el ex primer ministro Rutte y la primera ministra italiana Meloni evidenciaron los intereses de Países Bajos en reforzar la cooperación norte-sur dentro de esta materia, implicando también a países norteafricanos, especialmente Túnez. En este sentido, en junio de 2023, Rutte viajó a Túnez para

¹⁰ El artículo 18 CDFUE recoge el Derecho de asilo, de conformidad con las normas de la Convención de Ginebra de 1961 y su Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados.

¹¹ Estos artículos recogen aspectos importantes de la política de asilo comunitaria, como el principio de solidaridad como principio rector de la política comunitaria en este ámbito, la garantía de la tutela judicial efectiva, o el sometimiento a la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967.

¹² Como pudiera ser el principio de no devolución contenido en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

¹³ DE HOON et.al. (2020). «A ticket to mobility? Naturalisation and subsequent migration of refugees after obtaining asylum in the Netherlands». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46(7), p. 1185.

¹⁴ EUAA (2024). *Strategic Analysis: Latest Asylum Trends 2023*, pp. 6, 15.

¹⁵ Government of the Netherlands (2023). *Joint Communiqué of the Ministers and State Secretaries of Interior and/or Migration of the Republic of Austria, the Kingdom of Belgium, the Kingdom of Denmark, the French Republic, the Federal Republic of Germany, the Kingdom of the Netherlands, the Swiss Confederation*. March 8, 2023.

reunirse con Meloni, von der Leyen y el presidente tunecino, Kais Saied y llegar a un acuerdo para controlar los flujos de refugiados procedentes del país norteafricano¹⁶.

Recientemente Uganda¹⁷ se ha convertido en un objetivo interesante para el actual Gabinete Schoof. Durante el Consejo Europeo que tuvo lugar la semana del 14 de octubre de 2024, Países Bajos, concretamente el primer ministro Schoof, lideró una reunión junto con Italia y Dinamarca, a la que también acudió Úrsula von der Leyen, para tratar fundamentalmente la cuestión migratoria. Una de las propuestas de Países Bajos en este sentido fue la de crear establecimientos de retorno en terceros países, entre los que se baraja la posibilidad de Uganda. Para Schoof, la mera presencia de von der Leyen en dicha reunión indica que el ambiente en Europa está cambiando, lo que también se ha reflejado en la reciente aprobación de la presidenta de la Comisión Europea del establecimiento de esta clase de centros, siendo el mejor ejemplo el acuerdo al que llegaron los gobiernos italiano y albanés a este respecto¹⁸.

Países Bajos como entrada de hidrógeno verde a Europa

En los últimos años, Países Bajos se ha enmarcado en un proyecto de convertirse en la puerta de entrada de hidrógeno verde al resto de Europa, y para ello ha recurrido a la construcción de su propia red de hidrógeno (National Hydrogen Backbone) y a la firma de acuerdos sobre hidrógeno con distintos Estados¹⁹, entre los que destacaremos algunos de los firmados con España.

En atención a la creación de la National Hydrogen Backbone (NHB), se trata de un proyecto estatal llevado a cabo por la empresa Gasunie (propiedad del gobierno neerlandés) y su empresa subsidiaria Hynetwork Services, para la red de distribución de hidrógeno. El 27 de octubre Gasunie inauguró en Rotterdam los primeros 30 kilómetros

¹⁶ Dutch News (2023). Rutte to Tunisia with Meloni, Von der Leyen for refugee talks. Disponible en <https://www.dutchnews.nl/2023/06/rutte-to-tunisia-with-meloni-von-der-leyen-for-refugee-talks/>

¹⁷ Uganda es uno de los países con más refugiados admitidos en su territorio. UNHCR (2014). The top 20 countries to have granted protection to refugees in 21st century. Disponible en <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/56655f4e0.pdf>

¹⁸ Barbati, Gabriele (2024). Italia envía a Albania a los primeros inmigrantes solicitantes de asilo. Euronews. Disponible en <https://es.euronews.com/2024/10/15/italia-envia-a-albania-a-los-primeros-migrantes-solicitantes-de-asilo>

¹⁹ Otros Estados con los que Países Bajos ha firmado acuerdos sobre hidrógeno son Noruega, Portugal, Chile, Uruguay, Namibia, Canadá, Emiratos Árabes Unidos, Omán, Australia y Arabia Saudí.

de la red de hidroductos holandesa²⁰, en presencia de Rob Jetten, calificándolo como un «hecho histórico», el inicio de la red europea de hidrógeno, pasando de las palabras a los hechos y buscando poner en práctica el objetivo holandés de seguir como puerto de entrada de la energía que necesitan Alemania y el resto de países colindantes.

Si bien Países Bajos posee cierta capacidad de producción propia de hidrógeno verde, gracias a los parques eólicos situados en el Mar del Norte, dedica la mayor parte de su atención a su papel como importador, estrechándose las relaciones con países como España o Alemania en la llamada «diplomacia del hidrógeno»²¹. En los siguientes párrafos expondremos cómo se han desarrollado algunos de los acuerdos de hidrógeno entre Países Bajos y España.

Del 12 al 14 de junio de 2023, el Rey Guillermo Alejandro realizó una visita de trabajo a España. El motivo de esta visita fue el hidrógeno y su futuro uso en la producción energética, donde «España se convertirá en un importante proveedor de hidrógeno verde en Europa», con la idea de exportarlo a través de los puertos españoles y neerlandeses. Guillermo Alejandro y Felipe VI visitaron el Centro Nacional del Hidrógeno y la planta de hidrógeno de Iberdrola en Puertollano²², seguido de una visita a Algeciras. Se firmaron importantes acuerdos entre Iberdrola, ACE Terminal y Hynetwork Services²³ que ayudarán a establecer el primer corredor marítimo de hidrógeno verde conectando los puertos de Rotterdam y Algeciras, y de Bilbao y Ámsterdam.

Por último, se firmó un memorando que busca establecer una relación de colaboración entre la AeH2 (Asociación Española del Hidrógeno) y NLHydrogen (Asociación de Hidrógeno Neerlandesa)²⁴, con el fin de unir esfuerzos en el ámbito de las tecnologías del hidrógeno, así como la colaboración y el intercambio en industrias, gobiernos, universidades y centros de investigación de ambos países.

²⁰ Gasunie (2023). 2023 Half-year report, p. 12.

²¹ Government of the Netherlands (2023b). Kabinet versterkt basis voor toekomstige import van energie. Comunicado de prensa, 2 de abril de 2023. Disponible en <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/06/02/kabinet-versterkt-basis-voor-toekomstige-import-van-energie#:~:text=Het%20kabinet%20wil%20met%20energiediplomatie,en%20gas%20het%20geval%20is>

²² AeH2 (2023). El Rey de Países Bajos visita España con una agenda marcada por el hidrógeno verde. Disponible en <https://aeh2.org/rey-paises-bajos-visita-espana-agenda-hidrogeno/>

²³ HYNetwork (2023). Energy and infrastructure companies want to accelerate hydrogen corridor between the Netherlands and Germany. Disponible en <https://www.hynetwork.nl/en/news/energy-and-infrastructure-companies-want-to-accelerate-hydrogen-corridor-between-the-netherlands-and-germany>

²⁴ Hidrógeno Verde (2023), op.cit.

Menos de un año más tarde, del 16 al 18 de abril de 2024, tuvo lugar la visita de Estado de los monarcas españoles, el Rey Felipe VI y la Reina Letizia, a Países Bajos. En esta visita, como era de esperar, el hidrógeno tuvo un lugar predominante, siendo objeto de visita las instalaciones de Puerto de Ámsterdam y la concreción de nuevos acuerdos comerciales sobre hidrógeno, como un memorando de entendimiento entre Evos Amsterdam y CEPSA para transportar hidrógeno desde el sur de España hasta Ámsterdam. Otros acuerdos en los que intervinieron empresas como Petronor o Repsol fueron firmados durante esta visita²⁵.

Implicaciones internacionales de la política neerlandesa

En el panorama internacional Países Bajos ha demostrado su presencia en tres ámbitos: la situación en Ucrania y Oriente Medio y el relativo al comercio de semiconductores, que tiene como protagonista a la empresa neerlandesa ASML.

Ucrania

Desde el comienzo de la invasión rusa de Ucrania, Países Bajos se mostró como un fiel aliado del bando ucraniano. En términos de asistencia de ayuda armada, Países Bajos, junto con Dinamarca, han sido impulsores de una coalición que desea poner a disposición de las fuerzas armadas ucranianas F-16s (transferencia a la que Estados Unidos dio luz verde) y entrenar a pilotos ucranianos²⁶. Asimismo, Países Bajos pretende ser el principal contribuidor en el ensamblaje del sistema de defensa aérea Patriot para Ucrania, llamando a otras naciones europeas para colaborar en esta iniciativa²⁷. Países Bajos se convirtió en el séptimo país en firmar un acuerdo bilateral de seguridad a largo plazo con Ucrania, el 1 de marzo de 2024, por un periodo de diez años. A través de este

²⁵ Offshore Energy (2024). New agreements to solidify Spain and Netherlands' hydrogen connection. Disponible en <https://www.offshore-energy.biz/new-agreements-to-solidify-spain-and-netherlands-hydrogen-connection/>

²⁶ Government of the Netherlands (2023). Statement on strengthening of the Ukrainian Air force – Donation of F16. Diplomatic statement. Disponible en <https://www.government.nl/documents/diplomatic-statements/2023/08/20/statement-on-strengthening-of-the-ukrainian-air-force---donation-of-f16>

²⁷ Ministry of Defence (2024). The Netherlands spearheads initiative to jointly deliver Patriot system for Ukraine, calls on other European nations to contribute. Disponible en <https://english.defensie.nl/latest/news/2024/05/28/the-netherlands-spearheads-initiative-to-jointly-deliver-patriot-system-for-ukraine-calls-on-other-european-nations-to-contribute>

acuerdo, el Estado neerlandés se comprometió a proporcionar 2.000 millones a Ucrania en concepto de asistencia militar²⁸.

Dentro del plano político, es especialmente destacable el papel de Países Bajos en la rendición de cuentas de Rusia en el conflicto de Ucrania. En este sentido, en julio de 2022 tuvo lugar en La Haya la celebración de una Conferencia ministerial sobre rendición de cuentas de Rusia respecto Ucrania, cuya declaración final estableció la creación de un Grupo de Diálogo para prestar asistencia a las autoridades ucranianas, reforzar las capacidades y recursos disponibles para realizar investigaciones en Ucrania, preservar de la manera más eficaz posible las pruebas físicas, documentales y testimoniales, así como reforzar las investigaciones llevadas a cabo por la Corte Penal Internacional (CPI) en el marco de la Guerra de Ucrania²⁹. En este sentido, Países Bajos envió a Ucrania dos misiones forenses, en colaboración con la CPI, para prestar asistencia en la recolección de pruebas.

Una de las principales iniciativas para una futura rendición de cuentas en el marco de la Guerra de Ucrania fue la creación de un Tribunal Especial ad hoc para el crimen de agresión, que contaría con su sede en La Haya. En aras de su creación, se instauró el Centro Internacional para el Enjuiciamiento del Crimen de Agresión (ICPA por sus siglas en inglés) en la sede de Eurojust, en La Haya. Adicionalmente, Países Bajos fue uno de los principales promotores de la creación de un Mecanismo Internacional de Compensación (ICM), con objeto de garantizar una reparación íntegra del daño sufrido por Ucrania y su población. Este mecanismo está integrado actualmente por el Registro de Daños, cuya sede está en La Haya. Se trata del primer paso hacia el establecimiento del ICM, y su fin es servir de registro documental de reclamaciones y pruebas de daños, pérdidas o lesiones causados por los actos internacionalmente ilícitos de la Rusia en o contra Ucrania³⁰.

²⁸ Government of the Netherlands (2024). Agreement on security cooperation between the Netherlands and Ukraine. Disponible en <https://www.government.nl/documents/publications/2024/03/01/security-cooperation-between-the-netherlands-and-ukraine>

²⁹ Ukraine Accountability Conference (2022). Political Declaration of the Ministerial Ukraine Accountability Conference. 14 de julio de 2022.

³⁰ Council of Europe (2023). Resolution CM/Res(2023)3 establishing the Enlarged Partial Agreement on the Register of Damage Caused by the Aggression of the Russian Federation against Ukraine.

Oriente Medio

Tras la reavivación del conflicto en Gaza el pasado octubre de 2023, el ex primer ministro Rutte desplegó una intensa actividad internacional. Fue el primer mandatario europeo en viajar a Tel Aviv desde los ataques terroristas a Israel.

La posición neerlandesa respecto de este conflicto ha sido la de respaldar el uso de la legítima defensa del gobierno de Israel a los ataques sufridos por Hamás, siempre y cuando se realice dentro de los parámetros que permite el Derecho internacional público y el Derecho internacional humanitario³¹. Sin embargo, filtraciones de las comunicaciones internas de los Ministerios de Exteriores y Defensa desvelaron que las propias autoridades neerlandesas admitían que la respuesta israelí estaba siendo desproporcionada, con ataques deliberados hacia la población e infraestructura civiles³², lo que se conoce como «doctrina Dahiya»³³.

Además, la Corte de Apelación de La Haya ordenó al Gobierno que cesara en su exportación a Israel de piezas de F-35 y otro material militar a Israel. Ante esta orden el gobierno decidió interponer un recurso de casación ante el Tribunal Supremo neerlandés. El gobierno considera que el envío de partes de F-35 entra dentro de sus competencias de política exterior, y que concierne únicamente al Estado neerlandés determinar este tipo de decisiones. Para el gobierno, el envío de este material es necesario no solamente para la seguridad nacional de Países Bajos, sino también para la seguridad de Israel ante los ataques provenientes de países vecinos, como Irán, Yemen, Siria o el Líbano³⁴. Mientras decida el Tribunal Supremo, el gobierno neerlandés

³¹ Government of the Netherlands. Dutch policy on the situation in Israel and the Palestinian Territories. Disponible en <https://www.government.nl/topics/israel-and-the-palestinian-territories/dutch-policy-on-the-situation-in-israel-and-the-palestinian-territories>

³² Van Veen, Erwin (2024). The realities of Israeli state and Hamas' violence. Clingendael. Disponible en <https://www.clingendael.org/publication/realities-israeli-state-and-hamas-violence>

³³ Esta doctrina militar recibe su nombre debido a los acontecimientos sucedidos en el suburbio libanés de *Dahieh* en el marco de la Guerra del Líbano de 2006. Durante este conflicto las fuerzas israelíes devastaron el suburbio libanés desde el aire causando grandes daños y una destrucción, utilizando una fuerza desproporcionada. Según el historiador Rashid Khalidi, esta doctrina fue revelada públicamente por el general de división israelí Gadi Eizenkot, que en 2008 declaró lo siguiente: «Lo que ocurrió en el barrio de Dahiya de Beirut en 2006 ocurrirá en cada pueblo desde el que se dispare a Israel. . . . Aplicaremos sobre ella una fuerza desproporcionada y causaremos allí grandes daños y destrucción. Desde nuestro punto de vista, no se trata de aldeas civiles, sino de bases militares. . . . Esto no es una recomendación. Es un plan. Y ha sido aprobado». KHALIDI, Rashid I. (2014). «The Dahiya Doctrine, Proportionality, and War Crimes». *Journal of Palestine Studies*, Vol. 44, No. 1, Special Issue: Operation Protective Edge, p. 5.

³⁴ Government of the Netherlands (2024). State lodges appeal in cassation against judgment on distribution of F-35 parts to Israel. Disponible en <https://www.government.nl/latest/news/2024/02/12/state-lodges-appeal-in-cassation-against-judgment-on-distribution-of-f-35-parts-to-israel>

ha mantenido su compromiso para hacer efectivo el fallo de la Corte de Apelación; sin embargo, algunos medios afirman que podría estar buscando vías alternativas para suministrar dicho material, por ejemplo, a través de los Estados Unidos³⁵. A raíz de los ataques de drones por parte de Irán en abril de 2024, el partido VVD, demandó en el Parlamento que la compañía neerlandesa Fokker pudiera volver a enviar partes de esos F-35 a Israel pese al pronunciamiento del tribunal³⁶.

Además, Países Bajos se sumó a la lista de países en dejar de financiar a la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos (UNRWA), tras conocerse la apertura de una investigación sobre la posible implicación de algunos de sus miembros en los atentados terroristas del 7 de octubre de 2023 en Israel. Tras la publicación del informe del Grupo Colonna³⁷ en febrero de 2024, varios Estados reanudaron la ayuda financiera; sin embargo, la posición de Países Bajos fue la de no reanudar las contribuciones adicionales a la UNRWA hasta que ésta no siguiera las 50 recomendaciones establecidas en el informe para reforzar los mecanismos y procedimientos de neutralidad de la Agencia³⁸. En una reciente intervención, la ministra de Comercio Exterior y Ayuda al Desarrollo anunció que la financiación que Países Bajos otorga en concepto de ayuda al desarrollo continuaría, pero bajo una drástica reducción.

³⁵ NL Times (2024). Dutch gov't looking for ways to continue delivering F-35 parts to Israel after court ban. Disponible en <https://nltimes.nl/2024/03/15/dutch-govt-looking-ways-continue-delivering-f-35-parts-israel-court-ban> ; Trouw (2024). Kabinet ontkent sluiproute voor levering F-35-onderdelen aan Israël. Disponible en <https://www.trouw.nl/binnenland/kabinet-ontkent-sluiproute-voor-levering-f-35-onderdelen-aan-israel~b1c02f74/?referrer=https://www.google.com/>

³⁶ Trouw (2024). In Den Haag laait de discussie over wapenexport aan Israël weer op. Disponible en <https://www.trouw.nl/politiek/in-den-haag-laait-de-discussie-over-wapenexport-aan-israel-weer-op~b1063f5f/>

³⁷ Grupo de investigación creado para analizar el estado de neutralidad de la UNRWA. Incluía a tres organizaciones de investigación: el Instituto de Derechos Humanos y Derecho Humanitario Raoul Wallenberg (Suecia), el Instituto Chr. Michelsen (Noruega), y el Instituto danés de Derechos Humanos (Dinamarca). Este Grupo estaba liderado por Catherine Colonna, ex Ministra de Asuntos Exteriores de Francia.

³⁸ Dutch News (2024b). No new money for UNRWA, say Dutch after Colonna report. Disponible en <https://www.dutchnews.nl/2024/04/no-new-money-for-unrwa-say-dutch-after-colonna-report/> ; Esta decisión debe ser, aun así, matizada, pues la contribución de Países Bajos a la UNRWA ya se abonó a principios de 2024 con 19 millones de euros; además, la Comisión Europea ya ha aprobado el envío de otros 50 millones a la Agencia. European Commission (2024). Commission will proceed to paying €50 million to UNRWA and increase emergency support to Palestinians by €68 million in 2024. Disponible en https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/news-stories/news/commission-will-proceed-paying-eu50-million-unrwa-and-increase-emergency-support-palestinians-eu68-2024-03-01_en#:~:text=UNRWA%20and%20the%20Commission%20have,foreseen%20for%20UNRWA%20for%202024

A la posición internacional de Países Bajos, y en especial del ex primer ministro Rutte consistente en respaldar las acciones de Israel, se le debe añadir un aumento de la polarización en la sociedad neerlandesa, del sentimiento antisemita y del riesgo de atentados terroristas de índole yihadista, según informa el Servicio General de Inteligencia y Seguridad de Países Bajos (AIVD)³⁹. El 12 de diciembre de 2023, el Coordinador Nacional Holandés para la Lucha contra el Terrorismo y la Seguridad (NCTV) elevó el nivel de amenaza terrorista de 3 («significativo») a 4 («sustancial») en su sistema de 5 niveles⁴⁰. Durante 2023, los servicios de inteligencia y seguridad occidentales, incluida la AIVD, descubrieron y frustraron al menos una docena de planes de atentado en Europa. Más recientemente, durante la segunda semana de mayo la ciudad de Ámsterdam fue testigo de una serie de protestas estudiantiles que terminaron con 125 arrestos, barricadas levantadas en el centro de la capital y policías y civiles heridos⁴¹.

La posición de Países Bajos y el primer ministro saliente Rutte ante las acciones de Israel en Gaza se volvió, incluso, más delicada, cuando el fiscal de la CPI anunció que había solicitado a la Corte varias órdenes de arresto contra altos cargos de Hamás e Israel, entre los que se encuentra el primer ministro Netanyahu. Cuando hace un año la Corte emitió su orden de arresto contra el presidente ruso, Vladimir Putin, Rutte se mostró favorable a la intención de la Corte de arrestar al mandatario ruso, solicitando a los demás Estados Parte del Estatuto de Roma su colaboración para ejecutar dichas órdenes cuando fuera posible. Si bien los jueces de la CPI todavía no se han pronunciado sobre las órdenes de arresto solicitadas por el fiscal en este caso, altos cargos de otros países como Francia, Bélgica o España ya se han manifestado sobre esta iniciativa del fiscal; sin embargo, todo apunta a que Países Bajos desea llevar un perfil bajo hasta la decisión final.

³⁹ AIVD (2024). AIVD-jaarverslag 2023. Disponible en <https://www.aivd.nl/documenten/jaarverslagen/2024/04/22/jaarverslag-2023>

⁴⁰ Según el NCTV, esto significa que existe una posibilidad realista de que se produzca un atentado en Países Bajos. U.S. Embassy and Consulate in the Netherlands (2023). Security Alert – U.S. Consulate General Amsterdam, Netherlands (December 15, 2023). Disponible en <https://nl.usembassy.gov/security-alert-u-s-consulate-general-amsterdam-netherlands-december-15-2023/>

⁴¹ Se calcula que los daños producidos en las instalaciones de la Universidad de Ámsterdam ascienden a 1,5 millones de euros. NL Times (2024). Dutch PM: Gaza protesters «clearly over the line»; 32 arrested in Amsterdam. Disponible en <https://nltimes.nl/2024/05/09/dutch-pm-gaza-protesters-clearly-line-32-arrested-amsterdam>

El comercio de semiconductores y la empresa ASML

Países Bajos es uno de los principales productores mundiales de maquinaria para la fabricación de chips, y juega un papel relevante en la cadena de suministro global de semiconductores; en concreto, ostenta un notable monopolio en la creación de máquinas de litografía⁴² ultravioleta extrema y de litografía ultravioleta profunda. Esta posición dominante de la empresa ASML en la cadena de suministro de semiconductores hace que tanto China como Estados Unidos sean dos actores en pugna por hacerse con sus productos. La importancia del mercado chino para ASML es realmente considerable, pues supone aproximadamente la mitad de sus ventas⁴³.

En aras de detener el proceso de innovación tecnológica por parte de Pekín, Washington busca limitar la exportación a China de las máquinas de chips por parte de empresas neerlandesas, entre las que destaca ASML. Las presiones de la administración Biden para impedir que Países Bajos comercializase las máquinas de fabricación de chips de ASML con China han llevado a la imposición por parte del gobierno neerlandés de restricciones sobre las exportaciones de esta compañía; no obstante, las empresas chinas continúan recurriendo a ASML para sus pedidos con gran frecuencia.

Esta tendencia es, cuanto menos, peligrosa para la propia subsistencia de la compañía neerlandesa. Hay dos acontecimientos que lo corroboran: en primer lugar, en 2023 el gobierno de Xi Jinping aprobó una partida de, aproximadamente, 41.000 millones de dólares destinada a sus fabricantes nacionales de litografía⁴⁴ en aras de ser cada vez más independiente de las compras a ASML. En segundo lugar, en octubre de 2024 ASML perdió su condición de empresa tecnológica más valorada de Europa tras sufrir una caída en la bolsa en un 20% de sus acciones. La principal causa fue la publicación de sus cuentas en las que se reflejaban unas previsiones negativas para el año 2025⁴⁵, lo que ha provocado incertidumbre en sus propios inversores. Si bien esta caída no supone

⁴² La litografía de semiconductores es el proceso por el que un diseño de un circuito se imprime en un sustrato de un semiconductor llamado oblea (o *wafers*). LLAQUÉ RAMOS, Luis José (2018). «Sustitución de tecnologías en Máquinas Herramientas: caso de la industria litográfica en semiconductores 1962-2010». *Anales Científicos*, 79 (2), p. 285.

⁴³ ASML (2024). ASML 2024 Third-Quarter results, p. 7.

⁴⁴ ZHU, Julie et.al (2023). «Exclusive: China to launch \$40 billion state fund to boost chip industry». Reuters. Disponible en <https://www.reuters.com/technology/china-launch-new-40-bln-state-fund-boost-chip-industry-sources-say-2023-09-05/>

⁴⁵ KING, Ian (2024). «ASML's Surprise Results Signal Uncertain Future for Some Chipmakers». Bloomberg. Disponible en <https://www.bloomberg.com/news/newsletters/2024-10-16/asml-s-surprise-results-signal-uncertain-future-for-some-chipmakers>

encender la alarma de emergencia para ASML⁴⁶, sí supone un aviso sobre la volatilidad del mercado y cuán sensibles son los inversores ante determinadas previsiones.

Durante la visita a China del, por entonces, ministro de Asuntos Exteriores Wopke Hoekstra con su homólogo chino, ambos trataron no solo el tema del comercio de microprocesadores, sino también de la existencia de ataques cibernéticos procedentes del gigante asiático en territorio neerlandés. Según ha desvelado el último informe del AIVD, China estaría realizando ataques a las redes informáticas de empresas y del Gobierno y, a través del espionaje, el uso de la información privilegiada, las inversiones encubiertas y las exportaciones ilegales, el gobierno chino estaría intentando penetrar en industrias clave como la red militar neerlandesa o, en especial, la fabricación de microprocesadores por parte de ASML⁴⁷.

Así, con estas actuaciones China estaría intentando hacerse totalmente independiente del conocimiento y las tecnologías occidentales de las que depende parte de su economía, en especial la fabricación de semiconductores. Su plan *Made in China 2025* prevé como uno de los puntos clave la transferencia de tecnología para acelerar el progreso tecnológico en ciertas industrias, entre las que se haya la de los semiconductores⁴⁸. En este punto, debemos recalcar que estas medidas podrían estar amparadas en justificaciones de seguridad nacional, que desde finales de 2022 ha pasado a tener una importancia pivote para Xi Jinping. Esto se ha plasmado en la promulgación de la Ley de Contraespionaje, que permite a las autoridades chinas recurrir a cualquier parte de la sociedad para contribuir a la seguridad del país, incluso fuera del propio territorio nacional.

Países Bajos se encuentra así en una encrucijada, pues si bien tiene interés en no comerciar o, al menos, limitar dicho comercio con China para favorecer a la administración americana, el mercado chino es altamente rentable para una empresa como ASML, que ya ha dado señales de una posible externalización de su producción al

⁴⁶ La caída en la previsión de nuevos pedidos para 2025 se debe a una disminución en la compra de tecnología y equipos en 2024, pero fundamentalmente al aplazamiento de dichas compras, no a su cancelación; asimismo, ASML viene de un periodo de gran crecimiento auspiciado por las inversiones en infraestructura y activos, acompañado de un incremento en la demanda de productos, lo que habla también de la ciclicidad de este mercado. ASML (2024). Press Release Quarterly Results Q3 2024, p. 1.

⁴⁷ AIVD (2024). AIVD-jaarsverslag 2023. Disponible en <https://www.aivd.nl/documenten/jaarverslagen/2024/04/22/jaarverslag-2023>

⁴⁸ WÜBBEKE, Jost, et.al. (2016). «Made in China 2025. The making of a high-tech superpower and consequences for industrial Countries». Merics papers on China, p. 41.

extranjero si ello le resultara más beneficioso. La capacidad de ASML para apagar sus máquinas de forma remota (al igual que la taiwanesa TSMC) le puede permitir no solo gozar de un amplio margen de negociación con China, sino también con Estados Unidos, puesto que esta capacidad puede ser utilizada en caso de invasión de China a Taiwán⁴⁹.

Conclusiones

El papel que Países Bajos juega en Europa es cada vez más relevante, fundamentalmente en temas relacionados con la energía y la migración, pero también en otros como su papel de puente entre Europa y Estados Unidos, dada la cercanía comercial entre el gigante norteamericano y Países Bajos y el contexto geopolítico que gira alrededor de la industria de los semiconductores y la empresa neerlandesa ASML con China. Algunas de estas políticas, como la migración, están enormemente influenciadas por la situación local; la creciente polarización de la sociedad y la afluencia masiva de migrantes provoca una respuesta del gobierno basada en desear modificar la legislación europea o, en caso de que esto no sea posible, excluirse de la misma. Esto podría dar pie a que otros Estados en situaciones similares siguieran el mismo camino, lo que sin duda dinamitaría la unidad comunitaria más de lo que ya está.

Asimismo, la sociedad civil neerlandesa está fuertemente implicada en asuntos internacionales de gran relevancia como la situación en Oriente Medio, lo que también provoca que el gobierno opte por tener un perfil bajo y limitarse a solicitar al gobierno israelí el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos mientras encuentra la forma de seguir comercializando piezas de F-35 pese al fallo del tribunal neerlandés.

⁴⁹ Taipei Times (2024). ASML and TSMC can disable EUV machines. Disponible en <https://www.taipetimes.com/News/biz/archives/2024/05/22/2003818194>

La estabilidad del nuevo gabinete Schoof será puesta a prueba durante el año 2025, por lo que será conveniente realizar un seguimiento de la situación social y económica del país para determinar qué tipo de medidas estará dispuesto a adoptar, fundamentalmente en cuestiones que están ligadas al marco comunitario como la migración, y prever un futuro efecto dominó en estas áreas.

*Guillermo Moya Barba**

Doctorando en Universidad Rey Juan Carlos

Spain and the West: National Interest and Maritime Projection

Abstract:

"The West" is an institutional concept of nations that share values and support a liberal, rules-based international order. The liberal order that underpins the system of international relations is currently facing serious challenges, a system in which Spain has a fundamental interest in its continuity. However, both Spain's eccentric position in the "West" partly by choice, and the lack of a solid strategic culture, complicate the determination and the implementation of the lines of action needed to guard the national interest. Thus, a clear determination of national interests is required, on how those are projected outwards, and of the required courses of action to be taken to sustain them over time, all of which is deeply linked to Spain's maritime projection.

Keywords:

National interest, liberal order, the West, naval projection, international influence.

Introducción

«Occidente» no es un mero término geográfico, sino que es un conjunto de naciones que comparten una visión basada en valores y derechos, tales como la libertad individual, la democracia, la primacía de la ley, la propiedad privada y la libertad de empresa y comercio. «Occidente» básicamente es un concepto «institucional», que se materializa en acuerdos y alianzas, como la OTAN o la UE y que dan lugar a toda clase de intercambios, asegurando vínculos de interés común y compartido. España es parte de la idea de «Occidente», nacida en el oeste de Europa y principal motor de su expansión global por vía marítima en los siglos XV y XVI. Sin embargo, hoy en día el orden liberal base del sistema de relaciones internacionales sufre importantes retos, por lo que resulta necesario asegurar su defensa, un sistema en el que España tiene un interés transcendental. Tanto la posición excéntrica de España en «Occidente», en parte elegida, como la carencia de una cultura estratégica sólida, complican la defensa del interés nacional. Por ello se requiere una determinación clara y compartida por la nación y sus élites, de los intereses nacionales y las líneas de acción necesarias para sustentarlos en el tiempo, que además de forma principal están ligados a la proyección marítima de España.

España y «Occidente»

España y Portugal fueron las primeras naciones europeas en expandirse por el globo más allá de los mares que rodean el continente europeo, extendiendo el pensamiento cristiano occidental y por tanto las bases de nuestra civilización. España hacia el oeste, hacia América y el Pacífico y Portugal hacia el este, por el Índico y el este de Asia. A la expansión europea se unieron seguidamente otras naciones de Europa occidental, principalmente Inglaterra y Holanda y en menor medida Francia, la mayor potencia continental europea y hasta mediados del XVII, sometida a un cerco en casi todas sus fronteras por la Casa de Habsburgo y cuya expansión marítima fue restringida primero por España y más tarde por Inglaterra. Un proceso que derivó en una competición por el establecimiento de colonias y el control del comercio con el mundo extraeuropeo, una pugna que a su debido tiempo comprometería el poder global español y que finalmente resultaría en el colapso imperial del siglo XIX. Consecuencia de la incompetencia y los graves errores de la élite dirigente española en la gestión de las crisis provocadas por la

revolución francesa y la posterior invasión napoleónica, además impulsado por los intereses británicos en la América española¹ y con el empujón final consumado por los EE. UU. De ahí la justificación histórica para que en España todavía siga siendo patente el rechazo e incomodidad con un sistema internacional de base anglosajona.

Hoy en día, tanto la UE como la OTAN son los dos anclajes principales de España en «Occidente», sin embargo, su papel e influencia en ambas organizaciones es limitado. A la UE llegamos en 1986 y tras casi 40 años en la Unión, España no ha conseguido desempeñar un papel de liderazgo debido a la existencia de importantes déficits, especialmente patentes tras la crisis financiera de 2008 y que todavía no se habrían solucionado². En la OTAN entramos a trancas y barrancas, renunciando a la participación en su estructura militar hasta 1999, lo que indudablemente hizo de España un aliado especial e inicialmente con un vago compromiso militar³. En ambos casos, eso es algo que tendría que ver con la carencia de una cultura estratégica propia, que consciente de la posición de España en el mundo se oriente a fortalecer nuestros intereses nacionales, los que tampoco hemos sido capaces de precisar claramente. Aunque también, a la existencia de una desazón tanto de raíz ideológica, como histórica y sentimental, que no nos deja sentirnos cómodos del todo en un sistema dominado por nuestros antaño competidores y ahora socios y aliados. Tampoco somos únicos en esa situación, Francia manifiesta explícitamente su disconformidad con la primacía de la anglo-esfera en el sistema occidental⁴. Eso sí, París prosigue con decisión una estrategia propia para mantener su estatus internacional, sostenido en un poder militar y económico con capacidad de proyección global y que emplea con determinación cuando lo cree preciso.

España, por sus actuales población y recursos, no está llamada ni a dirigir el mundo occidental, ni tampoco a ser una gran potencia. Aunque tenemos cancha sobrada para acrecentar nuestra capacidad de influencia internacional, pero para ello y en primer lugar la nación necesita convencerse a sí misma de que puede jugar un papel en la escena

1.- Ver, TERRAGNO Rodolfo H., «Maitland & San Martín», Ediciones Universidad Nacional de Quilmes, 2001, ISBN: 987-9173-35-X, pp. 195-211.

2.- Ver, MOLINA Ignacio, BADILLO Ángel, SIMÓN Luis y TAMAMES Jorge, Elcano Policy Paper Spain's «European policy: development and priorities,» Capítulo 10 - Spain's priorities in the European Union, Real Instituto Elcano, 10/2023, p.107

3.- Ver, DEL POZO Fernando, «40 años de España en la OTAN – Hablan los protagonistas», Real Instituto Elcano, p.151

4.- Ver, HOLLAND Jack, STAUNTON Eglantine, «BrOthers in Arms»: France, the Anglosphere and AUKUS, International Affairs, Volume 100, Issue 2, March 2024, pp. 712–729,

internacional⁵, un esfuerzo que debería orientarse hacia la promoción del interés nacional. España, después de varias décadas en los márgenes del sistema institucional «Occidente», aunque siempre vinculada al concepto, hace cerca de 50 años que inició su andadura hacia su integración completa en las instituciones occidentales, en 1982 fue el ingreso en la OTAN y en 1986 en la UE, antes ya nos habíamos incorporado en acuerdos y convenios internacionales con las naciones de nuestro entorno. Sin embargo, el proceso de integración total en la OTAN se demoró 17 años, indudablemente el país en general y sus élites políticas en particular, no entendían del todo los beneficios de convertirnos en un aliado atlántico. Mientras que, sobre la incorporación a la UE, producida tras un largo proceso de negociaciones, el consenso político y social fue mucho mayor, ya que también afianzaba la incipiente democracia española. En suma, España es actualmente una nación totalmente incorporada al ámbito occidental, aunque su peso internacional continúa todavía lejos de corresponderse con su historia y sus capacidades reales.

El Reto a «Occidente» y los Intereses de España

Los intereses de España están íntimamente ligados a la estabilidad y continuidad del sistema institucional occidental, sustentado en un orden liberal basado en reglas y que actualmente está sometido a retos en el ámbito geopolítico e internos, debido a la tremenda polarización social existente tanto en Norteamérica como en Europa. El sistema occidental está siendo desafiado por tres rivales que tratan de imponer un nuevo orden internacional, una China expansiva que quiere recuperar su hegemonía sobre Extremo Oriente, para lo que necesita expulsar a los EE. UU. del Asia marítima; Rusia que intenta restablecer su esfera de influencia desde el Báltico hasta el Pacífico, e; Irán que pretende instaurar su visión del islam político en Oriente Medio, estableciendo su preeminencia sobre el mundo islámico. Tres estados continentales de tradición imperial cuyo desafío al sistema occidental lo es fundamentalmente al poder global americano. Una situación enormemente complicada para Occidente y particularmente para Washington, ya que además de estar en juego su liderazgo internacional, también lo está la continuidad del orden liberal marítimo, al que España, sus socios y aliados contribuyen

5.- Ver, SIMÓN Luis, «¿Punta de lanza? España, Europa y la batalla por el sur global», Real Instituto Elcano, 27/10/2023.

y que nos favorece extraordinariamente. Ahora, España, con sus aliados y socios, debe asegurar su posición en el ámbito geopolítico en respuesta a una inestable y peligrosa realidad, que podría evolucionar hacia el retorno a un sistema internacional basado en relaciones de poder y dirigido por regímenes autoritarios.

La continuidad del actual sistema occidental está actualmente en juego, un orden que ha asegurado un prolongado periodo de paz en Europa y es fuente del bienestar del que disfrutamos y del que nos beneficiamos extraordinariamente. Un sistema que, a España, como democracia liberal que es, le interesa proteger y mantener, lo que tiene costes y exige un esfuerzo en múltiples campos. España, por decisión propia, se mantiene como un actor periférico en el sistema occidental, ya sea debido a las mencionadas razones históricas sobre el recelo por un sistema de base anglosajona, o bien como reacción a los errores de los EE. UU. en la conducción de los asuntos internacionales, de los que la invasión de Irak o la retirada de Afganistán son ejemplos⁶. Sumado a ello estaría nuestra dificultad para identificar nuestros intereses en el ámbito geopolítico, lo que se manifiesta en la carencia de una verdadera política de estado que establezca las líneas esenciales para su promoción y defensa⁷. En cuyo origen estaría la falta de concreción de una visión estratégica nacional compartida, lo que, si bien proporciona flexibilidad ante coyunturas inmediatas, hace difícil definir y aplicar las líneas de acción necesarias para apoyar en el largo plazo el interés nacional⁸. Cabe señalar que los intereses propios no tienen por qué coincidir al 100% con los de otras naciones occidentales, Occidente se sustenta en un consenso de valores e intereses compartidos, es decir sobre un mínimo común. Por lo tanto, España es y debe ser soberana en cuanto a cómo actuar, aun haciéndolo concurrentemente con otras naciones, para lo que es esencial definir objetivos y líneas de acción propias, sino terminaremos subordinados a otras naciones más poderosas, o bien acabaremos en los márgenes del sistema.

La misión de las Fuerzas Armadas definida constitucionalmente, *«garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento*

6.- Ver, CHISLETT William, «El antiamericanismo en España: el peso de la historia», DT Nº 47/2005, Real Instituto Elcano, 2005.

7.- Algora Weber M.D., Intereses Nacionales de España en su Entorno Geopolítico, Los Intereses Geopolíticos de España: Panorama de Riesgos y Amenazas, CESEDEN, septiembre de 2011, p.16

8.- Ver, ARTEAGA Félix y SIMÓN Luis, «La influencia de España en Europa», 6.5 Seguridad y defensa p. 161, R.I. Elcano, 2023.

constitucional»⁹, está ligada a los intereses vitales de la nación, la seguridad, la prosperidad y el bienestar social. «*La seguridad sustenta la prosperidad, la prosperidad crea poder y paga la seguridad, y una sociedad que funciona bien reduce los riesgos económicos y de seguridad.*»¹⁰ En un marco internacional cada vez más anárquico y definido por la competición estratégica, el interés nacional vira hacia la seguridad y el poder, mientras su salvaguarda necesita líneas de acción concretas y continuadas en los diferentes campos de la actuación política: diplomático, económico, industrial y naturalmente militar. Ello requiere disponer de un pensamiento estratégico sólido y permanente, en cuya base está la noción de soberanía nacional, sobre la que se sustentan los legítimos intereses de la nación y la obligación de la defensa de España¹¹. Así, la defensa del interés nacional requiere acciones coherentes y sostenidas, que pasan entre otras por: garantizar la inviolabilidad territorial, incluidas las aguas de soberanía; el mantenimiento de nuestros compromisos internacionales, tanto en los marcos de OTAN y UE, como en otros; el legítimo acceso a los recursos naturales; la libertad de comercio y navegación; y el fomento y apoyo a la expansión internacional de la economía española. Acciones esas que reflejan como proyecta España su poder internacionalmente, que en muchos casos van a resultar coincidentes y en otros competitivas, con las de otras naciones y que deben reflejar una acción exterior activa y previsible, especialmente en el marco de la defensa, garantizando la seguridad nacional mediante la cooperación y disuasión de potenciales amenazas y prestigiando a la nación.

La Proyección Exterior de España

España y Portugal fueron los dos primeros contribuyentes a la aparición del germen de lo que después evolucionó a un sistema de relaciones globales bajo la primacía de las naciones marítimas europeas y que se ha mantenido durante los últimos cinco siglos. España es miembro de la gran mayoría de instituciones globales, tratados y alianzas de defensa que sustentan el concepto «Occidente». Sin embargo, España desde que en el siglo XIX perdió su estatus de potencia principal y sobre todo desde la derrota de 1898

9.- Artículo 8 de la Constitución española.

10.- BROUWER Gordon, «Bringing Security and Prosperity Together in the National Interest», CIS 12/02/2020, disponible en <https://www.csis.org/analysis/bringing-security-and-prosperity-together-national-interest>, acceso 12/08/2024.

11.- Ver, SANZ ALISEDO G. (2010). «Intereses que Afectan a la Soberanía Nacional». Monografías del CESEDEN. N.º 115, pp. 77-108.

en que desapareció como actor geopolítico, ha tenido problemas para definir y perseguir un papel propio en el concierto internacional¹². Por razones históricas, que merecerían un análisis aparte, hemos estado aislados del exterior sin preocuparnos de una proyección internacional propia, más allá de algunos intereses inmediatos que básicamente competen al ámbito económico. España parece haber renunciado, excepto en cortos periodos, a una política de proyección estratégica integral, una presencia en el exterior en la que el ámbito de la defensa debería ser principal. Quien no aporta valor añadido a la seguridad internacional resulta irrelevante, algo que tampoco ayuda en el ámbito de las relaciones de defensa con otras naciones, especialmente en la obtención de contratos de equipamiento militar. Demasiadas veces se oye «*España tiene que estar donde estén sus aliados*»¹³, algo que sirve para evitar precisar una postura propia frente a crisis de seguridad internacional y que refleja indefinición, o desconocimiento, del propio interés.

Esa falta de posicionamiento también se puede encontrar en nuestra adhesión acrítica a variadas propuestas sobre operaciones internacionales, en muchas ocasiones es difícil ver dónde está el interés propio en la participación de España, más allá de la vaga contribución a la paz y seguridad mundial. España aspira a que la UE se convierta en el marco principal de la defensa en Europa, pero la Unión es una organización internacional que se mueve y trabaja en apoyo de los intereses de sus miembros, que deben alcanzar un consenso. Más allá de ese acuerdo, lo que prima es el interés estratégico de los miembros más poderosos, generalmente el de Francia. La UE no es un club de iguales y en ella subsiste la geopolítica, si bien se evita aparentarlo, aunque hay que reconocer que la propia Unión amortigua las fricciones entre las naciones. Así, el peso y la influencia de España en las decisiones de la UE es relativo, incluidas aquellas en materia de seguridad internacional¹⁴. Lo mismo ocurre con la presencia de España cuando nos movemos en solitario en el tablero internacional, en Iberoamérica o en el Asia-Pacífico, donde nuestra capacidad de influencia es relativa, algo que se manifiesta también en las dificultades para conseguir contratos de defensa. No somos suficientemente capaces de

12.- Cayuela Fernández J.G., «1898, Más Allá del Centenario», Historia Contemporánea 24, 2002, pp. 429-455.

13.- Frase empleada con cierta frecuencia por cargos políticos del más variado espectro sobre la postura nacional en el ámbito de las crisis internacionales.

14.- Ver, GRANT Charles, «¿Por qué pesa poco España?», Diario ABC, 08/05/2009, disponible en <https://www.cer.eu/in-the-press/por-qu%C3%A9-pesa-poco-espa%C3%B1a>, consultado 09/10/2024. Artículo de opinión de hace más de 10 años cuya validez se extiende al momento actual al no haber variado las circunstancias.

influir internacionalmente en favor de nuestros intereses, que tienden a concretarse en conceptos vagos y benevolentes, o en un beneficio económico inmediato sin una voluntad clara de permanencia.

No se trata en absoluto de mantener y desplegar una fuerza militar para ejercer poder duro, involucrándonos en conflictos lejanos, aunque ya hace décadas que lo hacemos, Irak, Afganistán, o el Líbano son ejemplos, aunque se denominen misiones de paz. La cuestión es utilizar los medios del estado, diplomacia, recursos económicos e industriales y el instrumento militar para apoyar unos intereses nacionales que se expanden por todo el globo, reforzando la posición de España y contribuyendo al incremento de la seguridad y el bienestar de los españoles. Ello implica disponer de unas FF. AA. eficaces y creíbles y se complementa con nuestra pertenencia a las más importantes alianzas internacionales, OTAN y UE. Sin unas FF. AA. capaces, relevantes y decisivas frente a los riesgos y amenazas inmediatos, es decir que ejerzan la disuasión frente a potenciales oponentes, todo el andamio que sustenta la seguridad y defensa de España se vendría abajo, nadie va a defender a quien no quiere defenderse, por mucho compromiso formal de seguridad que pueda existir, *«los pactos, sin la espada, son sólo palabras.»*¹⁵ Además, la disponibilidad de un instrumento militar capaz y predecible en su empleo es una garantía para nuestros aliados y también proporciona a la nación la opción de mantenerse al margen de conflictos no deseados, en los que se puedan ver implicadas otras naciones aliadas por razón de su propio interés nacional.

La Proyección Naval y su Aportación a la Defensa del Interés Nacional

La tradición marítima de España proporciona, a partir del siglo XV, la principal vía para el encaje histórico de la nación en el concepto «Occidente», la proyección naval de España ha sido permanente durante siglos, aunque con periodos de retraimiento. Precisamente la disponibilidad de una Armada naval poderosa es lo que mantuvo el estatus de potencia principal de España a partir de su expulsión de los territorios europeos extra peninsulares entre los siglos XVII y XVIII y que resultó en un bloqueo estratégico terrestre por Francia confinando al sur de los Pirineos la influencia continental de España. Desde entonces la nación se ha proyectado globalmente hacia el exterior a

14.- Hannah Arendt, «On Violence», (Harcourt: United States, 1970), p. 5

través de la mar, manteniéndose el carácter y prestigio de España como potencia marítima, aunque ahora limitada. Los intereses nacionales de seguridad y económicos se pueden identificar a lo largo de derrotas marítimas: la primera y principal durante cuatros siglos, la americana desde las costas de España al continente americano; la siguiente nos lleva a través del Mediterráneo y Suez hacia el Asia Indo-Pacífica, atravesando el Oriente Medio; la tercera en el Atlántico hacia los mares de Europa septentrional, conectándonos con nuestros socios en el oeste y norte de Europa, y finalmente; una cuarta, la sudatlántica que nos comunica con el oeste y sur de África. A través de esas cuatro vías principales transita la mayor parte del comercio español, conectándonos con nuestros intereses económicos y con la gran mayoría de nuestros principales aliados.

La proyección de las capacidades militares en áreas de interés nacional, además de contribuir a la seguridad de España, muestra el poder y determinación de la nación y ello sin que nadie lo tenga que interpretar como una amenaza. Cuando el despliegue naval se lleva acabo de modo acordado y amistoso refuerza el vínculo de seguridad entre las naciones concernidas; por contra cuando se ejecuta de forma preventiva para influir en una situación de potencial conflicto, la intención no es otra que mostrar la capacidad propia y la determinación de usarla en caso necesario, buscando disuadir a los oponentes de actuar contra el interés nacional. La mar proporciona la vía franca e inmediata para la proyección del poder propio mediante el despliegue de la fuerza naval, que transita libremente por las aguas internacionales: pudiendo hacer una presencia amistosa en visitas a puertos extranjeros, o en caso de crisis; mantenerse sostenidamente más allá del horizonte y hacerse visible a voluntad en el área de interés para influir en los acontecimientos. Así, una fuerza naval capaz proporciona libertad de acción para llevar a cabo operaciones planeadas o de respuesta en el exterior, ya sea para apoyar el crecimiento de buenas relaciones de todo orden con naciones extrajeras, o bien para la gestión de crisis.

En todo caso la capacidad de proyectar poder a través de la mar está directamente ligada a las capacidades navales de la nación. Desde influir positivamente sobre la decisión de un país amigo en un contrato militar, como para mostrar determinación, evitando la escalada de una crisis, o bien para manejar un escenario de seguridad marítima, como puede ser la lucha contra la piratería en el Índico occidental. Ello exige disponer de una fuerza naval eficaz, flexible y suficiente. Un instrumento para proyección hacia el exterior de la nación para así: fomentar los lazos industriales en el extranjero, particularmente en proyectos de cooperación en el ámbito de la defensa y no solo en él; asegurar el libre tránsito de nuestro comercio marítimo y el legítimo acceso a los recursos naturales, lo que desde hace años se lleva a cabo con las operaciones contra la piratería y; mostrar la capacidad y determinación de la nación en caso de una crisis de seguridad, ejerciendo con eficacia la disuasión para llevar al contrario la percepción de que la relación beneficio/coste de actuar contra los intereses de España le resultará negativa, situación para la que, en un mundo crecientemente caótico, es necesario estar preparados.

Conclusiones

La última década el orden liberal mundial aparenta estar en retroceso, sufriendo los retos de tres regímenes autoritarios continentales en Eurasia, además de soportar graves tensiones internas, un orden que beneficia enormemente a España parte del sistema institucional occidental. Una situación que obliga a revisar la postura nacional de seguridad, reforzando nuestras capacidades de respuesta en defensa del interés nacional, lo que requiere el desarrollo y establecimiento de un pensamiento estratégico fuerte, algo que trasciende a la denominada «cultura de defensa», aunque la contiene. Así, resulta imprescindible determinar objetivos para la seguridad nacional y definir las líneas de acción y medios necesarios para conseguirlos y no solo en el ámbito militar, sino en el más amplio de la completa acción exterior de España que abarca el económico e industrial, el de cooperación y muy especialmente el diplomático. Sin embargo, en un mundo cada vez más caótico, en el que las relaciones de poder se imponen, los riesgos a la paz y a la seguridad son cada vez mayores, por lo que se hace necesario dotarnos de unos medios de defensa adecuados, orientados a asegurar una capacidad de influencia y disuasión propia, para utilizarla combinadamente con nuestros más estrechos aliados, o de modo independiente si fuese necesario. Una capacidad, que

conceptualmente debería estar orientada a evitar los conflictos, mediante la disuasión y que sostendría la proyección internacional de España, apoyando el interés nacional allí donde sea necesario. Algo para lo que es esencial disponer de un componente naval capaz, flexible y suficiente, orientado a defender y promover los intereses de España hacia el exterior y la seguridad nacional, preservando nuestra soberanía y ejerciendo el control sobre nuestras principales líneas de proyección internacional, que son marítimas y unen a España con sus intereses globales y con la diáspora nacional.

*Alejandro Mackinlay**
Capitán de Navío (retirado)

112/2024 12 de diciembre de 2024

Juan C. Castilla y José Antonio Pérez de Paz

Protegiendo el espacio: dilemas de la UE sobre un escudo de misiles autónomo

Protegiendo el espacio: dilemas de la UE sobre un escudo de misiles autónomo

Resumen:

Se analiza la necesidad de una defensa antimisiles autónoma en la UE frente a amenazas crecientes de misiles balísticos y de crucero, destacando la actual dependencia europea de Estados Unidos y la OTAN debido, principalmente, a la falta de un sistema propio de alerta temprana satelital. En este contexto, Alemania promueve la European Sky Shield Initiative (ESSI), un escudo antimisiles apoyado en sistemas estadounidenses e israelíes, generando tensiones con Francia, que aboga por la autonomía y considera su disuasión nuclear en la discusión estratégica.

El artículo detalla las capacidades necesarias para un escudo antimisiles, resaltando la importancia de la detección temprana por satélite. Mientras EE. UU. dispone de sistemas avanzados como el SBIRS, que será mejorado por el Next-Generation OPIR, la UE carece de una capacidad similar y enfrenta dificultades financieras y tecnológicas para desarrollar un sistema propio. Los proyectos europeos TWISTER y ODIN's EYE II, HYDEF y HYDIS, aún en fase inicial, buscan crear un sistema de satélites de alerta temprana y nuevos interceptadores, aunque no se espera que estén operativos a corto plazo.

La financiación de estos desarrollos es un reto importante, apuntándose a opciones como la emisión de deuda conjunta. La UE debe decidir cómo fortalecer su industria de defensa y espacial, limitando su dependencia de ciertos aliados y con recursos presupuestarios

***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.

restringidos, siendo la capacidad de alerta temprana espacial fundamental para lograr una autonomía estratégica en defensa.

Palabras clave:

Escudo, misiles, satélites, alerta temprana, PESCO, EDF, EDIS, ESSI, TWISTER, ODIN EYE II, SBIRS, OPIR.

Space protection: UE's dilemmas about an autonomous missile shield

Abstract:

The need for an autonomous missile defence system within the EU is examined in light of increasing ballistic and cruise missile threats, highlighting Europe's current dependence on the United States and NATO. This reliance stems primarily from the lack of an indigenous satellite-based early-warning system. In this context, Germany is advancing the European Sky Shield Initiative (ESSI), a missile defence shield reliant on American and Israeli systems, which has created tensions with France, as Paris advocates for greater autonomy and considers its nuclear deterrent in the strategic discourse.

The article details the requisite capabilities for a missile defence shield, emphasising the importance of satellite-based early detection. While the US possesses advanced systems like the SBIRS, soon to be enhanced by the Next-Generation OPIR, the EU lacks a comparable capability and faces financial and technological challenges in developing its own system. The European projects TWISTER, ODIN's EYE II, HYDEF, and HYDIS, still in their initial stages, aim to establish an early-warning satellite system and new interceptors, though they are not expected to become operational in the near term.

Funding for these developments poses a significant challenge, with options such as joint debt issuance being considered. The EU must determine how best to strengthen its defence and space industries, limiting dependency on certain allies while operating within

restricted budgetary resources. Satellite-based early warning is seen as essential for achieving strategic autonomy in defence.

Keywords:

Shield, missiles, satellites, early warning, PESCO, EDF, EDIS, ESSI, TWISTER, ODIN EYE II, SBIRS, OPIR.

Introducción

Las potencias (EE.UU., China, Rusia, India, ¿la UE?) compiten en una renovada carrera espacial con implicaciones geopolíticas. Buscan la supremacía tecnológica en el espacio, un nuevo ámbito para operaciones militares, disuasión y defensa. La soberanía sobre el territorio abarca también a su espacio aéreo, pero a partir de la exosfera, el espacio exterior escapa al control estatal; y además, no se cuenta con un derecho internacional consensuado. En este nuevo espacio, operan satélites, tanto estatales como privados, que brindan servicios esenciales, incluidos algunos para la seguridad y la defensa.

EE.UU., Rusia, China e India han probado la destrucción de satélites con misiles balísticos¹. El impacto de un misil ruso antisatélite (ASAT) es una amenaza más atribuible que un impacto accidental de escombros (*debris*) contra los satélites de la UE actuales (Galileo o Copernicus) o futuros (los de IRIS2- *Infrastructure for Resilience, Interconnectivity and Security by Satellite*). Los misiles balísticos también podrían apuntar directamente a los ciudadanos de la UE en sus ciudades.

Actualmente, la defensa contra misiles balísticos (BMD) de la OTAN ya no se limita a ataques desde Irán; Rusia es una amenaza declarada. En Europa, hay necesidad de mejorar las defensas antiaéreas y los interceptores dentro de un escudo.

Los Estados miembro o la UE, ¿cuentan con un escudo eficaz? ¿Es autónomo? ¿Cuándo podrían aspirar a ello? Este documento explica por qué la UE puede contar con un escudo en la medida en la que los EE.UU. y la OTAN sigan proporcionándolo al menos durante la próxima década. La UE prolongará, al menos hasta el año 2035, su dependencia operativa de EE.UU. y de la Alianza.

La iniciativa del escudo para el cielo europeo (*European Sky Shield Initiative - ESSI*), propuesta por el canciller alemán, presupone apoyarse en segmento satelital estadounidense y ha generado tensiones políticas con Francia, debido a los beneficios para las industrias norteamericana e israelí. En la OTAN futura, los EE.UU. deberían seguir apoyando a la UE con inteligencia, vigilancia y capacidades satelitales para la

¹ TODD, David (2022). "One year after Russian ASAT Test". <https://www.slingshot.space/news/one-year-after-russian-asat-test>

defensa antimisil². Para que los países de la UE cuenten con una capacidad autónoma, tendrían que enfrentar el desafío de una financiación significativa.

Qué es un escudo antimisiles

Un escudo ha de contar con capacidades de detección e interceptación (misiles u otras armas de energía dirigida). Para la detección, se emplean satélites de alerta temprana (complementados con otros de comunicaciones en el segmento espacial) junto con sensores en tierra o en buques. El segmento terrestre incluye típicamente radares e interceptadores (terrestres o navales), incluidos misiles lanzados por sistemas antiaéreos con capacidad antimisil balístico. El poder aéreo y espacial también puede contribuir al escudo mediante capacidades de interceptación de misiles en vuelo o armas de energía dirigida (como láseres).

La tecnología de carga útil satelital ha de permitir una detección precisa y en todo tiempo (día-noche). El segmento espacial del escudo estadounidense utiliza sensores infrarrojos para detectar emisiones térmicas durante el lanzamiento de misiles, proporcionando alerta temprana y datos iniciales sobre la trayectoria y punto de impacto futuro. Sin embargo, el seguimiento de misiles en el espacio es complejo, aunque las mejoras en radares de apertura sintética en satélites prometen capacidades de detección de objetos pequeños³.

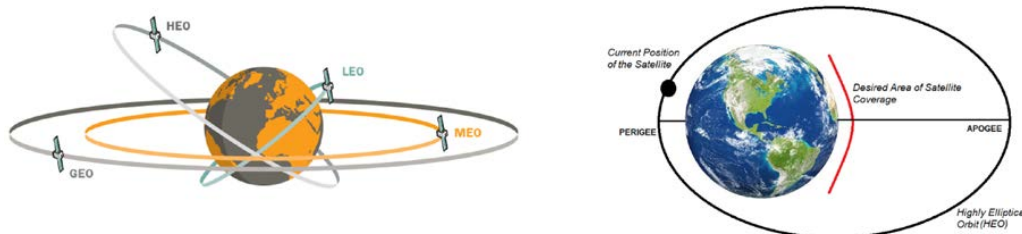
El tratamiento de datos iniciales permite realizar predicciones sobre la trayectoria. Además, el segmento terrestre puede asistir en la detección y adquisición de la traza enemiga para interceptaciones tanto en las capas internas de la atmósfera (endoatmosférica) como fuera de ella (exoatmosférica). La aparición de misiles de hipersónicos (*Hypersonic Cruise Missile – HCM* y *Hyper Velocity Gliding Projectile HVGP*) a baja altitud presenta un nuevo desafío para la detección y seguimiento desde

² CASTILLA, Juan C. “Bomba de relojería: Ucrania en la UE, pero no en la OTAN”. Documento de análisis IEEE 55/2024.

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA55_2024_JUACAS_Ucrania.pdf

³ MDDA (2024) “Synthetic Aperture Radar (SAR) Technology” <https://missiledefenseadvocacy.org/space-defense/sar-technology/>

satélites, ya que sus trayectorias pueden ocultarse por la curvatura terrestre y las interferencias de la superficie⁴.



Fuente: <https://www.everythingrf.com/community/what-is-a-highly-elliptically-orbit>

Los satélites operan en tres capas: baja (*Low Earth Orbit*, LEO) (110/120-2.000 km, media (*Medium Earth Orbit*, MEO) que abarca desde el final de LEO hasta la geoestacionaria (*Geostationary Orbit*, GEO) a 35.786 km. Cuatro satélites en órbita GEO circular permiten observar toda la Tierra. Un satélite MEO a 20.200 km completa su órbita en 12 horas⁵. En altitudes más bajas, las órbitas ofrecen menor cobertura, por lo que se utilizan múltiples satélites en la misma órbita, como hace Starlink. Una órbita altamente elíptica (*Highly Elliptical Orbit*, HEO) permite aumentar la cobertura sobre áreas específicas de la superficie.

La vigilancia de los satélites de un escudo antimisiles ha de cubrir suficientemente el posible origen de lanzamientos enemigos (desde tierra o mares surcados por su armada). Una potencia global necesita una cobertura satelital completa, mientras que un país como Israel puede centrar sus capacidades de reconocimiento en áreas específicas. Si se contara con una capacidad satelital de la UE para este uso (o de doble uso), debería definirse en función de un área de interés determinada; podría no requerir cobertura global completa por razones militares, aunque probablemente sí por aplicaciones civiles.

⁴ STONE, Christopher (Junio, 2022). "Orbital vigilance: The need for enhanced space-based missile warning and tracking". Mitchell Institute, Vol. 36. <https://mitchellaerospacepower.org/orbital-vigilance-the-need-for-enhanced-space-based-missile-warning-and-tracking/>

⁵ MORRIS, Austin (2021). "Space terms 2: LEO, MEO, GEO, and HEO" <https://www.kallmorris.com/columns/space-terms-2-leo-meo-geo-and-heo>

EE.UU.: Capacidades satélite de detección y seguimiento

EE.UU. dispone de un escudo antimisiles que incluye un segmento satelital. En los años setenta, implementaron el *Defense Support Program* (DSP), que llegó a contar con 23 satélites equipados con sensores infrarrojos⁶. En 1996, se concibió su sucesor, el *Space Based Infrared System* (SBIRS), que empezó a estar operativo en 2013, tras más de 15 años de desarrollo. Este sistema incluye ocho satélites: dos en órbita altamente elíptica (HEO) y seis geostacionarios (GEO)⁷, lanzados entre 2006 y 2022. Permite localizar el origen de lanzamientos de misiles, predecir trayectorias y actualizar cálculos sobre puntos de impacto mediante algoritmía⁸. La brevedad del tiempo entre lanzamiento e impacto⁹ exige decisiones rápidas, ayudadas por computación, sobre el interceptador a utilizar, ya sea desde el espacio con armas láser o desde la superficie.

El programa en su fase de investigación y desarrollo para cinco satélites ya costaba 4,400 millones de dólares en 1996, cifra que ascendió a 18,300 millones para seis satélites en 2012¹⁰. La financiación ha experimentado sobrecostes significativos, cuadruplicando el costo inicial previsto de 5,000 millones hasta alcanzar 20,000 millones en 2020¹¹.

Se prevé la mejora del SBIRS con el programa *Next-Generation Overhead Persistent Infrared* (Next-Generation OPIR), que incluirá cuatro nuevos satélites (dos GEO y dos HEO) con ciberseguridad reforzada¹². Los satélites HEO están destinados a aumentar la cobertura sobre el polo norte, desde donde el tiempo de vuelo de un misil enemigo hacia EE.UU. sería menor. El lanzamiento del primer satélite GEO está programado para 2025, aunque se anticipan retrasos; el primer satélite HEO podría lanzarse en 2028, siempre

⁶ USSF (Octubre, 2020). "Defense Support Program Satellites". <https://www.spaceforce.mil/About-Us/Fact-Sheets/Article/2197774/defense-support-program-satellites/>

⁷ BEHLER, Robert F. (20 diciembre, 2019). "FY 2019 Annual Report", Director, Operational Test & Evaluation (DOT&E). pp.203-204.

⁸ Missile Defense Advocacy Alliance (Septiembre, 2022). "Space-Based Infrared System (SBIRS)". <https://missiledefenseadvocacy.org/defense-systems/sbirs-geo-1/>

⁹ HAHN, Anton (Febrero, 2023). "European Sky Shield Initiative and its impact on European Ballistic Missile Defence". ISPK Policy Brief N° 12.

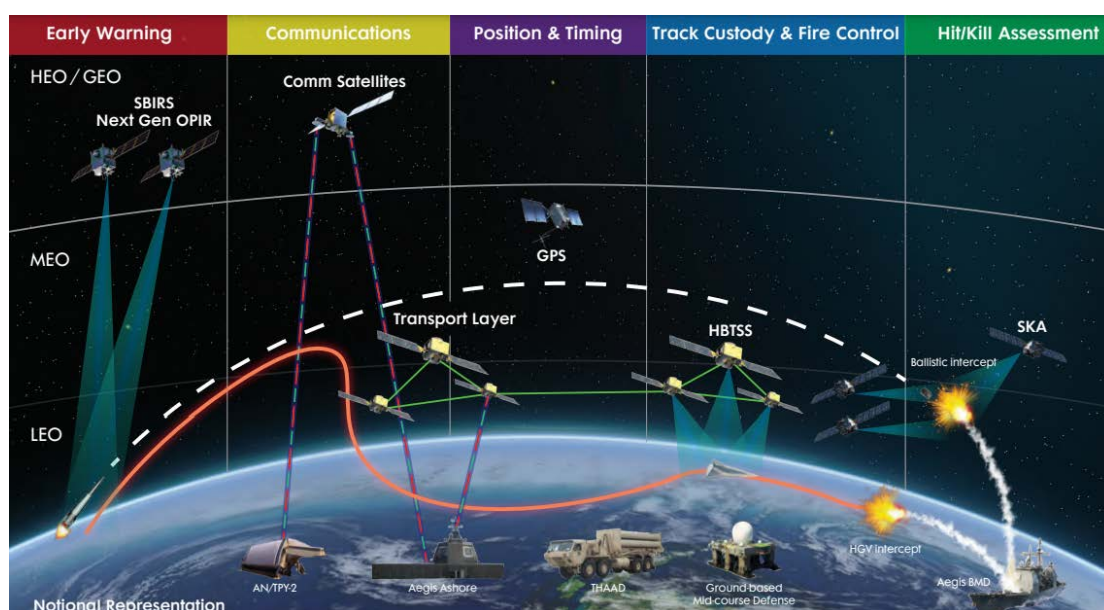
¹⁰ CSIS Missile Defense Project (26 julio, 2021). "Space-based Infrared System (SBIRS)". Missile Threat, Center for Strategic and International Studies. <https://missilethreat.csis.org/defsys/sbirs/>

¹¹ US GAO. (Septiembre, 2021). "Report to Congressional Committees: Missile warning satellites". GAO-21-105249, p. 1.

¹² WOLFE, Franke (29 noviembre, 2021). "Next-Gen OPIR Program Completes System-Level Critical Design Review", Via Satellite. <https://www.satellitetoday.com/government-military/2021/11/29/next-gen-opir-program-completes-system-level-critical-design-review/>

que la versión del software de procesamiento de datos esté lista en 2026¹³. El costo proyectado del Next-Generation OPIR es de 14,000 millones de dólares, sin descartar futuros sobrecostos¹⁴.

Para complementar los satélites HEO y GEO del *Next-Generation OPIR*¹⁵, EE.UU. desarrollará nuevos satélites LEO para mejorar la detección y seguimiento de estos misiles, bajo el programa *Hypersonic and Ballistic Tracking Space Sensor (HBTSS)*¹⁶. En febrero de 2024, SpaceX¹⁷ lanzó dos prototipos del HBTSS para la *U.S. Missile Defense Agency (MDA)*¹⁸.



Fuente: <https://cdn.northropgrumman.com/-/media/wp-content/uploads/HBTSS-Data-Sheet.pdf?v=1.0.0>

¹³ HADLEY, Greg (20 junio, 2024). "New Report: USSF's missile warning satellites in all orbits face challenges". Air&Space Forces Magazine. <https://www.airandspaceforces.com/space-force-missile-warning-satellites-challenges/>

¹⁴ Originalmente el programa preveía un tercer satélite GEO, habiendo sido descartado por reducciones presupuestas. LEE HARPLEY, Unshin (11 de marzo, 2024). "Space Force faces first ever budget cut in 2025, driven in part by fewer launches". Air&Space Forces Magazine. <https://www.airandspaceforces.com/space-force-budget-cut-2025-fewer-launches/>

¹⁵ Breaking Defense (7 febrero, 2023). "Overhead Persistent IR is how hypersonic and maneuverable threats will be tracked". <https://breakingdefense.com/2024/05/next-gen-opir-2-steps-forward-1-step-back-for-missile-warning-effort/>

¹⁶ Northrop Grumman (n.d.). "Hypersonic & Ballistic Tracking Space Sensor". <https://cdn.northropgrumman.com/-/media/wp-content/uploads/HBTSS-Data-Sheet.pdf?v=1.0.0>

¹⁷ ERWIN, Sandra (14 febrero, 2014). "SpaceX launches U.S. missile-defense satellites". <https://spacenews.com/spacex-launches-u-s-missile-defense-satellites/>

¹⁸ HARPER, John (14 febrero, 2024). "New SDA, MDA missile-tracking satellites launched into space" Defencescoop. <https://defencescoop.com/2024/02/14/sda-md-missile-tracking-satellites-hbtss/>

La operatividad de un sistema satelital de alerta temprana basado en detección infrarroja requiere un sistema de inteligencia que actualice las librerías de datos sobre firmas infrarrojas de misiles enemigos; de lo contrario, se pueden generar falsas alarmas y decisiones erróneas sobre el uso de interceptadores.

Israel. ¿Capacidades satélite para su escudo?

Actualmente, Israel opera aproximadamente diez satélites LEO y dos GEO. Aunque se afirma que estos satélites complementan su escudo, no está claro cómo lo hacen: si solo mediante imágenes o integrando información de alerta temprana basada en detección infrarroja¹⁹. La capacidad espacial autónoma de Israel implica la posibilidad de lanzar satélites y producir sus cargas útiles, lo que requiere un alto nivel tecnológico y una fuerte determinación política que aporte la inversión. No parece contar con un segmento espacial en su escudo, a pesar de que Israel ha incrementado su presencia en el espacio con satélites LEO (serie OFEK) para observación electro-óptica²⁰.

Se presume que Israel continúa recibiendo información de satélites estadounidenses ante eventos como la lluvia de misiles y drones lanzados por Irán el 14 de abril y el 1 de octubre de 2024. Además, Israel dispone de radares en tierra capaces de detectar amenazas aéreas a distancias y altitudes que permiten a sus interceptadores neutralizarlas en fases intermedias o finales de su trayectoria.

El sistema israelí Arrow 3 es resultado de la colaboración entre el Ministerio de Defensa de Israel y la Agencia de Defensa de Misiles de EE.UU., desarrollado por Israel Aerospace Industries (IAI) y Boeing. Entró en servicio en 2017 y se declaró operativo en 2023²¹. Este sistema puede detectar e interceptar misiles exoatmosféricos, ampliando las capacidades de su predecesor, el Arrow 2, que solo podía interceptar en la atmósfera. El 31 de octubre de 2023, el Arrow 2 interceptó un misil balístico iraní, marcando su

¹⁹ NAGEL, Jacob (6 marzo, 2023). "Israel Super Capabilities in Space". Foundations for Defense of Democracies. <https://www.fdd.org/analysis/2023/03/16/israel-super-capabilities-in-space/>

²⁰ ESHEL, Tamir (6 junio, 2022). "Israel becomes a spy-sat superpower", Defense Update. https://defense-update.com/20220606_ofek16-spysat.html

²¹ GREENBERG, Tzally (10 noviembre, 2023). "Israel announces first Arrow-3 operational intercept", C4ISRNET. <https://www.c4isrnet.com/battlefield-tech/space/2023/11/10/israel-announces-first-arrow-3-operational-intercept/>

primer uso real; el 9 de noviembre, el Arrow 3 neutralizó otro lanzado por los Huties desde Yemen²².

Las capacidades de detección temprana del escudo israelí se basan en el radar terrestre, de producción propia, EL/M-2080 *Green Pine*, que puede detectar y rastrear amenazas a unos 500 kilómetros, incluidos misiles hipersónicos²³. El Pino Verde se integra con los interceptadores Arrow 2 y 3, el último puede actuar como arma anti-satélite LEO²⁴. El *Iron Dome* utiliza baterías PATRIOT, y el escudo incorpora otros sistemas de interceptación como el *David's Sling* y los Arrow 2 y 3. Muchos componentes de estos sistemas son de origen estadounidense. Además, EE.UU. ha fortalecido recientemente las capacidades de defensa antimisil en Israel con el despliegue del sistema terrestre THAAD²⁵ y capacidades antimisil desde buques.

Defensa en Europa y capacidades para el escudo antimisiles

En la OTAN, la defensa contra amenazas aéreas y de misiles se concibe de forma integrada (NATO IAMD) y se implementa a través del *NATO Integrated Air and Missile Defence System* (NATINAMDS), una red de sistemas de la Alianza y nacionales que incluye sensores, medios de mando y control, y sistemas de armas²⁶, destinada a neutralizar misiles balísticos y de crucero, entre otras amenazas. EE:UU contribuye al sistema con información de sus satélites de alerta temprana, mientras que en varios países se dispone de sensores en tierra y sobre plataformas navales. Los aliados aportan diferentes sistemas antiaéreos, incluidos algunos con capacidad contra misiles balísticos, que se integran bajo un mismo mando y control.

El NATINAMDS lleva a cabo una misión permanente de defensa multicapa contra misiles balísticos (BMD). Desde la capa más externa hasta la más baja, incluye sistemas como

²² Center for Strategic & International Studies (n.d.). "Israel's missile defense engagements since October 7". <https://www.csis.org/analysis/israels-missile-defense-engagements-october-7th>

²³ MAJUMDAR, Prajesh (23 diciembre, 2023). "Precision in protection: a closer look at Israel's "Arrow" anti-ballistic missile system", Medium. <https://medium.com/@AirPra/precision-in-protection-a-closer-look-at-israels-arrow-anti-ballistic-missile-system-4563e0d562b0>

²⁴ OPALL-ROME, Barbara (9 noviembre, 2009). "Israeli experts: Arrow-3 could be adapted for anti-satellite role". Space News. <https://spacenews.com/israeli-experts-arrow-3-could-be-adapted-anti-satellite%E2%80%82role/>

²⁵ BBC (Octubre 2024) "What are Israel's Iron Dome, David's Sling, Arrow and Thaad missile defences?" <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-20385306>

²⁶ OTAN (8 agosto, 2024). "NATO Integrated Air and Missile Defence". https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_8206.htm

AEGIS, THAAD, PATRIOT y SAMP-T. El AEGIS norteamericano²⁷ opera en buques de la clase Arleigh Burke de EE.UU., y otros de Canadá y España (con limitaciones). Integra un sensor radar (*Phase Array*) AN/SPY-1D, capaz de detectar objetivos a aproximadamente 185 kilómetros²⁸. Los sistemas AEGIS estadounidenses se instalaron inicialmente en plataformas navales, como los de los cuatro buques en Rota (España), y operan con misiles SM2, SM3 y SM6. Los SM2 y SM6 son interceptores endoatmosféricos, mientras que los SM3 son exoatmosféricos²⁹. También existen sistemas AEGIS *Ashore* en Rumania y Polonia, operativos desde 2016 y 2024, respectivamente.

El sistema terrestre de defensa de área *Terminal High Altitude Area Defense* (THAAD)³⁰, dotado del radar AN/TPY2, es capaz de detectar misiles balísticos de alcance intermedio fuera de la atmósfera e interceptarlos en su fase terminal o inicial, en la atmósfera o más allá³¹.

Un despliegue del THAAD cerca de las fronteras rusas, combinado con la capacidad del AEGIS y sus misiles exoatmosféricos, permitiría interceptar misiles balísticos de alcance intermedio dirigidos a territorios aliados en el Báltico o en el Mar Negro, constituyendo una defensa adelantada, que Alemania también podría aprovechar ante las capacidades rusas en Kaliningrado. Este despliegue puede complementarse con sistemas de menor altitud, como las baterías PATRIOT estadounidense, utilizadas por varios aliados, o los SAMP/T franceses, que Italia también posee, capaces de neutralizar misiles balísticos de corto y medio alcance en la atmósfera. La defensa multicapa de la Alianza se refuerza con sistemas antiaéreos de menor capacidad, como el noruego NASAMS, el alemán IRIS-T y el británico BMC4I Sky Sabre (o Land Ceptor)³².

No se publica que ningún Estado miembro de la UE o el Reino Unido cuente con una capacidad satelital para detección infrarroja para alerta temprana contra misiles

²⁷ Lockheed Martin (n.d.). "Aegis: The Shield (and the Spear) of the Fleet". <https://www.lockheedmartin.com/en-us/products/aegis-combat-system.html>

²⁸ United States Navy (20 septiembre, 2021). "AEGIS Weapon System". <https://www.navy.mil/Resources/Fact-Files/Display-FactFiles/Article/2166739/>

²⁹ CSIS Missile Defense Project (9 marzo, 2023). "Standard Missile-3 (SM-3)". Missile Threat, Center for Strategic and International Studies. <https://missilethreat.csis.org/defsyst/sbirs/>

³⁰ FEICKERT, Andrew (25 abril, 2024). "The Terminal High Altitude Area Defense (THAAD) System". Congressional Research Service. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12645/2>

³¹ HAHN, Anton, *Op. Cit.* p.9

³² AURAN Jean (2023) "European ground-based air defence programmes" European Security & Defence, <https://euro-sd.com/2023/07/articles/32874/european-ground-based-air-defence-programmes/>

balísticos o de crucero. La experiencia francesa en el desarrollo de satélites CSO (*Composante Spatiale Optique*)³³, dentro del programa MUSIS (*Multinational Space-based Imaging System*), junto con el *know-how* de Thales Alenia Space³⁴, podría permitir a Francia acceder a esta capacidad. Sus satélites CSO están en su tercera generación, y esta capacidad de alerta temprana es relevante para un país con disuasión nuclear propia.

Algunos Estados de la UE tienen sistemas antiaéreos producidos en Europa, y hay proyectos para desarrollar sistemas interceptadores más avanzados, así como iniciativas conceptuales para crear una capacidad de alerta temprana desde el espacio; esto podría dar lugar a un proyecto europeo de interés común para la nueva Estrategia Industrial de Defensa Europea (EDIS) de 2024. Sin embargo, Europa depende actualmente de la OTAN, que mantiene una presencia estadounidense persistente en superficie y en el espacio.

En Europa, en la UE o en la OTAN, existe una variedad de sistemas antiaéreos para baja y media cota, reflejando la fragmentación de la industria europea de armamento, lo que plantea un problema de interoperabilidad, aunque una vez integrados en NATINAMDS pueden funcionar de forma integrada. Además, Europa no fabrica sistemas contra misiles balísticos más allá de la atmósfera, lo que es una carencia competitiva de su industria.

Los países europeos de la Alianza carecen de suficientes sistemas de defensa aérea para enfrentar los riesgos y amenazas actuales; hay particular escasez en sistemas que ofrezcan defensa antimisil. Estas necesidades están identificadas como prioridades en el Proceso de Planeamiento de Defensa de la OTAN (NDPP) y en el Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP) liderado por la Agencia Europea de Defensa (EDA) en la UE. Aunque hay proyectos en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) y el Fondo Europeo de Defensa (EDF) que buscan abordar estas carencias, no se dispone de un calendario concreto para que estos proyectos se conviertan en programas de adquisición.

³³ Centre National d'études Spatiales (n.d.). "CSO / MUSIS Optical military reconnaissance satellites". <https://cnes.fr/en/projects/cso>

³⁴ Thales Alenia Space (n.d.). "Space to secure & defend". <https://www.thalesaleniaspace.com/en/what-we-do/secure-defend>

Alemania ha sentido la urgente necesidad de mejorar sus defensas y liderar un esfuerzo europeo para abordar algunas de las carencias mencionadas³⁵; de ahí surge la *European Sky Shield Initiative* (ESSI)³⁶ como parte de la defensa integrada de la OTAN³⁷. El canciller Scholz ha señalado la ESSI como el mecanismo más eficiente para una defensa conjunta europea. A veces los discursos de los líderes europeos son ambiguos en sus referencias a Europa, sin clarificar si se refieren a la OTAN o a la UE.

En octubre de 2023, diez estados, predominantemente del este europeo, firmaron un memorándum de entendimiento para participar en la ESSI; actualmente, 22 países (20 de la OTAN, además de Suiza y Austria) apoyan la iniciativa. Entre los sistemas propuestos se encuentran el Arrow 3 (EE.UU./Israel), el PATRIOT (principalmente EE.UU.) y el IRIS-T (alemán), pero no el SAMP/T (francoitaliano)³⁸. Esta propuesta es controvertida, ya que podría aumentar la dependencia europea de la industria extranjera, especialmente de EE.UU. Aunque la propuesta alemana beneficia a su propia industria, sobre todo favorece a la estadounidense, que fabrica sistemas para los cuales aún no hay alternativas europeas para interceptadores exoatmosféricos.

En su discurso de abril de 2024 en La Sorbona³⁹, el presidente Macron afirmó que Europa no está armada para enfrentar los riesgos actuales. Durante su visita a Alemania⁴⁰ en mayo de 2024, destacó la necesidad de proporcionar «respuestas creíbles y sólidas», especialmente en defensa antimisiles, y expresó el deseo de que Europa sea más autónoma. Al ser preguntado sobre por qué Francia no se había adherido a la ESSI, y sobre cómo veía la posible financiación de la iniciativa, respondió: «La situación de capacidades en Francia es completamente diferente a la de Alemania, ya que contamos

³⁵ ARNOLD Steven & ARNOLD Torben (2 febrero, 2023). "Germany's fragile leadership role in European air defence". Stiftung Wissenschaft und Politik. SWP Comment 2023/C 06, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2023C06/>

³⁶ MONAGHAN, Sean & CHRISTIANSON, John (Mayo, 2023). "Making the most of the European Sky Shield Initiative". Center for Strategic & International Studies. p. 9

³⁷ OTAN (11 octubre, 2023). "10 NATO Allies take further step to boost European air and missile defence capabilities". https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_219119.htm

³⁸ DESMARAIS, Anna (28 julio, 2024). "How Sky Shield, Europe's proposed Iron Dome, would work and why it's becoming controversial". Euronews. <https://www.euronews.com/next/2024/07/28/how-sky-shield-europes-proposed-iron-dome-would-work-and-why-its-becoming-controversial>

³⁹ MACRON, Emmanuel (2024) "Europe Speech". <https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-22625-en.pdf>

⁴⁰ Die Bundesregierung (28 mayo, 2024). "Pressekonferenz von Bundeskanzler Scholz und Präsident Macron zum 24. Deutsch-Französischen Ministerrat". <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenz-von-bundeskanzler-scholz-und-praesident-macron-zum-24-deutsch-franzoesischen-ministerrat-am-28-mai-2024-komplett--2288912>

con armas nucleares que nos permiten actuar como elemento disuasorio.» A veces la inversión en armas defensivas es más costosa que en ofensivas; aunque en las democracias europeas es más fácil justificar lo primero ante los electores.

Algunos advierten que la disuasión nuclear sigue siendo eficaz para contrarrestar las amenazas rusas, argumentando que la proliferación de sistemas antimisiles podría llevar a Rusia a reforzar su capacidad ofensiva, debilitando el equilibrio disuasorio de la OTAN⁴¹. Conviene recordar que los intereses de las organizaciones implicadas, de los países, y de las empresas de defensa⁴², se entremezclan en los argumentos.

Mientras que los países de la UE sufren carencias en interceptadores, en el ámbito de satélites de alerta temprana existe una clara ausencia. El planeamiento de defensa en la Alianza no asigna estos objetivos a ningún aliado específico, pues sería un desafío técnico y económico más allá de lo razonable para un país europeo por sí solo. No obstante, podría plantearse una capacidad de adquisición colaborativa en la UE, con financiación común y disponible para la Política Común de Seguridad y Defensa, bajo un modelo de co-propiedad⁴³ entre Estados miembro e Instituciones de la UE, ejemplificando la complementariedad UE-OTAN.

Si algunos proyectos de la PESCO y del EDF para un escudo antimisil se consolidaran como programas colaborativos, podrían desarrollar la base tecnológica de la industria asociada. La Comisión Europea considera prioritaria para su «autonomía estratégica abierta» el área de «espacio y capacidades de defensa», se busca asegurar el acceso al espacio y se reconoce la necesidad de proteger la infraestructura espacial frente a la evolución de las amenazas⁴⁴.

En esta dirección, en 2019 se aceptó en la PESCO el proyecto *Timely Warning and Interception with Space-based Theater Surveillance* (TWISTER)⁴⁵, con participación de

⁴¹ GOTKOWSKA, Justyna & MASLANKA Łukasz (22 junio, 2023). "France against Germany's European Sky Shield Initiative". Center for Eastern Studies. <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2023-06-22/france-against-germanys-european-sky-shield-initiative>

⁴² CASTILLA, Juan C. (Abril, 2024) "From public defence policy to defence planning. About enhancing the EU processes and complementarity with NATO". Tesis doctoral UNED. <https://hdl.handle.net/20.500.14468/22970>

⁴³ CASTILLA, Juan C. (Abril, 2024) *Op. Cit.* pp.175; 192

⁴⁴ Comisión Europea (8 septiembre, 2021). "2021 Strategic Foresight Report. The EU's capacity and freedom to act". COM (2021)750 final. p.21.

⁴⁵ Permanent Structured Cooperation (n.d.). "Timely Warning and Interception with Space-based Theater Surveillance". <https://www.pesco.europa.eu/project/timely-warning-and-interception-with-space-based-theater-surveillance-twister/>

Francia, Alemania, Italia, Finlandia, Países Bajos y España. Este proyecto contempla un segmento espacial de detección y seguimiento, así como un segmento terrestre con un interceptador endoatmosférico contra misiles de alcance intermedio, hipersónicos y de hipervelocidad por planeo. El objetivo del segmento espacial es desarrollar un sistema europeo similar al SBIRS estadounidense, aunque aún se encuentra en fase conceptual y sin definición de los tipos de satélites que lo integrarían.

Estos programas se alinean con las necesidades de la Unión reflejadas en su Brújula Estratégica⁴⁶ y con la OTAN como posible contribución a NATINAMDS⁴⁷. La Comisión subraya que TWISTER es clave para dotar a la UE de capacidades de detección temprana y complementa otras iniciativas financiadas por el EDF para fomentar la investigación y el desarrollo colaborativo.

En 2022 se aprobó, con fondos del EDF, el proyecto *Multinational Development Initiative for a Space-based missile early-warning architecture II* (ODIN's EYE II). Actualmente en una fase conceptual de diseño, se prevé su duración hasta 2025, con un coste de 96 millones de euros, casi totalmente financiados por la Comisión⁴⁸. Desde 2022, se ha centrado en definir el desarrollo del programa y su simulador⁴⁹, involucrando a un consorcio de 43 empresas de 14 Estados miembro, liderado por la alemana OHB System AG⁵⁰. Se espera que la arquitectura sea integrable en NATINAMDS⁵¹. Se prevé que, tras esta etapa inicial, el programa avance hacia una adquisición colaborativa, aunque no se espera que los satélites europeos de alerta temprana estén operativos en menos de una década.

En el ámbito de los interceptadores endoatmosféricos, destacan dos iniciativas del EDF: el Interceptador Europeo de Defensa Hipersónica (HYDEF) y el Estudio sobre

⁴⁶ FIOTT, Daniel (Noviembre, 2022). "The Strategic Compass and EU space-based capabilities". Directorate-General for external policies: Policy Department for External Relations, PE 702.569. p. 26.

⁴⁷ SpaceWatch.Global (18 noviembre, 2019). "European Military Space: EU pursuing space-based early warning, PNT, And SSA Projects Under PESCO Initiative". <https://spacewatch.global/2019/11/european-military-space-eu-pursuing-space-based-early-warning-pnt-and-ssa-projects-under-pesco-initiative/>

⁴⁸ Comisión Europea (2022) "ODIN'S EYE II: Multinational Development Initiative for a Space-based missile early-warning architecture II" https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/3d80aee3-404c-4207-b8fa-5df7310668e1_en?filename=ODINS%27EYE%20II-Factsheet_EDF22.pdf

⁴⁹ PARSONSON, Andrew (27 diciembre, 2023). "OHB get go-head to commence €90M ODIN'S EYE II Project". European Spaceflight. <https://europeanspaceflight.com/ohb-get-go-head-to-commence-e90m-odins-eye-ii-project/>

⁵⁰ Entre las empresas españolas involucradas encontramos a: Deimos, GMV, Indra y SENER.

⁵¹ WEIGHTMAN, Louise (29 diciembre, 2023). "OHB secures European Defense Fund's EUR 90 million for ODIN's EYE II Project". SpaceWatch.Global. <https://spacewatch.global/2023/12/ohb-secures-european-defense-funds-eur-90-million-for-odins-eye-ii-project/>

Interceptor Hipersónico de Defensa (HYDIS). Cabe plantearse si se trata de un caso más de mera fragmentación de iniciativas o si la competencia investigadora entre líderes tecnológicos de Alemania y Francia será fructífera.

HYDEF, que involucra a Alemania, Bélgica, España, Noruega y Polonia, fue seleccionado por el EDF en 2021 para recibir una financiación cercana a 100 millones de euros (costo total estimado en 110 millones)⁵² para desarrollar un interceptor de misiles hipersónicos. En 2023, la coordinación del proyecto pasó al consorcio español Sistema de Misiles de España (SMS: SENER, GMV, Escribano e Instalaza). La alemana Diehl Defence aporta la parte técnica, mientras que el consorcio español espera completar el diseño en 2025, con el objetivo de producción para 2035⁵³. Habrá que ver si finalmente se avanza hacia un posible programa de obtención⁵⁴.

Por su parte, HYDIS involucra a un consorcio de 19 empresas de 14 Estados miembro, encabezado por MBDA⁵⁵. Este proyecto busca realizar un estudio conceptual sobre un interceptor endoatmosférico⁵⁶ en un plazo de tres años. El EDF financiará 80 millones de euros de los 114 millones estimados para el desarrollo del estudio. Al igual que en HYDEF, la Comisión Europea ha designado a OCCAR para la coordinación y supervisión indirecta⁵⁷.

En resumen, al igual que con ODIN'S EYE II (segmento espacial de alerta), el segmento terrestre de interceptadores endoatmosféricos para neutralizar misiles balísticos o

⁵² Comisión Europea (2021). "EU HYDEF: European Hypersonic Defence Interceptor". https://defence-industry-space.ec.europa.eu/system/files/2022-07/Factsheet_EDF21_EU%20HYDEF.pdf

⁵³ BARRIE, Douglas & GIEGERICH, Bastian & LAWRENSON, Tim (26 agosto, 2022). "European missile defence – unstructured cooperation?". The International Institute for Strategic Studies. <https://www.iiss.org/online-analysis/military-balance/2022/08/european-missile-defence-unstructured-cooperation/>

⁵⁴ En agosto de 2024, el programa superó la Revisión de la Definición de Misión, culminando la Fase de Previabilidad e iniciando la Fase de Viabilidad. Véase DE SANTOS, Ángel Luis (30 agosto, 2024). "El futuro programa europeo para interceptar misiles hipersónicos rusos o chinos, con gran presencia española, da un importante paso adelante". *La Razón*. https://www.larazon.es/espana/defensa/futuro-programa-europeo-interceptar-misiles-hipersonicos-rusos-chinos-gran-presencia-espanola-importante-paso-adelante_2024083066d209ed797ae10001e0d559.html

⁵⁵ MBDA (2 agosto, 2023). "Hydis consortium project for hypersonic defence interceptor proposed for funding by the European Commission". <https://www.mbd-systems.com/press-releases/hydis2-consortium-project-for-hypersonic-defence-interceptor-proposed-for-funding-by-the-european-commission/>

⁵⁶ Comisión Europea (2024). "HYDIS: Hypersonic Defence Interceptor Study". https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/662f7204-c551-41ba-a1a0-680d7dc65c6e_en?filename=EDF-2023-DA-DS-AIRDEF-EATMI_HYDIS2.pdf

⁵⁷ Comisión Europea (11 diciembre, 2023). EDF 2023 project "Hypersonic Defence Interceptor Study" (HYDIS²) entrusted to OCCAR. https://defence-industry-space.ec.europa.eu/edf-2023-project-hypersonic-defence-interceptor-study-hydis2-entrusted-occar-2023-12-11_en

hipersónicos no estará disponible a corto plazo (en los próximos seis años según el planeamiento de la OTAN). No existen proyectos para interceptadores exoatmosféricos, como los misiles del THAAD, o el Arrow 3.

Si los conceptos de ambos segmentos, espacial y terrestre, estuvieran listos para 2025 o 2026, para que se convirtieran en programas de obtención, quedaría el reto de una significativa inversión que podría ascender a decenas de miles de millones de euros (recuérdense los costes de los programas de satélites norteamericanos), en un contexto de ajustes de deuda y déficit presupuestario en varios países europeos⁵⁸.

Consideraciones sobre la financiación futura del escudo de la UE

Los recortes en defensa tras la crisis de 2008 generaron un déficit, aún no superado, en la inversión de la industria de defensa europea⁵⁹. Los fondos de las iniciativas de la Unión (EDF, CASSINI⁶⁰, EDIRPA, EDIP) son insuficientes para financiar el coste de un programa de satélites de alerta temprana. Para la posible implementación de la Estrategia para la Industria de Defensa Europea (EDIS), la Unión y los Estados miembro han de acordar aspectos fundamentales de la financiación; una opción es la de emitir deuda conjunta, aunque los países austeros del norte no parecen predispuestos.

El informe Draghi subraya que el gasto público es inadecuado para una industria competitiva⁶¹, señalando que EE.UU. invierte 14 veces más en I+D+i de defensa que Europa⁶². Se reconoce el avance de la Estrategia Espacial de la UE para la Seguridad y la Defensa de 2023⁶³, que busca crear sinergias entre los sectores espacial y de defensa; no obstante, ni ésta ni el informe mencionan un escudo antimisiles europeo.

⁵⁸ Al respecto, véase CASTILLA, Juan C. (25 septiembre, 2024). "El Folk Europeo y la inversión en industria de defensa; criterios de convergencia". CESEDEN. <https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/el-folk-europeo-y-la-inversi%C3%B3n-en-industria-de-defensa-criterios-de-convergencia>

⁵⁹ EDA (2023). "For the long haul. Sustaining EU ambitions in defense: Can investors still come to the aid of the defence industry?". *European Defence Matters*. nº26. pp. 26-29.

⁶⁰ CASSINI (n.d.). "Space Entrepreneurship Initiative". <https://www.cassini.eu/cassini-initiative>

⁶¹ Comisión Europea (Septiembre, 2024). "The future of European competitiveness. Part B: In depth analysis and recommendations". Section 1, Chapter 7. p.160.

⁶² *Ibid*, pp. 165-167.

⁶³ Consejo Europeo (14 noviembre, 2023). "Espacio: el Consejo adopta unas Conclusiones sobre la Estrategia Espacial de la UE para la Seguridad y la Defensa". <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/11/14/space-council-approves-conclusions-on-the-eu-space-strategy-for-security-and-defence/>

La estrategia citada sí se refiere a la futura evolución de Copernicus (programa de observación de la tierra) y a que se tendrán en cuenta los requerimientos militares con un horizonte hasta 2035 (en principio se refiere a los servicios de defensa basados en el espacio). La estrategia espacial incluye el objetivo de: «mejorar el uso del espacio con fines de seguridad y defensa aumentando la integración de la dimensión espacial en la planificación y ejecución de las misiones y operaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), reforzando el Centro de Satélites de la UE (Satcen)»

Ante estas necesidades de financiación, se buscan fórmulas imaginativas sin alterar lo que estipula el Tratado de Lisboa, buscando sinergias entre el Banco Europeo de Inversiones (BEI), la Agencia Espacial Europea (ESA) -organización ajena a la Unión -, la Agencia Europea de Defensa (EDA) y la Comisión a través de la Dirección General de Industria y Espacio de la Defensa (DG DEFIS).

En enero de 2024, la ESA, DG DEFIS y el BEI firmaron un acuerdo para fortalecer el sector espacial europeo, ofreciendo apoyo financiero y asesoramiento a empresas⁶⁴. En octubre, el BEI y la EDA actualizaron su memorándum de entendimiento de 2018 para identificar las necesidades financieras de la industria de defensa de la Unión⁶⁵ y reforzar instrumentos como el Mecanismo Financiero Cooperativo⁶⁶, que financia proyectos de defensa mediante préstamos del BEI y apoyo entre Estados. Este acuerdo sigue la línea del BEI, que el año pasado incrementó su fondo de seguridad y defensa a ocho mil millones de euros⁶⁷.

En el debate sobre las herramientas financieras, se propone la emisión de deuda conjunta europea para afrontar el elevado coste de los sistemas de defensa antimisil⁶⁸. Este mecanismo podría impulsar las recomendaciones del Informe Draghi, que destaca

⁶⁴ Comisión Europea (24 enero, 2024). "DEFIS-EIB-ESA partner to strengthen the European space sector". https://defence-industry-space.ec.europa.eu/defis-eib-esa-partner-strengthen-european-space-sector-2024-01-24_en

⁶⁵ EDA (3 octubre, 2024). "EDA and EIB deepen partnership in support of financing for defence". <https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2024/10/03/eda-and-eib-deepen-partnership-in-support-of-financing-for-defence>

⁶⁶ EDA (26 septiembre, 2019). "Cooperative Financial Mechanism (CFM) ready for signing". [https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2019/09/26/cooperative-financial-mechanism-\(cfm\)-ready-for-signing](https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2019/09/26/cooperative-financial-mechanism-(cfm)-ready-for-signing)

⁶⁷ Banco Europeo de Inversiones (n.d.). "Strengthening Europe's security and defence industry". <https://www.eib.org/en/projects/topics/innovation-digital-and-human-capital/sesi/index>

⁶⁸ WOLFF, Guntram B. (29 mayo, 2024). "European Union debt to boost European air defence. Bruegel". <https://www.bruegel.org/first-glance/european-union-debt-boost-european-air-defence>

la necesidad de liberar más préstamos del BEI para la industria de defensa, crear un mercado único en el ámbito espacial y financiar proyectos multinacionales⁶⁹. Con estas medidas y un Fondo Espacial Europeo, la UE podría fortalecer sus capacidades en defensa espacial.

En el último mes, Ursula von der Leyen ha encomendado al Comisario de Defensa y Espacio, Andrius Kubilius, liderar la propuesta de Proyectos de Defensa de Interés Europeo Común en coordinación con la OTAN y los Estados miembro, e iniciar el diseño e implementación de un Escudo Aéreo Europeo.⁷⁰ En su comparecencia ante el Parlamento Europeo del 6 de noviembre, Kubilius destacó la urgente necesidad de establecer dicho Escudo Aéreo Europeo, que será prioritario para el próximo Libro Blanco sobre el Futuro de la Defensa Europea. Así, subrayó la necesidad de decidir sobre el uso de tecnología exclusivamente europea o de socios externos, equilibrando la viabilidad económica con la autonomía estratégica de la Unión. Asimismo, el Comisario enfatizó la necesidad de asegurar la autonomía europea en el acceso al espacio y desarrollar capacidades de defensa espacial, lo que requerirá un marco legislativo adecuado (futura Ley Espacial Europea) y una financiación sostenida⁷¹.

Conclusiones

Las aportaciones de los Estados miembros a la defensa antimisiles de la OTAN en Europa se limitan actualmente al segmento terrestre, con capacidades de interceptación endoatmosférica reducidas y desafíos de interoperabilidad debido a una industria fragmentada y dependiente de EE.UU. Existen proyectos PESCO y EDF en fase conceptual para desarrollar interceptadores endoatmosféricos (HYDEF y HYDIS) y un sistema satelital de alerta temprana similar al estadounidense en capacidades de detección infrarroja (TWISTER en PESCO y ODIN EYE II en EDF). Sin embargo, es improbable que estos proyectos se materialicen en sistemas operativos en el corto plazo (6 años) o en la próxima década.

⁶⁹ Comisión Europea. The future of European competitiveness...". *Op.cit.* pp. 168 & 183.

⁷⁰ Ursula von der Leyen (17 septiembre, 2024). "Mission letter to Andrius Kubilius". Bruselas. pp. 5-6.

⁷¹ KUBILIUS, Andrius (6 noviembre, 2024). "Confirmation hearing of Andrius Kubilius, Commissioner-designate, Defence and Space". https://multimedia.europarl.europa.eu/es/webstreaming/afet-sede-itre-tran-committee-meeting_20241106-1830-COMMITTEE-CONFIRMATION-HEARING-A

Ante la amenaza de misiles balísticos y de crucero, Alemania busca integrar la demanda de sistemas de neutralización, apoyando parcialmente su industria y basándose en soluciones norteamericanas e israelíes, mientras excluye inicialmente las francesas. La ESSI se desarrolla en el contexto de la defensa integrada de la OTAN. Alemania y Francia presentan visiones diferentes sobre cómo abordar estas carencias, lo que plantea un desafío político para financiar proyectos de interés común en la UE, frecuentemente influenciados por los intereses de sus respectivas industrias armamentísticas.

La dependencia de los Estados miembro del sistema de alerta temprana espacial norteamericano es total, al carecer de capacidades propias. La Comisión Europea reconoce la importancia de estas carencias y, de ser solventadas, su impacto potencial en la soberanía tecnológica, la industria y la autonomía estratégica de la Unión. La financiación de un segmento espacial de alerta temprana y seguimiento, como parte de un escudo contra misiles, es candidato a ser un Proyecto de Interés Común para la Defensa Europea, tarea encomendada al nuevo Comisario de Defensa y Espacio, Andrius Kubilius. Su implementación podría requerir una inversión de decenas de millones de euros.

La innovación y la integración de la tecnología espacial en defensa, impulsadas por iniciativas como CASSINI para PYMES y los acuerdos BEI-EDA y BEI-ESA-DG DEFIS, son clave para el avance tecnológico. Una posible solución al desafío de financiación es la emisión de deuda conjunta europea, como se hizo durante la pandemia de COVID-19. El apoyo de la Comisión para favorecer el sector industrial de defensa y espacial dependerá de la voluntad de los Estados miembro para asignar recursos y de las negociaciones del próximo marco financiero plurianual (MFF 2028-2034).

El debate político-estratégico es complejo: mientras Alemania considera iniciativas como la ESSI, Francia prioriza la disuasión nuclear, con la posibilidad de extender este concepto a una disuasión ampliada para la Unión⁷². Ambas opciones implican costes y financiación.

⁷² SCHNEIDER, Mark (10 julio, 2024). "Macron's European Union Nuclear Deterrence Initiative and Extended Nuclear Deterrence". National Institute Press. Information Series. N°592; WATKINS, Peter (Julio, 2024). "Insuring against uncertainty. A European nuclear deterrent?" International Centre for Defense and Security. ISSN 2228-2076.

Si algún día la disuasión nuclear francesa se integrara en la Política Común de Seguridad y Defensa o en las políticas de industria de defensa de la UE, el desarrollo de un sistema de satélites de la UE para alerta contra misiles podría recibir financiación común. También se podría explorar la posibilidad de reducir los costes de mantenimiento franceses asociados a la disuasión nuclear, a cambio de la transferencia de conocimientos y fondos para desarrollar dicho sistema. Ambos podrían clasificarse como proyectos europeos de interés común en defensa dignos de financiación común. Sin embargo, los críticos podrán preguntarse: ¿acabaremos todos los de la UE pagando por la disuasión nuclear francesa?

Otra cuestión subsiguiente sería dónde situar la infraestructura terrestre asociada al segmento satélite del escudo. ¿Sería el Centro de Satélites (Satcen) de Torrejón (Madrid) una opción para la gestión de los datos de un sistema de la UE para alerta temprana contra misiles? ¿Lo permitirían los alemanes y los franceses? Son simplemente preguntas anticipatorias que podrían alimentar los futuros debates. Habrá que estar atentos; mientras los EE.UU. seguirán vigilando un espacio que también es europeo, y en el que la presencia militar de la UE es muy limitada.

*Juan C. Castilla**

Doctor en Seguridad Internacional
[@jccastillaba](#)

José Antonio Pérez De Paz
Graduado en Estudios Internacionales y Derecho

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

3
E
P



Documentos

MARCO



Documentos
MARCO

535 La radicalización yihadista de los jóvenes en Europa a través de TikTok. Selene Pisabarro García

The jihadist radicalization of young people in Europe through TikTok

Abstract:

Every day, social media gains more and more popularity among young people, because it allows them to connect with others and share their lives or interests without needing to know them or be physically close. TikTok is one of the most used platforms by Generation Z—those born between 1994 and 2010—due to its short video format which adapts to users' preferences. Recruiters from Daesh are aware of this trend, so they are also using this platform as an easy method to reach and attract them with appealing videos to achieve their objectives in Europe. Thus, TikTok has become another tool to radicalize those who appear vulnerable, as well as to spread their own narrative to attract more followers and enhance cyber-jihad.

Keywords:

Jihadism, TikTok, radicalization, Europe, social media

Introducción

Tradicionalmente, el proceso de radicalización y/o reclutamiento yihadista se ha iniciado a través del círculo cercano al individuo y, de manera especial, en el seno de las familias, escuelas o mezquitas. En la era de la tecnología, se ha acelerado con la aparición de internet, ya que no solo está permitiendo llegar a un mayor número de personas en lugares remotos, sino que tiene una gran facilidad de expansión del mensaje sin necesidad de que exista un conocimiento personal previo.

Es significativo que la mayoría de los radicalizados comienzan el proceso en la adolescencia, cuando son más vulnerables y se encuentran en pleno desarrollo espiritual e identitario. En muchas ocasiones, solo necesitan un móvil o un ordenador y acceso a internet, donde crean y se mueven en su propio mundo virtual, por lo que es fácil acercarse a ellos, ya que se sienten más cómodos que en la vida real¹. Es lo que se conoce como «radicales de habitación», es decir, personas que se han radicalizado en la seguridad de sus propios cuartos², pero que, tras experimentar este proceso, deciden viajar a zona de conflicto para combatir o atacar su propio país para luchar por una causa.

Por este motivo, internet y las redes sociales suponen una vía de comunicación potencialmente peligrosa, ya que pueden llegar a pasar horas en ella y esquivar los controles parentales, sin que los propios progenitores sean conscientes de ello. Entre las principales plataformas, destacan las redes sociales, como YouTube, Instagram o TikTok. Son espacios que se caracterizan por la velocidad con la que se publica y difunde el contenido, pero especialmente porque los jóvenes sienten que pueden expresar con libertad sus sentimientos y emociones, mientras una pantalla les protege. Una baza de la que se ha aprovechado el autoproclamado Estado Islámico³ para introducir su narrativa a través de los vídeos y fomentar la ciberyihad, reforzando su mensaje.

¹. - COMERFORD, Milo; AYAD, Moustafa y GUHL, Jakob. *Generation Z & Das Salafistische Online-Ökosystem*. Panditj R. y Ali R. (Eds.). Institute for Strategic Dialogue, 2021 [en línea]. P. 4. Disponible en: <https://www.isdglobal.org/isd-publications/generation-z-das-salafistische-online-okosystem-executive-summary/>

* NOTA: TODOS LOS ENLACES DE INTERNET DEL PRESENTE DOCUMENTO ESTÁN ACTIVOS A FECHA DE CIERRE DEL MISMO, 4 DE OCTUBRE DE 2024.

². - AHMED, Mubaraz. How to stop online radicalization. En *CNN* [en línea]. 05/06/2017. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2017/06/05/opinions/how-to-stop-online-radicalization-ahmed-opinion/index.html>

Entre estas plataformas, resulta de interés TikTok, por ser una de las más conocidas y que está experimentando un mayor crecimiento día a día entre los jóvenes de la generación Z -aquellos nacidos entre 1994 y 2010-⁴. Además, en el caso de los europeos pueden mostrarse más susceptibles a la hora de acercarse al extremismo yihadista, debido a los vínculos históricos y generacionales que algunos individuos pueden tener con el islam y los países árabes. Por este motivo, el presente documento se focaliza en este continente y en el auge experimentado por la plataforma en los últimos años, desde su aparición en 2016 hasta 2024, coincidiendo paralelamente en el espacio temporal con el inicio de la expansión del Dáesh, el grupo terrorista que, desde 2014, ha implantado el terror en el mundo empleando en sus ataques métodos muy violentos.

En este punto, es preciso preguntarse si, en el conjunto de herramientas de radicalización yihadista para los jóvenes en Europa, ¿se puede incluir a TikTok como una más? Con alrededor de 1.080 millones de cuentas en todo el mundo, los yihadistas han visto una oportunidad para llamar la atención de los jóvenes, cuyos perfiles emplean para hablar con amigos y conocidos, pero también para seguir a otros usuarios con los que se sienten identificados.

El movimiento yihadista en Europa

Cabe recordar que el terrorismo yihadista es un movimiento que Europol define como una corriente violenta del salafismo, del movimiento suní, que rechaza la democracia y los parlamentos electos, arguyendo que las leyes humanas están en contraposición con las de Dios. De esta forma, legitiman el uso de la violencia y el terrorismo -con tácticas extremas, como los atentados suicidas- para la consecución de sus objetivos religiosos y políticos, como «un Estado islámico gobernado exclusivamente por la *sharía*»⁵, que únicamente pueden interpretar los seguidores de esta rama, quienes consideran enemigos del islam a aquellos se opongan.

⁴. - HUANG, Kalley. For gen Z, TikTok is the new search engine. En *The New York Times* [en línea]. 16/09/2022. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2022/09/16/technology/gen-z-tiktok-search-engine.html?smid=url-share>

⁵. - European Union terrorism situation and trend report 2022. *Europol* [en línea]. 13/07/2022. P. 22. Disponible en: <https://www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2022-te-sat>

Al mismo tiempo, el yihadismo pone en jaque la convivencia de Occidente con el mundo musulmán. A pesar de que esta corriente representa un porcentaje minoritario del islam, en muchas ocasiones -especialmente, cuando se han producido ataques terroristas de esta índole- los ciudadanos perciben esta religión con un grado de amenaza mayor, lo que provoca miedo, desconcierto e inseguridad. Todo ello se ve incrementado por el uso de internet y las redes sociales, que canalizan los mensajes de odio y los difunden en cualquier parte.

Es importante señalar que, tanto Al Qaeda como el Dáesh, han perdido el liderazgo mundial años después, lo que ha degradado sus operaciones y capacidades externas. Por ende, han dejado de ser monopolios de este tipo de radicalismo, a pesar de que acumulan un gran número de seguidores y simpatizantes. Aun así, los grupos derivados de sus organizaciones continúan aprovechando los conflictos locales y la inestabilidad política⁶ para expandir el terror.

Consecuentemente, el yihadismo sigue representando una de las principales amenazas para un Estado moderno, puesto que pone en riesgo la seguridad humana, entre otros aspectos. Por esta razón, siempre se debe recordar que el riesgo cero no existe, motivo por el cual los gobiernos continúan implantando medidas de cara a una mayor protección frente a cualquier posibilidad de ataque por parte de un «lobo solitario» o la reorganización de estos grupos o células en sus propios Estados de origen⁷. De hecho, es más probable que, en Occidente, estos actos de terrorismo se perpetren por pequeñas células o individuos que se inspiran en organizaciones terroristas extranjeras⁸.

Aunque las formas de reclutamiento han variado con el tiempo y han ido evolucionando y adaptándose, siguen basándose en tres pilares: la captación a una edad temprana;

⁶ - Annual threat assessment of the U.S. intelligence community. *Office of the Director of National Intelligence* [en línea] 06/02/2023. P. 31. Disponible en:

https://www.intelligence.senate.gov/sites/default/files/documents/unclassified_2023_ata_report.pdf

⁷ - VERA, Joaquín y Carlota GUINDAL. El CNI pone el foco de la amenaza terrorista en el Sahel y en los menores radicalizados en internet. En *La Vanguardia* [en línea]. 12/03/2024. Disponible en:

<https://www.lavanguardia.com/politica/20240312/9552515/cni-pone-foco-amenaza-terrorista-sahel-menores-radicalizados-internet.html>

⁸ - Annual threat assessment of the U.S. intelligence community. *Office of the Director of National Intelligence* [en línea]. 05/02/2024. P. 38. Disponible en:

<https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ATA-2024-Unclassified-Report.pdf>

los centros penitenciarios, las mezquitas y las escuelas; y las redes sociales⁹. Este último sirve para movilizar a un gran número de jóvenes, puesto que es el segmento de población que más las emplea.

En cuanto a la radicalización, se entiende como el proceso de adopción de un sistema de creencias extremistas, incluyendo -aunque no siempre- «la disposición a utilizar, apoyar o facilitar la violencia, como método para efectuar un cambio social»¹⁰.

Tras estudiar cuatro modelos¹¹ diferentes que analizan las etapas del proceso de radicalización, se establece que siempre existe una primera, conformada por la sociedad en general, con una vida ordinaria. En la segunda, se produce un cambio en el individuo que le obliga a modificar su actitud y percepción sobre la vida, ya sea motivado por una crisis personal o por experimentar sentimientos de rechazo o injusticia por diferentes acciones -por ejemplo, la guerra en la Franja de Gaza, el racismo, la política exterior de Occidente en Oriente Medio...-. En este punto, encuentra una explicación en la religión, para entender qué le está sucediendo.

En una tercera etapa la persona se identifica con un grupo ligado a una ideología religiosa, donde halla las respuestas a sus preguntas. Es en este momento cuando se puede producir la radicalización, aunque es en la cuarta etapa donde finaliza el proceso y el sujeto puede formar parte de un grupo, adoctrinar y atentar. Estas dos últimas están interrelacionadas y en ellas las redes sociales juegan un papel fundamental, tanto porque sirven para la radicalización del propio individuo como para que este capte a otras personas hacia la causa extremista.

⁹. - LAS HERAS, Paula. ¿Cómo recluta el ISIS a sus miembros? En *Global Affairs and Strategic Studies* [en línea]. Pamplona: Universidad de Navarra. 21/03/2022. Disponible en: <https://www.unav.edu/web/global-affairs/como-recluta-el-isis-a-sus-miembros>

¹⁰. - RABASA, Ángel et al. *Deradicalizing islamist extremists* [en línea]. Santa Mónica, California: RAND Corporation, 2010. P. 13. Disponible en: <https://www.rand.org/pubs/monographs/MG1053.html>

¹¹. - Se basa en los modelos de: WIKTOROWICZ, Quintan. *Joining the cause: Al-Muhajiroun and radical islam*. En *Department of International Studies*, Rhodes College. 2004; MOGGHADAM, Fatali. *The staircase to terrorism*. En *American Psychologist*. 2005; SILBER, Mitchell D. y Arvin BHATT. En *The New York City Department Police, Intelligence Division*. 2007; y ALONSO, Antonio. Alonso, A. (22/01/2024). El Partido de la Liberación Islámica en Reino Unido: ilegalizado y... ¿liquidado? *El Debate*. Disponible en: <https://www.eldebate.com/internacional/20240122/partido-liberacion-islamica-reino-unido-ilegalizado-liquidado-168699.html>

Internet y las redes sociales: la expansión del yihadismo

Las tecnologías descentralizadas y los nuevos espacios de internet resultan atractivos para los simpatizantes del Dáesh, ya que los lazos yihadistas en Europa se expanden gracias a las relaciones personales, especialmente cuando se fomentan en un entorno virtual. A esto se suma que, desde 2021, se ha detectado la tendencia creciente de que los reclutadores acceden con facilidad a los jóvenes gracias a las plataformas digitales, donde cada vez tienen más presencia¹².

De hecho, los yihadistas se ayudan de diferentes acciones de marketing en las redes sociales y/o internet para captar al individuo y provocar un comportamiento orientado a sus fines, que complete el resto de factores que influyen en el proceso. Es decir, a través de esta vía es más fácil comenzar la radicalización, puesto que se emplea un mensaje cercano, que cautiva, seduce y envuelve a la persona¹³ para conseguir los objetivos del grupo terrorista.

En el caso de los adolescentes y jóvenes, también se produce de esta forma, con el factor añadido de que las plataformas virtuales -donde prima la imagen personal- reducen su soledad y favorecen su autoestima. De este modo, es más sencillo para los reclutadores cautivarles con el mensaje¹⁴ y, consecuentemente, usarlas con más frecuencia para llegar a cualquier persona.

Sin embargo, cabe señalar que la radicalización a través de las redes sociales no es única, sino que forma parte del todo¹⁵. Por tanto, se puede asegurar que el yihadismo digital -o ciberyihad- es un fenómeno multiplataforma, propagado a través de diferentes escenarios -incluyendo los videojuegos-. En efecto, las redes sociales, como TikTok,

¹². - EUROPOL, ref. 5, pp. 29-30.

¹³. - SPECKHARD, Anne y Molly ELLENBERG. ISIS and the militant jihad on Instagram, part II: terrorist propagandizing and recruitment strategies. En *VOX Pol* [en línea]. 2020. Disponible en: <https://www.voxpol.eu/isis-and-the-militant-jihad-on-instagram-part-ii-terrorist-propagandizing-and-recruitment-strategies/>

¹⁴. - PITTMAN, Matthew y Brandon REICH. Social media and loneliness: Why an Instagram picture may be worth more than a thousand Twitter words. En *Computers in Human Behavior* [en línea] 2016, Vol. 62. P. 157. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.chb.2016.03.084>

¹⁵. - ALONSO, Rogelio y Paul DELGADO. The radicalization of young jihadi convicted of membership of terrorist organization in Spain: analyzing the pieces of the puzzle». *Studies in Conflict & Terrorism* [en línea], 2020. Pp. 594-617. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1057610X.2020.1780025>

ganan cada día más adeptos, debido a su repercusión mundial y los distintos formatos¹⁶ empleados para dirigirse a diversas audiencias.

TikTok: la plataforma de moda para la generación Z

Los grupos yihadistas son conscientes de que necesitan una estrategia bien definida para llegar a los jóvenes a través de las redes sociales que más empleen, así como impulsar la ciberyihad adaptada específicamente a cada plataforma. Una de las más populares es TikTok, que cada vez está teniendo más acogida entre los europeos de la generación Z; una tendencia que no es exclusiva en el continente, porque también se ha asentado en América del Norte, donde dos de cada tres jóvenes la usan¹⁷.

Se trata de una compañía china, creada en 2016 y lanzada al mercado internacional en 2017. Pertenece al conglomerado tecnológico ByteDance y no está exenta de cierta polémica, puesto que en Europa y Estados Unidos se ha advertido desde hace tiempo de la brecha de seguridad que existe para la privacidad de sus usuarios. El principal motivo recae en que se reveló que los empleados pueden acceder a los datos personales de quienes estén registrados, lo que se suma a las dudas que despierta su vinculación con el gobierno chino.

Aunque la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos reconoció en un informe en 2020 que no había evidencias claras de que la inteligencia china estuviera espionando a los usuarios de TikTok, se advirtió a los militares norteamericanos que eliminaran la aplicación de sus móviles para prevenir cualquier riesgo. Ese mismo año, la compañía tecnológica Apple descubrió que existían ciertas aplicaciones que accedían a los archivos del propio teléfono, una configuración que esta plataforma solucionó posteriormente¹⁸. A pesar de ello, es la primera red social china que figura entre las aplicaciones más descargadas en Estados Unidos y Europa¹⁹, lo que indica la magnitud de su repercusión.

¹⁶. - COMERFORD, Milo; AYAD, Moustafa y GUHL, Jakob, ref. 1, pp. 2-3

¹⁷. - HARWELL, Drew. How TikTok swept the internet. En *The Washington Post* [en línea]. 14/10/2022. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/technology/interactive/2022/tiktok-popularity/>

¹⁸. - KASPERSKY. TikTok privacy and security - Is TikTok safe to use? [en línea] 30/03/2024. Disponible en: <https://usa.kaspersky.com/resource-center/preemptive-safety/is-tiktok-safe>

¹⁹. - ALVERSON, Lorelei. TikTok and Terrorism: Jihadist activity on every teen's new favorite social media platform. En *Political Science*, Haverford College [en línea]. 12/05/2023. Disponible en:

Al margen de esto, TikTok ha cambiado la forma de comunicación, pero también el consumo y la creación de contenido mediante una aplicación, generalmente, instalada en el móvil. Se emplea de una forma distinta y cuenta con algunos rasgos diferenciales respecto a los medios convencionales, como la comunicación propia, bidireccional y masiva.

Se caracteriza por sus vídeos cortos e instantáneos que enganchan a la audiencia y llegan a miles de personas, ya que se pueden etiquetar con *hashtags*, que permite agruparlos para encontrarlos en una pestaña específica. De este modo, los más jóvenes comparten vídeos, a los que pueden añadir música o filtros, por lo que ya no es necesario que la persona se muestre tal cual es. Además, se puede configurar la cuenta como pública o no, así como recibir comentarios o mensajes directos a través de una pestaña.

Aquí, el algoritmo juega un papel decisivo, puesto que emplea la localización y las búsquedas recientes del usuario para ofrecer resultados relacionados²⁰, por lo que no es necesario seguir a otras cuentas, ya que ofrece constantemente vídeos similares²¹ y permite saltar de uno a otro sin apenas ser consciente del tiempo que pasa. Asimismo, cuanto más contenido se comparta y se interaccione con la plataforma, mayor será la repercusión de la cuenta a la hora de llegar a más usuarios.

Entre los principales motivos por los que TikTok se ha convertido en una plataforma que gana cada vez más adeptos destacan los siguientes:

Primero, estimula la creatividad, gracias a su formato, que obliga a los usuarios a publicar contenidos elaborados para conseguir más visualizaciones y seguidores que se enganchen a ellos. Relacionado con esto, se encuentran los famosos retos o *challenges*, que contribuyen a expandir aún más el mensaje de los vídeos, lo que

<https://pols.sites.haverford.edu/studentvoices/tiktok-and-terrorism-jihadist-activity-on-every-teens-new-favorite-social-media-platform/>

²⁰. - CIVILA, Sabina; Mónica BONILLA DEL RÍO e Ignacio AGUADED. Social media and otherness: The case of #IslamTerrorism on TikTok. L. Romero Rodríguez, P. Cuesta-Valiño y B. Castillo Abdul (Eds.). Hate Speech, Demonization, Polarization, and Political Social. Responsibility. Politics and governance, 2023. Vol. 11. Lisboa: Cogitatio. Pp. 114-119.

²¹. - HARWELL, Drew, ref. 15.

fomenta la competencia y la viralidad del contenido²², porque todos quieren participar y no perderse nada de lo que se publique.

Segundo, es una plataforma donde tiene voz cualquier comunidad, lo que la hace más diversa, y propicia un espacio donde compartir su visión para influir en la sociedad. Igualmente, tiene una alta capacidad de patrocinio de grandes eventos a los que acude la generación Z.

Tercero, como ya ocurrió con X (antiguo Twitter), TikTok está ganando relevancia en el ámbito político, puesto que las propias autoridades comparten vídeos con la opinión pública y una audiencia a la que, quizá, no se podría llegar de otra forma.

Cuarto, en el caso de los jóvenes, el miedo al FOMO (en inglés, *Fear Of Missing Out*) y a perderse lo que sucede en las redes sociales provoca que quieran formar parte de todas las plataformas en las que están activos sus amigos y entorno, para estar al corriente de lo que suben²³.

Y quinto, aprovecha la Inteligencia Artificial para que el algoritmo recomiende contenido similar y, de este modo, proporcionar una experiencia personalizada para que el usuario permanezca más tiempo en la red visualizando vídeos de su interés.

La popularidad de TikTok: datos y cifras

En 2022, TikTok fue la segunda aplicación más empleada para visualizar vídeos -solo por detrás de YouTube-, además de la plataforma a la que más horas le dedicaron los usuarios. En general, es la sexta red social más usada, por detrás de Facebook, YouTube, WhatsApp, Instagram y WeChat. Para hacerse una idea de sus dimensiones, se aportan los siguientes datos a nivel global:

En cuanto al número de usuarios activos mensuales -mayores de 18 años-, si en 2017 contaba con 65 millones, en 2020 alcanzó los 700 millones²⁴ y en marzo de 2024, ya eran 1.582 millones, de los cuales se estima que el 56 por ciento son mujeres. Cada

²². - RUTLEDGE, Pamela. TikTok challenges & their psychological appeal. Medium [en línea]. 19/02/2021. Disponible en: <https://pamelarutledge.medium.com/tiktok-challenges-their-psychological-appeal-6dcb0dfd19e4>

²³. - GALANES, Philip. The TikTok FOMO is real. En *The New York Times* [en línea] 27/08/2020. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2020/08/27/style/tiktok-teen-fomo.html>

²⁴. - KOLSQUARE. Estadísticas imprescindibles de TikTok [en línea]. 01/10/2023. Disponible en: <https://www.kolsquare.com/es/blog/estas-son-las-estadisticas-de-tiktok-que-debes-conocer>

jornada se suben once millones de vídeos y la media de uso de la aplicación es de unos 39 minutos al día. Asimismo, los países que más lo utilizan son Estados Unidos, Indonesia, Brasil, México, Rusia, Vietnam, Filipinas, Tailandia, Turquía y Arabia Saudí²⁵. Precisamente, los continentes donde más rápidamente se está expandiendo son África, América Latina y Asia²⁶.

Respecto al tiempo medio de empleo y según un estudio de Android, en 2023 cada usuario de TikTok dedicó en torno a 23 horas y 28 minutos de su tiempo al mes -un 20 por ciento más respecto al año anterior-. Entre las principales razones de su uso, se encuentra la búsqueda de contenido de entretenimiento y diversión²⁷.

En cuanto a la edad de los usuarios activos, aunque lo emplean diversos rangos de edad, la generación Z supone alrededor del 20 por ciento²⁸. Mientras que en 2022 un 46 por ciento de jóvenes aseguraba usarlo diariamente, en 2023 lo hacía ya el 64 por ciento²⁹, lo que da a entender la capacidad de enganchar a su audiencia. De hecho, el 41 por ciento de ellos califica que la plataforma social más adictiva es TikTok -el doble de lo que otorgan a su otro competidor, Instagram- y el 43 por ciento le dedica normalmente alrededor de tres horas³⁰. Por este motivo, es la aplicación más descargada en el mundo para las edades de entre 18 y 24 años³¹.

Así, TikTok se ha erigido como una plataforma más a la que accede la generación Z para visualizar vídeos. En 2022, la cifra alcanzó el 68 por ciento para las mujeres -en

²⁵. - DE MIGUEL, Javier. 11 estadísticas de TikTok: usuarios y más datos. En *Doofinder* [en línea]. 01/10/2023. Disponible en: <https://www.doofinder.com/es/blog/estadisticas-tiktok#:~:text=Seg%C3%BAAn%20las%20%C3%BAltimas%20cifras%20actualizadas,Brasil%3A%2084%2C1%20millones>

²⁶. - COSTER, Helen. Fewer people trust traditional media, more turn to TikTok for news, report says. En *Reuters* [en línea]. 14/06/2023. Disponible en: <https://www.reuters.com/business/media-telecom/fewer-people-trust-traditional-media-more-turn-tiktok-news-report-says-2023-06-13/>

²⁷. - DATAREPORTAL. Digital 2023 global overview report [en línea]. 26/01/2023. Disponible en: <https://datareportal.com/reports/digital-2023-global-overview-report>

²⁸. - DATAREPORTAL, ref. 25

²⁹. - YPULSE. Gen Z is officially using TikTok more than any other social media platform [en línea] 05/06/2023. Disponible en: <https://www.ypulse.com/article/2023/06/05/gen-z-is-officially-using-tiktok-more-than-any-other-social-media-platform/>

³⁰. - YPULSE. Young europeans can't have enough of TikTok (more than NA) [en línea]. 02/03/2023. Disponible en: <https://www.ypulse.com/article/2023/03/02/we-young-europeans-cant-have-enough-of-tiktok-more-than-na/>

³¹. - HUANG, Kalley, ref. 4

2021 suponía el 60 por ciento- y el 60 para los hombres -en 2021 apenas era el 36 por ciento-³².

Un factor que resulta llamativo es que, aunque la mayoría de los jóvenes de esta franja de edad prefiere usar TikTok como red social de entretenimiento para seguir a sus personajes favoritos, el 20 por ciento la considera como fuente de información de noticias³³. Son datos que reconocen desde Google: «Según nuestros estudios, al menos el 40 por ciento de gente joven, cuando busca un sitio para comer, no acude a Google Maps o al motor de búsqueda, sino que va a TikTok o Instagram», aseguraba el vicepresidente de esta compañía en julio de 2022³⁴. En parte, se debe a que encuentran el contenido más interactivo, ofrece fotografías y vídeos e incluso muestra la opinión de quienes lo comparten.

Si se habla de Europa, cuenta con 253 millones de usuarios en todo el continente, pero se espera que en 2028 esta cifra alcance los 285 millones³⁵. Principalmente, son de Reino Unido -aglutina 23,38 millones-, Francia, Alemania, España y Noruega. En una comparativa con otras aplicaciones, la tasa media de participación en TikTok en 2021 fue del 17,9 por ciento, mientras que en Instagram era el 3,8 por ciento y YouTube el 1,63 por ciento³⁶.

En cuanto a las edades de los europeos, el 82 por ciento son mayores de edad y, aproximadamente, el 45 por ciento pertenece a la generación Z -que, actualmente, tiene entre 14 y 30 años-. La mitad de ellos emplea a diario esta plataforma³⁷, y suele pasar una media de tres o más horas al día, mientras que un 18 por ciento afirma que está cinco o más horas³⁸.

³². - YPulse. Young europeans are using TikTok more than ever [en línea]. 10/05/2022. Disponible en: <https://www.ypulse.com/article/2022/05/10/young-europeans-are-using-tiktok-more-than-ever/>

³³. - HARWELL, Drew, ref. 15.

³⁴. - HUANG, Kalley, ref. 4

³⁵. - STATISTA. Gen Z and global users top social media 2023 [en línea]. 02/02/2024. Disponible en: <https://www.statista.com/statistics/1446950/gen-z-internet-users-social-media-use/>

³⁶. - KOLSQUARE, ref. 22

³⁷. - PARLAMENTO EUROPEO. Radicalización en la UE: ¿Qué es? ¿cómo se puede prevenir? [en línea]. 27/01/2021. P. 29. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/security/20210121STO96105/radicalizacion-en-la-ue-que-es-como-se-puede-prevenir>

³⁸. - YPULSE. Gen Z is officially using TikTok more than any other social media platform, ref. 27

La ciberyihad adaptada a TikTok

TikTok permite a los usuarios movilizarse y generar nuevos contenidos que fortalecen las distintas comunidades a nivel social, así como promocionar su cultura y religión. En el caso de la musulmana, amplifica la narrativa islámica y obtiene una visibilidad de la cual carece en otros entornos y ambientes, ya que el mensaje no es siempre negativo y se intenta relacionar islam con modernidad³⁹, además de derribar ideas preconcebidas sobre esta religión y los países árabes.

Sin embargo, estudiando la actividad de los yihadistas en esta red social, en concreto del Dáesh, se ha detectado que pone el foco especialmente en los adolescentes y chicas jóvenes⁴⁰. En el caso de las mujeres, los terroristas intentan acercarse a ellas simplificando el mensaje y haciéndolo más llamativo, por lo que es fácil cautivarlas con material audiovisual. A medida que aumenta la popularidad de TikTok, crece en paralelo el uso que le dan los terroristas para captar nuevos adeptos.

Esta estrategia ya la siguieron en 2019, cuando subían vídeos de muyahidines adornados con corazones y flores, de mujeres con burka protagonizando escenas donde portaban la bandera del Dáesh y se calificaban como «amantes de la yihad» o con clips de hombres jóvenes corriendo a lomos de un caballo o con ropa occidental. Todos ellos incluían filtros, que mostraban una imagen más atractiva y acompañaban con música yihadista propia. Mediante este método, no solo las enrolaba en su dinámica, sino que también las incitaba a sentirse cercanas a la causa y alentar a sus hermanos, hijos o maridos⁴¹ para que se uniesen al Dáesh.

Pero, si pretendían dirigirse a una audiencia general, los extremistas subían imágenes de armas o cadáveres, de mujeres que se denominaban «yihadistas y orgullosas» o de fieles cantando «prometemos lealtad hasta la muerte». Aún hoy los simpatizantes también comparten por esta vía información de la agencia *Amaq*, encuadrada en el entramado del sistema de comunicación del Dáesh. Reivindican la autoría de diferentes atentados y emplean canciones pegadizas con letras que incitan y claman por el autoproclamado Estado Islámico, por lo que consiguen acercarse a una audiencia con

³⁹ - CIVILA, Sabina; Mónica BONILLA DEL RÍO e Ignacio AGUADED, ref. 18

⁴⁰ - ALVERSON, Lorelei, ref. 17

⁴¹ - WELLS, Georgia. Islamic State turns to teen-friendly TikTok, adorning posts with pink hearts. En *The Wall Street Journal* [en línea] 21/10/2019. Disponible en: <https://www.wsj.com/articles/islamic-state-turns-to-teen-friendly-tiktok-adorning-posts-with-pink-hearts-11571680389>

una cultura distinta a la oriental. Del mismo modo, difunden vídeos más crueles, dirigidos tanto a mujeres como a hombres: decapitaciones, bombardeos, ataques suicidas⁴²... Porque cualquier imagen sirve para ilustrar la acción del Dáesh.

Se trata de una táctica estudiada, puesto que va en consonancia con los gustos de los adolescentes hacia los que se dirige, expuestos a las redes sociales y más receptivos a escuchar el mensaje a través de este tipo de plataformas, en vez de en una *jutba* -o sermón- o un debate teológico. Así, los vídeos sirven para reclutar futuros terroristas, pero también para fomentar el entusiasmo y apoyo hacia el grupo yihadista, tal y como relataba el periódico estadounidense *The Wall Street Journal*.

A través de *Diwan of Media* -una especie de Ministerio de Comunicación del Dáesh- se ha empleado TikTok para difundir este tipo de vídeos, aunque ahora mismo la cuenta está cerrada. Sin embargo, un problema añadido es que los vídeos subidos no solo provienen de la propia organización yihadista, también de simpatizantes, que se sirven de esta plataforma para propagar su narrativa. En este contexto, son vídeos editados como si fueran películas, incluso con imágenes donde los adeptos hablan para atraer a más jóvenes o difundir su propio mensaje -por ejemplo, desde su perspectiva terrorista intentan derribar falsos mitos sobre el terrorismo o contar su verdad sobre un ataque para normalizar el discurso-.

Algunos servicios de inteligencia ya lo han bautizado como «terrorismo TikTok»⁴³ debido a que se ha impulsado este tipo de violencia por dicha vía, donde se han creado y compartido contenidos e, incluso, se han recuperado otros que se han viralizado, como se verá a continuación. A ello se añade que los yihadistas se aprovechan de una audiencia joven y, en algunos casos, inimputable jurídicamente, debido a su edad.

Ejemplos de viralización yihadista en TikTok

Como se ha visto, un factor clave de la popularidad de TikTok es la viralización de vídeos, sin importar su procedencia. A pesar del trabajo de la plataforma para eliminar contenido extremista, en numerosas ocasiones se difunde tan rápidamente que es demasiado tarde cuando se retira, porque ya ha llegado a miles de personas. Supone uno de los principales desafíos, porque los jóvenes comparten y reciben información

⁴². - WELLS, Georgia, ref. 39

⁴³. - VERA, Joaquín y Carlota GUINDAL, ref. 6

constantemente a través de la aplicación, independientemente de su temática⁴⁴, lo que supone un riesgo para este sector de la audiencia.

Pero la red no solo alberga contenido proyihadista, también vídeos que se han hecho virales por ridiculizar la acción terrorista. Por ejemplo, el *tiktoker* israelí @roiharel ha subido a su cuenta material con el que satiriza a Hamás. Aunque actualmente su cuenta está eliminada, se siguen pudiendo localizar en su perfil de Instagram⁴⁵.

En otras ocasiones, esta plataforma resulta un éxito como método para expandir el mensaje de los yihadistas, lo que se ilustrará a continuación a través de tres ejemplos. El primero abarca una detención en Francia que guarda relación con la apología del terrorismo, el segundo trata la viralización en TikTok de la «Carta a América», de Bin Laden, y el tercero consiste en dos casos españoles: un joven *influencer* que difundía este tipo de contenido y un padre de familia que adoctrinaba a través de TikTok.

La primera detención en Francia por apología del terrorismo en TikTok

En 2020, el imán pakistaní Luqman Haider fue el primer condenado en Francia a 18 meses de prisión y expulsado del país por apología terrorista en TikTok, donde celebraba los ataques yihadistas y abogaba por que se cometieran más. Este adulto y predicador radical había llegado en 2015, buscando asilo y huyendo de la pobreza, aunque en dos ocasiones ya había sido detenido con orden de expulsión por delitos relacionados⁴⁶.

Para el delito por el que fue juzgado, primero, creó una página en Facebook -que continúa abierta, aunque la última publicación es de julio de 2020- como profesor para enseñar el Corán en Francia, donde tenía casi 1.100 seguidores. Posteriormente, en septiembre de 2020, comenzó a subir vídeos a TikTok. En esta plataforma habló de los

⁴⁴. - HARWELL, Drew y Victoria BISSET. How Osama bin Laden's 'Letter to America' reached millions online. En *The Washington Post* [en línea]. 16/11/2023. Disponible en:

<https://www.washingtonpost.com/style/2023/11/16/guardian-osama-bin-laden-letter-to-america/>

⁴⁵. - Para visualizar el vídeo en Instagram: <https://www.instagram.com/roiharel/reel/C2sN3RSswNH/>

⁴⁶. - Larossi Abballa. En *The Counter Extremism Project* [en línea]. 2016. Disponible en:

<https://www.counterextremism.com/extremists/larossi-abballa>

ataques a la revista Charlie Hebdo, en 2015, y criticó a la redacción por haber publicado dibujos satíricos sobre Mahoma⁴⁷ durante los meses previos.

Unos días más tarde volvió a cargar otro vídeo justificando los atentados de esta índole en Europa; en los sucesivos animaba a atacar de nuevo el país y calificaba como «valientes» a aquellos que ya lo habían hecho. Sin embargo, durante el juicio cambió la versión, al asegurar que tan solo quería ganar seguidores como lo hacía el resto de usuarios de la plataforma⁴⁸.

«Carta a América», de Bin Laden

En 2023, en pleno estallido de la guerra en Gaza, se viralizó en TikTok un documento que Bin Laden había escrito a sus seguidores en 2002 y que se publicó en el periódico británico *The Guardian* en ese momento. Bajo el nombre de «Carta a Estados Unidos», el líder terrorista justificaba los ataques del 11 de septiembre de 2001, a la vez que criticaba al gobierno estadounidense y calificaba el apoyo que mostraba a la creación de un Estado israelí como «uno de los mayores crímenes»⁴⁹.

Más de 20 años después se difundía de nuevo esta carta en TikTok, a raíz de una usuaria (@_monix2) que subió un vídeo el 13 de noviembre leyendo algunas partes. Inmediatamente recibió respuestas, como la de @lynetteadkins -actualmente, con la cuenta bloqueada, aunque sus vídeos se han distribuido en otros perfiles de TikTok-, quien aseguraba que leerla le había provocado una «crisis existencial» y necesitaba que más gente compartiese su opinión con ella.

«No importa si estás de acuerdo con todo, sirve como llamada de atención», aseguraba el 16 de noviembre de 2023 la usuaria @samira_atash, con 62.000 seguidores, en un vídeo en el que no justificaba este documento, pero sí incidía en que se ha demonizado a los afganos en una guerra que no era la suya y de nuevo sucedía lo mismo en Gaza.

Aun así, las reacciones fueron diferentes. El perfil @though_criminals subió un vídeo el 17 de noviembre de 2023 en el que recogía la respuesta de una joven en TikTok que

⁴⁷. - MICHERON, Hugo. Praising jihadist attacks on TikTok and the challenge of protecting youths from online extremism. En *Global Network on extremism & technology* [en línea]. 09/12/2020. Disponible en: <https://gnet-research.org/2020/12/09/praising-jihadist-attacks-on-tiktok-and-the-challenge-of-protecting-youths-from-online-extremism/>

⁴⁸. - MICHERON, Hugo, ref. 45

⁴⁹. - HARWELL, Drew y Victoria BISSET, ref. 42

defendía la carta y mostraba su sorpresa por dicha justificación: «¿Estamos olvidando qué es lo que pasó el 11 de septiembre? ¿Estamos idolatrando a Bin Laden? Creo que estoy viviendo en otra realidad», afirmaba. De hecho, muchos usuarios han criticado que la plataforma haya permitido este tipo de contenido radical e, incluso, apuntaban a que estaba impulsando secretamente propaganda hacia este público⁵⁰.

Otra cuenta (@startswithus) confirmaba el 18 de noviembre de 2023 que los vídeos ya eran virales y se colocaban entre los más vistos de esta red social. Apenas dos días más tarde, eran 274 vídeos cuyo *hashtag* era #LettertoAmerica y entre todos acumulaban dos millones de visualizaciones, debido a que otras redes sociales, como X (antiguamente Twitter), y los medios de comunicación hablaban de ello, lo que generó más audiencia.

Un periodista, Yashar Ali, hizo una compilación de varios vídeos de TikTok y lo colgó en X⁵¹, donde ha recibido 42 millones de visitas. Según TikTok, no ha tenido una difusión muy extensa, puesto que otros *hashtags* relacionados con diferentes temáticas pueden obtener entre 130 y 600 millones de visualizaciones en apenas 24 horas, pero no hay dudas de que el alcance ha sido elevado. Aunque la plataforma advirtió de que borraría todos los vídeos relacionados, esto provocó el efecto contrario, ya que, automáticamente, se incrementó el número de visualizaciones, hasta llegar a 15 millones⁵².

Al mismo tiempo, *The Guardian* eliminó el documento de su página, lo que suscitó cierta polémica, debido a que muchos usuarios preguntaron por las razones y aseguraban que así les trataban como «ignorantes». Incluso algunos afirmaban que haberlo borrado era un claro ejemplo de la sabiduría e importancia de dicha carta. Es lo que se llama «efecto Streisand», puesto que el saber que ha existido censura atrae a más interesados⁵³.

El principal problema que se plantea es que, al ser un contenido viral censurado en TikTok, los usuarios lo han subido a otras plataformas -que también lo han bloqueado

⁵⁰. - HARWELL, Drew y Victoria BISSET, ref. 42

⁵¹. - Para visualizar el vídeo en X (Twitter), consultar:
<https://twitter.com/yashar/status/1724942399431217457?lang=es>

⁵². - HARWELL, Drew y Victoria BISSET, ref. 42

⁵³. - KLEE, Miles. Osama bin Laden's 'Letter to America' goes viral 21 years later on TikTok. En *Rolling Stone* [en línea] 15/11/2023. Disponible en: <https://www.rollingstone.com/culture/culture-features/osama-bin-laden-letter-to-america-goes-viral-21-years-later-tiktok-1234879711/>

posteriormente- y un gran número ha tratado de encontrarlo en Google, donde fue una de las principales búsquedas durante esos días. Mientras tanto, en los foros en internet de apoyo a Al Qaeda, muchos simpatizantes celebraban el suceso y alentaban a difundir más material relacionado con las palabras de Bin Laden⁵⁴ para aprovechar la oportunidad de llegar a más personas.

Los casos españoles

El joven *influencer* de Tarrasa (Barcelona)

Said B. acumulaba en TikTok más de 400.000 seguidores y cuatro millones de «me gusta» hasta noviembre de 2023. Este marroquí de 25 años se encontraba en situación irregular en España -concretamente, en Tarrasa (Barcelona)-, con dos antecedentes por delitos comunes, uno por lesiones y otro por hurto con violencia. En su cuenta había advertido -siempre en árabe- de que haría todo en nombre del islam, «hasta matar a mis padres y a mis hermanos si fueran politeístas». Además, clamaba contra los judíos y el colectivo LGTBI, y alentaba a sus seguidores a llevar a cabo acciones violentas, si era necesario⁵⁵. No solo colgaba estas imágenes, sino que también emitía vídeos en directo -conocidos como *lives*- desde esta plataforma, pero, como no se guardaban en su cuenta, no existen pruebas.

El punto de inflexión de su actitud fue el inicio de la guerra en Gaza, en octubre de 2023, cuando comenzó a lanzar consignas aún más radicales con las que evidenciaba que no dudaría en pasar a la acción, al tiempo que acumulaba más seguidores. La Policía Nacional, que estaba tras su pista desde hacía más de un año, detectó que había comprado material -incluyendo un uniforme- para perpetrar un ataque terrorista en España, momento en el que fue detenido. El terrorista se calificó como un «lobo solitario» ante las autoridades judiciales, quienes destacaron que no emitía un mensaje

⁵⁴. - HARWELL, Drew y Victoria BISSET, ref. 42

⁵⁵. - CEDEIRA, Brais y Sonia MORENO. «Por el islam mataría a mis padres»: Said, el yihadista de Tarrasa, compró cuchillos para atentar. *El Español* [en línea] 04/11/2023. Disponible en:

https://www.elespanol.com/espana/20231104/islam-mataria-padres-said-yihadista-tarrasa-compro-cuchillos-atentar/806919753_0.html

ligado a un grupo terrorista en concreto, sino que difundía consignas propias⁵⁶, una clara diferencia respecto a otros arrestados.

A fecha de octubre de 2024, permanece en prisión provisional, acusado de delitos de odio, enaltecimiento, adoctrinamiento y amenazas terroristas. Su caso sirve para ilustrar una tendencia al alza respecto a la radicalización por la red, según los investigadores españoles, ya que «lo que antes sucedía en las mezquitas, ahora mismo solo necesita una conexión a internet en una habitación»⁵⁷.

El padre de familia de Málaga

En junio de 2024, las autoridades policiales españolas detuvieron a Mohamed M., un marroquí de 45 años. Aparentemente, tenía una vida tranquila con su esposa y tres hijas en Málaga y no daba signos de radicalización. Sin embargo, a través de su ordenador se dedicaba a difundir propaganda yihadista y ya se encontraba en un profundo proceso de radicalización, según la Guardia Civil. Para ello, creó 16 perfiles de TikTok donde tenía miles de seguidores, compartía material extremista, realizaba *lives* y, posteriormente, hablaba por Telegram con quienes tenía un mayor contacto⁵⁸.

Él mismo editaba los vídeos para distribuirlos, ya que tenía hasta 20 programas diferentes de producción de contenidos. Aun así, la propia plataforma iba cerrando sus cuentas a medida que sus vídeos se viralizaban y se detectaba el tipo de mensaje que propagaban. En cuanto al material que difundía se encontraba la exaltación de figuras importantes del Dáesh o la incitación de la violencia a través de atentados suicidas o ataques terroristas como el de Moscú -donde fallecieron más de 140 personas-⁵⁹, el 22 de marzo de 2024.

⁵⁶. - CARRANCO, Rebeca y Óscar LÓPEZ-FONSECA. Detenido un yihadista 'tiktokker' con casi 400.000 seguidores por alentar a atacar a judíos y al colectivo LGTBI. En *El País* [en línea]. 03/11/2024. Disponible en: <https://elpais.com/espana/2023-11-03/detenido-un-yihadista-con-400000-seguidores-en-redes-que-alentaba-a-atacar-a-judios-y-al-colectivo-lgtbi.html>

⁵⁷. - CEDEIRA, Brais y Sonia MORENO, ref. 53

⁵⁸. - VIÚDEZ, Juana. El tranquilo padre de familia que se volcó en propagar el yihadismo desde Málaga. En *El País* [en línea]. 27/06/2024. Disponible en: <https://elpais.com/espana/2024-06-27/el-tranquilo-padre-de-familia-que-se-volco-en-propagar-el-yihadismo-desde-malaga.html>

⁵⁹. - La Guardia Civil detiene en Málaga a un reclutador virtual que adoctrinaba en terrorismo yihadista. *Ministerio del Interior, España* [en línea]. 27/06/2024. Disponible en: <https://www.interior.gob.es/opencms/en/detail-pages/article/La-Guardia-Civil-detiene-en-Malaga-a-un-reclutador-virtual-que-adoctrinaba-en-terrorismo-yihadista/>

Actualmente, se encuentra en prisión comunicada y sin fianza, puesto que existe riesgo de fuga a su país de origen, a donde tenía pensado viajar en el momento de su detención.

Política de eliminación de contenido

La política de TikTok

Vigilar lo que se publica en internet y las redes sociales es realmente complicado, especialmente cuando se trata de material que se difunde y distribuye a gran velocidad. Como ya se ha visto, el radicalismo virtual existe, a pesar de los controles que tiene cada plataforma para evitarlo. Sin embargo, enfrentarse a ello supone un reto desde hace varios años, puesto que los usuarios suben millones de vídeos cada día.

Ya en 2017, algunas redes, como Facebook, tuvieron que enfrentarse a las críticas de los gobiernos, que les acusaban de propiciar un espacio para el contenido terrorista, que no paraba de extenderse. Como respuesta, las empresas tecnológicas implementaron moderadores y herramientas automatizadas para eliminar rápidamente este tipo de publicaciones, incluyendo una base de datos compartida para identificar vídeos e imágenes de índole terrorista. El resultado fue clarificador: Facebook eliminó más de 26 millones de publicaciones y vídeos en dos años⁶⁰.

En el caso específico de TikTok, la compañía se encarga de supervisar la mayoría de vídeos que se cargan y elabora un informe trimestral con los datos, aunque esta tarea no siempre resulta exitosa. En 2019, el periódico *The Wall Street Journal* recogía que, a pesar de las medidas que se estaban llevando a cabo para la eliminación de contenido extremista, seguía existiendo material de índole yihadista. Advertía de que el Dáesh estaba empleando esta red como punto de atracción hacia los más jóvenes, tal y como detectó la empresa de inteligencia especializada en redes sociales Storyful. Aunque posteriormente se eliminaron y bloquearon 24 cuentas⁶¹.

Desde la propia compañía aseguran que son conscientes de que no todo lo que se sube a su plataforma es bueno, lo que a su vez representa un gran desafío. Por ello, buscan soluciones para tomar precauciones y evitar este tipo de contenidos. De este modo, comprueban que se cumplen las normas y, si no, bloquean cualquier cuenta y

⁶⁰. - WELLS, Georgia, ref. 39

⁶¹. - WELLS, Georgia, ref. 39

publicación sospechosa desde el momento que se identifica, así como desarrollan controles más fuertes para detectar proactivamente este tipo de actividad⁶².

Por ilustrarlo con un ejemplo, entre enero y marzo de 2023, TikTok identificó un 1,4 por ciento de vídeos relacionados con «extremismo violento» que violaban su política; de ellos, borró el 95 por ciento mediante la eliminación proactiva -es decir, antes de que un usuario lo denunciara-. El 83 por ciento provenía de individuos y organizaciones extremistas violentas y el 17 por ciento amenazaba o incitaba a la violencia⁶³. Para tener una noción de lo que suponen estos porcentajes, entre octubre y diciembre de 2023, se eliminaron trece millones de vídeos, principalmente por motivos sensibles, como la violencia. Sin embargo, son cifras que se deben estudiar con cautela⁶⁴, puesto que no diferencian entre la etiología del comportamiento y no establece si es yihadista o no.

Además, TikTok cuenta con una herramienta para que los propios usuarios reporten contenido sospechoso para su revisión. Así es cómo se denunciaron 60.000 publicaciones durante este periodo, de las cuales se borró el 17 por ciento por violar las reglas de la comunidad, mientras que un 21 por ciento se restringió. Es resultado del trabajo de un equipo compuesto por más de 6.000 personas que se encarga exclusivamente de controlar y regular estos contenidos⁶⁵, así como de fortalecer los algoritmos y contribuir a una base de datos conjunta para frenar la difusión de información yihadista. Es interesante señalar que el 33 por ciento de los miembros de este equipo son de habla inglesa, el nueve por ciento árabe y el cuatro por ciento turca y vietnamita⁶⁶, lo que da a entender la importancia que se da a las publicaciones de sus respectivos idiomas.

En un esfuerzo por vigilar los contenidos para menores, TikTok ha añadido desde 2021 una nueva configuración, puesto que los padres tienen la posibilidad de personalizar los ajustes de seguridad en función de sus necesidades. Pueden vincular su cuenta a

⁶². - SHEAD, Sam. TikTok used by Islamic State to spread propaganda videos. En *BBC* [en línea]. 22/10/2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/technology-50138740>

⁶³. - Community guidelines enforcement report (1 enero-31 marzo 2023). *TikTok* [en línea]. 30/06/2023. Disponible en: <https://www.tiktok.com/transparency/en/community-guidelines-enforcement-2023-1/>

⁶⁴. - Digital services act: Publishing our second transparency report on content moderation in Europe. *TikTok* [en línea]. 25/04/2024. Disponible en: <https://newsroom.tiktok.com/en-eu/digital-services-act-second-transparency-report>

⁶⁵. - Digital services act, ref. 62

⁶⁶. - Community guidelines enforcement report (1 enero-31 marzo 2023), ref. 61

la del hijo y ajustar el control parental, para determinar el tiempo de uso -activado, por defecto, en una hora-, filtrar palabras clave para que no acceda a determinados vídeos, limitar los mensajes directos o gestionar el tiempo en pantalla⁶⁷, entre otros.

A pesar de las medidas que se están implantando, el principal inconveniente que se plantea es que, una vez que se han subido y aunque la plataforma actúe rápidamente, otro usuario puede haberlo guardado y difundirlo a través de otras redes sociales, por lo que no llega a ser eliminado de manera efectiva. Este trasvase de datos sucede especialmente entre YouTube, TikTok e Instagram, principales plataformas de vídeo. Incluso, se ha detectado que, a pesar de que se haya borrado, otro usuario puede haberlo almacenado para publicarlo de nuevo en su propia cuenta y de nuevo intentar sortear los controles, lo que muestra la debilidad de la infraestructura de seguridad de TikTok⁶⁸. De la misma forma, crearse una cuenta es una tarea muy sencilla y no existe un límite, por lo que los usuarios pueden tener diferentes perfiles donde seguir difundiendo esta ideología, a pesar de que la compañía los vaya cerrando.

Otro problema añadido es que, a pesar de la política restrictiva de TikTok, la plataforma continúa albergando este tipo de material. Si bien elimina casi de forma automática determinado contenido -detectando las palabras que se usan para la descripción del vídeo-, en otras tantas ocasiones se cambia el deletreo de las palabras prohibidas: por ejemplo, la «o» se puede sustituir por un cero, como «0di0», de manera que la red social ya no lo descubre o lo hace con menos celeridad⁶⁹.

En el caso de la viralización de la «Carta a América» de Bin Laden, si hoy se busca en TikTok «*Letter to America*» la aplicación no devuelve ningún resultado y argumenta: «En TikTok no hay cabida para el contenido que fomenta la violencia o el odio. Esto incluye contenido que promocióne o apoye organizaciones y personas violentas o que inciten al odio». De hecho, el portavoz de la compañía, Alex Haurek, anunció en noviembre de 2023 que se estaba «proactiva y progresivamente» eliminando aquellos vídeos que violaban las normas y que apoyaban cualquier tipo de terrorismo⁷⁰, además de que se estaba investigando cómo se subieron a la plataforma. Sin embargo, es tal

⁶⁷. - Seguridad del usuario. *TikTok* [en línea]. 30/03/2024. Disponible en: <https://support.tiktok.com/es/safety-hc/account-and-user-safety/user-safety>

⁶⁸. - ALVERSON, Lorelei, ref. 17

⁶⁹. - ALVERSON, Lorelei, ref. 17

⁷⁰. - HARWELL, Drew y Victoria BISSET, ref. 42

cantidad de vídeos que se cargan constantemente, que tecleando «Bin Laden» en la barra de búsqueda se puede acceder a contenido radical.

Colaboración de TikTok con Europol

Los esfuerzos por detener la expansión del yihadismo en TikTok van más allá, puesto que, en septiembre de 2023, esta compañía firmó un acuerdo con Europol para perseguir contenido terrorista y violencia extremista en la red. Con este objetivo, se pretende evitar el abuso de internet con fines yihadistas, prevenir la radicalización en internet y salvaguardar los derechos fundamentales. Se trata de un acuerdo que impulsaron la unidad de referencia de internet del Centro Europeo contra el Terrorismo de Europol y España, junto con las autoridades de diez países⁷¹.

Precisamente, España es una de las naciones que lidera la retirada de contenido yihadista de TikTok, como parte de una actuación promovida por la *Internet Referral Unit* de Europol y en la que han participado las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de otros países. En octubre de 2023 se realizó un ejercicio práctico con apoyo de la propia compañía, conocido como *Referral Action Day*. Durante una jornada, se etiquetaron más de la mitad de las publicaciones como sospechosas -tanto yihadistas como de extrema derecha- y se comunicaron a la compañía para que las retirase. En total, el operativo consiguió el borrado de más de 2.000 vídeos de la plataforma⁷².

Conclusiones

TikTok se ha convertido en una de las plataformas favoritas de los jóvenes y cada vez está ganando más popularidad entre ellos, ya que se ha evidenciado una tendencia al alza respecto a las horas que permanecen conectados a través de los dispositivos electrónicos. Esta red social se caracteriza por ser un espacio donde tiene cabida cualquier voz y opinión en formato de vídeo. Por tanto, es indiscutible que TikTok y las

⁷¹. - RIEHLE, Cornelia. Europol successfully collaborates with TikTok on Referral Action Day. *EUCRIM* [en línea]. 23/11/2023. Disponible en: <https://eucrim.eu/news/europol-successfully-collaborates-with-tiktok-on-referral-action-day/>

⁷². - España y Europol lideran la retirada de más de 2.000 contenidos terroristas de TikTok. *Ministerio del interior, España* [en línea]. 05/10/23. Disponible en: <https://www.interior.gob.es/opencms/es/detalle/articulo/Espana-y-Europol-lideran-la-retirada-de-mas-de-2.000-contenidos-terroristas-de-TikTok/>

redes sociales han supuesto un cambio en la comunicación a través de internet, puesto que ya no es bidireccional, sino que abarca a un amplio espectro de individuos que pueden participar en ella.

En este sentido, es una vía que aprovecha el Dáesh como método para acercarse a un sector muy concreto de la población, como es la generación Z, que se expresa y desenvuelve en un entorno virtual. Aun así, es complementario y no sustitutivo del resto de métodos de reclutamiento tradicionales, pero se confirma que es una herramienta más de radicalización para este grupo por diversos motivos.

En primer lugar, porque es una nueva vía para diseminar su propaganda en cualquier parte del mundo. En segundo lugar, porque le permite acercarse a aquellos jóvenes con perfiles en esta red, donde son más vulnerables, propensos a hablar con desconocidos y a asimilar un mensaje que hasta hace poco solo se difundía en las escuelas, mezquitas o el entorno más cercano. En tercer lugar, sirve como altavoz, debido a que consigue viralizar vídeos de contenido extremista, donde lanza sus propias consignas. En cuarto lugar, porque cuenta con personas que tienen miles de seguidores en sus perfiles y que sirven de ayuda para propagar el mensaje yihadista.

Como consecuencia de ello, TikTok presenta varios problemas para la seguridad, provocados por la acción yihadista. Primero, las dudas que siembra sobre la privacidad de los usuarios y el posible uso de los datos que se recogen -de la misma forma que en otras aplicaciones-, especialmente de los más jóvenes. Segundo, la dinámica que siguen los vídeos, puesto que se pueden guardar y difundir a través de otras redes sociales, donde se vuelven conocidos rápidamente, independientemente de su contenido y a pesar de que la propia plataforma los elimine. Tercero, la dificultad de controlar todo el material que se publica, ya que se pueden eludir los controles con diferentes estrategias o creando nuevos perfiles de usuario. Cuarto y relacionado con el anterior, la brecha de seguridad que existe, porque, a día de hoy, es posible encontrar este tipo de material simplemente introduciendo determinadas palabras o sus sinónimos en el buscador.

A día de hoy, TikTok está experimentando un crecimiento continuo y, aunque es altamente probable que aparezcan aplicaciones en un futuro que sustituyan esta, serán similares, por lo que es importante controlar y regular su empleo. En consecuencia, se considera importante que se aumenten los esfuerzos para impulsar estrategias y

legislación conjunta entre los países y autoridades policiales para evitar un uso indebido de estas redes sociales, además de controlar y vigilar la propagación de este tipo de material.

Simultáneamente, cabe plantearse la posibilidad de que una mayor vigilancia incurra en una censura de contenidos si existe un control muy estricto sobre aquello que se difunde en las redes sociales. Una decisión que también puede plantear un problema a la hora de saber cuál es el límite para la supresión de publicaciones. Dicho esto, no parece muy acorde con los sistemas democráticos, pero resulta necesario, de alguna manera, tomar las medidas necesarias para, precisamente, salvaguardar esa democracia que el yihadismo cuestiona y pone en peligro.

*Selene Pisabarro García**

Periodista y analista del Departamento de Comunicación del Ejército de Tierra
[@selenepg13](#)

