

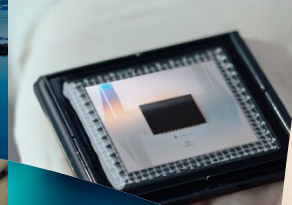


# ESCENARIOS ACTUALES

Centro de Estudios e Investigaciones Militares del Ejército de Chile



# Seguridad y defensa Tendencias



Reposicionamiento de la geopolítica en la política internacional

La OTAN, Unión Europea y el futuro de la defensa en España

El Canal de Panamá, importancia geopolítica: control y poder





---

CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES  
MILITARES EJÉRCITO DE CHILE





# Escenarios Actuales

Año 30, Nº 1, abril, 2025

ISSN 0717-6805

## COMITÉ EDITORIAL

### DIRECTOR DE LA REVISTA

**General de Brigada Álvaro Salazar Jara**  
Director del Centro de Estudios e Investigaciones Militares

### EDITOR Y ASESOR DE CONTENIDOS

**Coronel (R) Marco Maturana Mena**  
Asesor y coordinador Extensión Académica

### CONSEJO EDITORIAL

**Dr. Miguel Ángel Ballesteros Martín**  
General de Brigada (R), Director de Seguridad Nacional del Gabinete de la Presidencia del Gobierno de España. Exdirector del Instituto de Estudios Estratégicos (IEEE), España

### Mg. Verónica Barrios Achavar

Coordinadora de las comisiones de Relaciones Internacionales y Defensa de la Biblioteca del Congreso Nacional, Chile

### Dr. Raúl Benítez Manaut

Investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México

### Dra. Ximena Fuentes Torrijo

Embajadora de Chile en Reino Unido, exsubsecretaria de Relaciones Exteriores Gobierno de Chile, exdirectora Dirección Nacional de Fronteras y Límites (DIFROL), Académica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile (UCh) y Adolfo Ibáñez, Chile

### General de División Rodrigo Pino Riquelme

Jefe del Estado Mayor General del Ejército

### Dr. Mario Arteaga Velásquez

General de División (R), Investigador y académico, Chile

### Dr. Ángel Soto Gamboa

Académico de la Universidad de los Andes (UANDES), Chile

### Dr. Iván Witker Barra

Académico de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Chile

El Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM) fue creado el 12 de diciembre de 1994, con el objeto de contribuir en materias relacionadas con las ciencias militares a diferentes organismos del Ejército. Asimismo, aportar al intercambio de ideas y desarrollar diversas actividades de investigación y extensión académica en las áreas de seguridad y defensa, manteniendo para ello una activa relación con la comunidad académica nacional e internacional.

"Escenarios Actuales" es editada y difundida gratuitamente por el Centro de Estudios e Investigaciones Militares. Las ideas vertidas en los artículos son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente el pensamiento, doctrina o posición oficial del CESIM o del Ejército de Chile.

La revista está indexada en las siguientes bases de datos:

Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX), <http://www.latindex.org>.

Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE),

de la Universidad Nacional Autónoma de México, <http://clase.unam.mx>.

The Military Studies and Research Center (CESIM) was created on December 12, 1994 in order to help different bodies of the Chilean Army in matters related to military science. It also contributes to exchange ideas and develop research and academic extension in the areas of security and defense. To fulfill its tasks the Center maintains an active relationship with the national and international academic community.

"Escenarios Actuales" is a free publication of The Military Studies and Research Center (CESIM). The ideas expressed in the articles are those of the authors and do not necessarily represent the thought, doctrine or official position of CESIM or the Chilean Army.

The journal is indexed to the following database:

On-line Regional Information System for Scientific Journals of Latin America, the Caribbean, Spain and Portugal (LATINDEX), <http://www.latindex.org>.

Latin American Quotes in Social Sciences and Humanities (CLASE), of the Universidad Nacional Autónoma de México, <http://clase.unam.mx>.

# CONTENIDO

## EDITORIAL

<i>Álvaro Salazar Jara</i> .....	7
<b>Reposicionamiento de la geopolítica en la política internacional</b>	
<i>Rodolfo Ortega Prado</i> .....	9
<b>Gasto en defensa, tendencias derivadas del conflicto ruso–ucraniano 2022-2025</b>	
<i>Johann Golsworthy Miranda / Paulina Caroca Valencia</i> .....	21
<b>Guerra híbrida y amenazas: hechos y tendencias</b>	
<i>Gonzalo Arré Duarte</i> .....	35
<b>El futuro de la defensa en España: tendencias ante un entorno geopolítico incierto</b>	
<i>Marta González Isidoro</i> .....	53
<b>Canal de Panamá: en la disputa de influencia de la era Trump</b>	
<i>María Isabel Muñoz Antonin</i> .....	67
<b>Visiones: Cinco consideraciones geopolíticas de la posible anexión de Groenlandia</b>	
<i>Iván Witker Barra</i> .....	89
<b>El control parlamentario del sector defensa en Chile a la luz de la división de poderes</b>	
<i>Pablo Eduardo Urquizar Muñoz</i> .....	95
<b>Panorama seguridad y defensa</b>	
<b>2.300 soldados de 12 países de la OTAN participan en un ejercicio militar en el mar Negro</b> .....	117
<b>Ministra Delpiano visita La Araucanía para fortalecer coordinación interagencial</b> .....	119
<b>Mundo Orwell: manual de supervivencia para un mundo hiperconectado</b> .....	121
<i>Autor: Ángel Gómez de Ágreda</i> .....	121
<i>Por: Luis Alberto Canepa Brandt</i> .....	121
<b>NORMAS EDITORIALES</b> .....	125



# EDITORIAL

En un sistema internacional complejo e inestable, con una baja efectividad de los organismos internacionales en la prevención y resolución de conflictos y con un multilateralismo cada vez más debilitado, se encuentran primando los intereses de las grandes potencias, manteniéndonos expectantes en la posible solución de dos conflictos armados de impacto mundial, como lo son el de Rusia-Ucrania y el de Israel-Hamás.

Al respecto, la irrupción del presidente Trump con su cuestionamiento al apoyo que entrega Estados Unidos a la OTAN, su visión de futuro sobre la Franja de Gaza, sus intentos por poner fin a la Guerra ruso-ucraniana, su interés en el Canal de Panamá y Groenlandia y el inicio de una "Guerra Arancelaria" que modifica las reglas del libre mercado, desafían aún más a un ya debilitado sistema internacional y comienzan a configurar un posible nuevo orden mundial, generando un alto grado de incertidumbre, especialmente, en materias de seguridad internacional.

En tal sentido, en esta edición de la Revista Escenarios Actuales, hemos considerado desarrollar algunas tendencias y desafíos que impactan en materias de seguridad y defensa, presentando elementos que pueden ser parte o acompañar la configuración de este posible nuevo orden mundial.

Nuestro primer artículo, elaborado por Rodolfo Ortega, nos presenta un análisis sobre el reposicionamiento de la geopolítica y nos plantea su importancia al estudiar y analizar las relaciones de poder y la influencia de la geografía en el desarrollo y seguridad de los Estados.

A continuación, Johann Golsworthy y Paulina Caroca se adentran en el siempre complejo ámbito de los gastos en defensa, en especial, de los países afectados por la invasión de Rusia a Ucrania. Los autores analizan y reflexionan sobre los países que más recursos destinan a esta materia. Especial énfasis se otorga a las decisiones que han tomado al respecto los países europeos, los que han tenido una enérgica reacción, sin precedentes en la era posterior a la Guerra Fría.

Luego, Gonzalo Arré, nos proporciona antecedentes de una realidad existente en los conflictos armados contemporáneos, en que las partes combinan el empleo de sus medios de guerra convencional con formas, procedimientos y técnicas no convencionales, para alcanzar objetivos estratégicos. Aspectos que tanto la OTAN como la propia Unión Europea han abordado, evidenciando que estas nuevas amenazas pueden ser utilizadas de forma coordinada por actores estatales o no estatales, operando por debajo del umbral de una guerra formal.



En el siguiente artículo, Marta González, nos presenta los desafíos para la defensa en España, condicionada por un escenario internacional complejo, volátil e incierto, en donde la realidad y las tendencias van a definir su futuro en estas materias. Profundiza, además, sobre las percepciones y discusión que se generan en las autoridades gubernamentales y sociedad española cuando se tratan los presupuestos y el desarrollo de capacidades estratégicas que requiere el Estado.

Considerando la importancia geopolítica y geoeconómica que tiene el Canal de Panamá, como también la influencia que ejercen sobre esta zona potencias como Estados Unidos y China, María Isabel Muñoz, nos presenta un artículo, en el que analiza su evolución histórica y donde proyecta escenarios futuros en un territorio que es clave para el comercio marítimo mundial.

Posteriormente, considerando el especial interés de Estados Unidos por Groenlandia, Iván Witker, en la sección visiones, despliega cinco consideraciones geopolíticas acerca de las intenciones norteamericanas por anexar esta enorme isla de jurisdicción danesa. En el artículo se revisan sus principales activos, su importancia a nivel de recursos naturales y se puntualiza que no es el primer intento de anexión que tiene que afrontar.

En el último artículo de esta edición, con un enfoque orientado al ámbito nacional, Pablo Urquizar, nos presenta un análisis del control parlamentario sobre el sector defensa y su relación con el gobierno, a la luz del principio de la división de poderes, profundizando en la función parlamentaria, considerando sus principales áreas de misión, los controles parlamentarios generales y especiales, reflexionando respecto de la suficiencia, estructura y equilibrio de estos mecanismos para el sector defensa.

Finalmente, ponemos a disposición de nuestros lectores esta primera edición del año de nuestra revista, en la que se buscó presentar antecedentes y elementos que permitan comprender con mayor claridad las dinámicas de un ya debilitado sistema internacional, invitando como siempre al debate y reflexión a la comunidad de seguridad y defensa.

ÁLVARO SALAZAR JARA  
General de Brigada  
Director del Centro de Estudios e  
Investigaciones Militares

# Reposicionamiento de la geopolítica en la política internacional

Rodolfo Ortega Prado<sup>1</sup>

## Resumen

*La geopolítica se ha reposicionado como una disciplina que estudia las relaciones de poder y la influencia de la geografía en el desarrollo y seguridad de los Estados. Diversos sucesos evidencian esta realidad. La confrontación entre EE. UU., China, Rusia y la Unión Europea (OTAN) es parte del pragmatismo y confirmación de que las relaciones entre los Estados han colocado en primer lugar los intereses nacionales por sobre los acuerdos de las organizaciones multilaterales.*

*Este artículo da cuenta de ello y deja ver cómo se utiliza la geopolítica a partir de los discursos y de las acciones o para comprender cómo se están dando las relaciones internacionales donde se han privilegiado las alianzas estratégicas, las relaciones bilaterales y el control de las áreas de importancia estratégica mundial.*

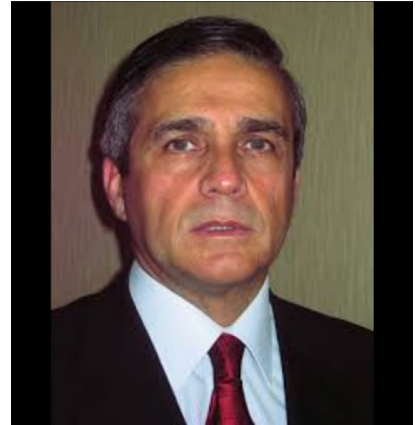
## Abstract

*Geopolitics has repositioned itself as a discipline that studies power relations and the influence of geography on the development and security of states. Various events demonstrate this reality.*

*The confrontation between the United States, China, Russia, and the European Union (NATO) is part of the pragmatic stance and confirmation that relationships between states have placed national interests above the agreements of multilateral organizations.*

---

1 Coronel (R) del Ejército de Chile. Oficial de Estado Mayor. Doctor por la Universidad Complutense de Madrid (2008). Magíster en Ciencias Militares con mención en Políticas de Defensa. Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica. Posee los títulos de profesor de Historia Militar y Estrategia y de Táctica y Operaciones, otorgados por la Academia de Guerra del Ejército (ACAGUE). Autor de los libros: Estrategia Militar. Fisonomía y Aplicación (CESIM, 2020), Geoestrategia (ACAGUE, 2018), Ciencias Militares (ACAGUE, 2016), Geopolítica. El aporte del Ejército de Chile (ACAGUE, 2014), Crisis Internacionales (ANEPE, 2011), entre otros.



### Palabras clave

Geopolítica  
Geoestrategia  
Política Exterior  
Relaciones Internacionales  
Multipolaridad

### Keywords

Geopolitics  
Geostrategy  
Foreign Policy  
International Relations  
Multipolarity



*This article addresses this and reveals how geopolitics is used through discourse and actions to understand how international relations are developing, where strategic alliances, bilateral relations, and control of areas of global strategic importance have been prioritized.*

## Introducción

Según Jean-Marc Huissoud y Pascal Gauchon, el término “Realpolitik”, impulsado por Otto von Bismarck, aunque tenga una connotación despectiva, no implica una actitud provocativa o bélica por parte de los países que la practican, sino un conocimiento de las fuerzas y de las debilidades de unos y otros para permitir el establecimiento de una paz duradera en beneficio de las relaciones internacionales de un mayor número de Estados.<sup>2</sup> En la actualidad, podrían catalogarse como relaciones “pragmáticas”, donde los intereses nacionales se sitúan por sobre el idealismo en las relaciones entre los Estados.

En contexto, las ideas originales de las escuelas geopolíticas clásicas preservan hasta el día de hoy una serie de concepciones de principios del siglo XX, tales como la supervivencia de algunas civilizaciones, la relación entre la sangre y el suelo, el espacio vital, el heartland y el rimland. Además, la potencialidad de un Estado medida a partir de las características de su población y territorio tiene mucho que ver con el pragmatismo que se está observando en las relaciones internacionales actuales y con la constante lucha que ha existido por los intereses vitales vinculados al espacio, a los recursos naturales y a la soberanía territorial.

En la agenda mundial posterior a la Guerra Fría las definiciones territoriales no han estado ausentes; incluso se han conformado nuevos

Estados, como Sudán del Sur, Timor Oriental, Eritrea, Eslovaquia y Bosnia-Herzegovina, por mencionar algunos. Sin embargo, los problemas transversales se han dirigido al cambio climático, a los movimientos migratorios, al crecimiento y envejecimiento de la población, al descenso de la natalidad, al desarrollo nuclear, al terrorismo y seguridad colectiva, etc.

Simplificando, se podría indicar que han convivido, armónicamente, el idealismo con el realismo en un sistema internacional de competencia, de exigencias y demandas sociales que han movilizado a la gobernanza a un destino más humanista, pero admitiendo que en el ámbito internacional actúan estructuras de poder en constante aspiración jerárquica que se ajustan a la idea de Yves Lacoste, cuando indica que la geopolítica designa en la práctica todo lo relacionado con las rivalidades por el poder o la influencia sobre determinados territorios y sus poblaciones. Concretamente, enuncia que los razonamientos geopolíticos ayudan a comprender mejor las causas de tal o cual conflicto, en el seno de un país o entre Estados, así como a considerar cuáles pueden ser las consecuencias de esas luchas entre países más o menos alejados y a veces incluso en otras partes del mundo.<sup>3</sup>

Entonces, a la luz de lo que está sucediendo en el mundo, cabría preguntarse: ¿se ha reposicionado la geopolítica en el orden internacional o se trata de un ciclo en una relación jerárquica

2 HUISSOUD, Jean-Marc y GAUCHON, Pascal. Las 100 palabras de la geopolítica, Editorial AKAL, Madrid, España. 2010.

3 LACOSTE, Yves. Geopolítica. La larga historia del presente, Editorial Síntesis, Madrid, España. 2008.



que nunca ha cambiado? Es difícil precisar una respuesta; lo que sí parece evidente, como siempre ha sido en la historia de la humanidad, es que cada país, como ente de cohesión y búsqueda de un destino común, está menos dispuesto a sacrificar sus propios intereses vitales en un esquema mundialista o globalista prohumanista.

Así también, si no se ha reposicionado la geopolítica, se podría admitir que esta, como simple disciplina y área de estudio, facilita la comprensión de las relaciones internacionales actuales, como también las del pasado. Por tanto, ¿se ha reposicionado la geopolítica? Pareciera que sí, pero solo por el descrédito que tuvo la acepción en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, pero en la práctica, continúa, junto con la geoestrategia, cubriendo ese espacio o sirviendo de variable de análisis, que tanto los estadistas como los politólogos y académicos requieren para entender el complejo sistema de interacciones mundiales.

En ese contexto, este artículo se limita a describir cómo la geopolítica, eventualmente la de siempre, está siendo utilizada para comprender y explicarse fenómenos que se creían en desuso, pero que nuevamente están visibles en las acciones y en los discursos de las principales autoridades políticas mundiales, que, a diferencia del pasado, por el adelanto de las comunicaciones, ahora no media el factor tiempo ni la distancia entre la acción y el conocimiento a nivel global. Por tanto, los efectos de cada decisión repercuten al instante en el bienestar o seguridad mundial.

## Desarrollo

Recientes artículos académicos y periodísticos señalan que la geopolítica se ha reposicionado

en la agenda internacional, ya sea como mera acepción utilizada en el discurso político o a partir de los hechos que se asemejan a las relaciones entre los Estados de mediados del siglo XX o de la época conocida como Guerra Fría. Este fenómeno se puede deber a la simple conveniencia de utilizar un concepto que por sí mismo permite explicar la salida de un letargo de la conflictividad o porque la geopolítica se está reencontrando con sus raíces de sangre y suelo, espacio vital o poder nacional.

Basta con mirar la información que proporciona el Foro Económico Mundial, que es una organización internacional para la cooperación público-privada, donde en su reunión anual, celebrada en Davos-Klosters del 20 al 24 de enero 2025, convocó a líderes mundiales para debatir en cinco áreas clave: 1) Reimaginar el crecimiento, 2) Industrias en la era inteligente, 3) Invertir en las personas, 4) Salvaguardar el planeta y 5) Reconstruir la confianza. Todo con un factor común: la acepción geopolítica fue profusamente utilizada para explicar fenómenos regionales o mundiales.

Vinculado a este Foro, se difundió la vigésima edición de *The Global Risks Report 2025*, que confirma lo anterior y donde Saadia Zahidi, directora general de la publicación, indica que el mundo ha cambiado profundamente en los últimos 20 años y continuará haciéndolo de manera impredecible y que el riesgo geopolítico encabeza la lista de preocupaciones inmediatas. Señala que el miedo y la incertidumbre nublan las perspectivas en varias partes del mundo, incluidas Ucrania, el Medio Oriente y Sudán, con las instituciones multilaterales luchando por proporcionar una mediación efectiva y trabajando en la búsqueda de soluciones.



En el contexto de las definiciones y riesgos globales, the global risks report 2025, circunscribe cuatro de estos al ámbito geopolítico<sup>4</sup>

Uso bilateral o multilateral de la fuerza entre Estados y/o entre un Estado y actores no estatales, a menudo con objetivos ideológicos, políticos o religiosos, manifestándose como guerra y/o violencia organizada y sostenida. Incluye, pero no se limita a: guerras calientes, guerras por poderes, guerras civiles, guerra de guerrillas, terrorismo, genocidio y asesinatos.

Liberación intencional o accidental de peligros biológicos, químicos, nucleares o radiológicos, que resulta en pérdida de vidas, destrucción y/o crisis internacionales. Incluye, pero no se limita a: accidentes o sabotajes en biolaboratorios, plantas químicas y plantas de energía nuclear; y la liberación intencional o accidental de armas biológicas, químicas y nucleares.

Despliegue económico por parte de potencias globales o regionales para remodelar las interacciones económicas entre naciones, restringiendo bienes, conocimientos, servicios o tecnología con el objetivo de construir autosuficiencia, restringir a rivales geopolíticos y/o consolidar esferas de influencia. Incluye, pero no se limita a: medidas monetarias, controles de inversión, sanciones, ayuda estatal y subsidios, y controles comerciales.

Uso de la fuerza que tiene lugar dentro de un país o comunidad y que resulta en la pérdida de vidas, lesiones graves o daños materiales. Incluye, pero no

se limita a tiroteos masivos, así como delitos que amenazan o causan daño físico a la comunidad, como la violencia de pandillas, la violencia de género y los secuestros.

De igual forma, es interesante como en esta publicación de alcance mundial se establece una relación entre geopolítica y geoestrategia para fines de explicar lo que está sucediendo en el mundo: los “cambios geoestratégicos” son una fuerza estructural que se refiere a la evolución de las dinámicas de poder geopolítico. Abarca las alianzas y relaciones globales y regionales, la proyección ofensiva y defensiva de diferentes fuentes de poder (incluido el económico) y las actitudes nacionales en relación con actores clave, mecanismos de gobernanza y objetivos estratégicos.<sup>5</sup> Después del Foro de Davos, se realizó la Conferencia de Seguridad de Múnich del 14 al 16 de febrero de 2025.<sup>6</sup>

Mientras el se centró en la economía global y los desafíos económicos, dejando ver los riesgos geopolíticos aludidos, en la Conferencia de Múnich, el objetivo se centró en la seguridad internacional y la política exterior; por tanto, es una instancia donde líderes mundiales, ministros de defensa, diplomáticos y expertos en seguridad discuten temas como conflictos armados, terrorismo, ciberseguridad y gobernanza multilateral. Al igual que en Davos, el uso de la acepción geopolítica es profusamente utilizado.

También se publicó en forma previa un informe denominado Multipolarización-Múnich Security

4 WORLD ECONOMIC FORUM. The Global Risks Report 2025 20th Edition. [en línea]. [Consulta 13-02-2025]. Disponible en: [https://reports.weforum.org/docs/WEF\\_Global\\_Risks\\_Report\\_2025.pdf](https://reports.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2025.pdf).

5 *Ibidem*, p. 74.

6 La Conferencia es organizada por la Fundación de la Conferencia de Seguridad de Múnich (Stiftung Münchner Sicherheitskonferenz).



Report 2025,<sup>7</sup> en el que se resumen y valoran los principales acontecimientos mundiales, así como algunos de los desafíos clave que se abordaron durante la citada conferencia. En su prólogo, su director, Christoph Heusgen, advierte que la confrontación geopolítica ha regresado a Europa. En el reporte se refiere al rol en el contexto de la multipolaridad de EE.UU., Rusia, China, Unión Europea (UE), Japón, Brasil y Sudáfrica. En síntesis, dice:

La “multipolarización” en el sistema internacional actual muestra elementos de unipolaridad, bipolaridad, multipolaridad y no polaridad. Se percibe claramente un cambio de poder en curso hacia un mayor número de Estados que compiten por la influencia. Como también que la multipolarización no solo es evidente en la difusión del poder material, sino también en el hecho de que el mundo se ha polarizado más ideológicamente, generando sentimientos encontrados.

Luego, se refiere al triunfo de Donald Trump y que su acceso a la presidencia en EE.UU. podría traer como consecuencia que este país renuncie a su papel histórico como garante de la seguridad de Europa (con importantes consecuencias para Ucrania). Por tanto, es probable que la política exterior de EE.UU. en los próximos años esté determinada por la contienda con China, que podría acelerar la multipolarización del sistema internacional.

Posteriormente, menciona a China como el país más impulsor de un orden multipolar, presentándose a sí mismo como un defensor de los países del llamado Sur Global. Sin embargo, muchos consideran que lo hace como una forma de afectar la competencia entre las grandes potencias y EE.UU.

Bajo la presidencia de D. Trump, es probable que se intensifiquen los esfuerzos de EE.UU. para paralizar a China, pero Pekín también podría beneficiarse de la retirada de Estados Unidos de los compromisos internacionales o de los cuestionamientos que este país haga a sus aliados estratégicos.

Para referirse a la UE, indica que la guerra de Rusia contra Ucrania y el auge del populismo nacionalista en muchas sociedades europeas, entre otros, están poniendo en peligro elementos clave de la visión liberal de la UE. Además, la reelección de Donald Trump podría intensificar estos desafíos y reavivar el debate sobre si la UE necesita convertirse en un polo autónomo en la política internacional.

En relación con Rusia, manifiesta, que, en este siglo, ningún Estado ha hecho mayores esfuerzos para alterar el orden internacional. Moscú imagina un orden mundial multipolar formado por “Estados civilizatorios”, tal como Rusia se percibe a sí misma. Los países más pequeños –para Rusia, Ucrania cuenta como tal– entran en la esfera de influencia de un Estado civilizatorio. A pesar de las discrepancias entre la imagen que Moscú tiene de sí mismo y su base de poder real, Rusia está interrumpiendo con éxito los esfuerzos para estabilizar el orden internacional.

Las críticas de los líderes indios al orden internacional existente y su adopción de la noción de multipolaridad están inseparablemente ligadas a la búsqueda de la India de un lugar entre las principales potencias del mundo. Si bien la India se ha posicionado como una voz del Sur Global

---

7 MÚNICH SECURITY REPORT 2025. [en línea] [Consulta el 13-02-2025]. Disponible en: <https://securityconference.org/en/publications/munich-security-report-2025/executive-summary/>.



(líder en Asia), su política de alineamiento múltiple plantea dudas sobre si India está dispuesta a asumir un papel más destacado en los esfuerzos globales de paz.

Japón es la quinta esencia de la potencia de la *statu quo*. Profundamente invertido en el internacionalismo liberal y en la primacía de EE.UU., está especialmente perturbado por el fin del momento unipolar, el ascenso de China y la perspectiva de un nuevo orden multipolar. Japón es el país más preocupado por la multipolaridad y se ha estado preparando para estos cambios geopolíticos, sobre todo para defenderse a sí mismo.

Brasil, con sus importantes recursos naturales, tiene el potencial de aumentar aún más su influencia global, dando forma a los debates mundiales sobre la alimentación, el clima y la seguridad energética. Sin embargo, la estrategia tradicional de no alineamiento de Brasil podría volverse más difícil de mantener en medio de las crecientes tensiones geopolíticas y un segundo mandato de D. Trump.

Sudáfrica ha sido percibida durante mucho tiempo como el "líder natural" de África y un ejemplo moral internacional. Pero a medida que el antioccidentalismo ha aumentado en el país y el historial de Sudáfrica en la promoción de los derechos humanos y el derecho internacional se ha deteriorado, la estatura internacional del país también se ha visto afectada.

Finalmente, el resumen ejecutivo Múnich Security Report 2025 indica que las visiones de la multipolaridad están polarizadas y eso hace que sea cada vez más difícil adaptar el orden existente de manera pacífica, evitar nuevas carreras armamentísticas, prevenir conflictos violentos dentro de los Estados y entre ellos, permitir un crecimiento económico más inclusivo y abordar conjuntamente amenazas compartidas como el cambio climático.

Otros medios de comunicación masivos, constantemente, dejan espacio para asuntos que han catalogado de geopolíticos. A modo de ejemplo: "Trump y China, los grandes jugadores geopolíticos que inquietan a América Latina para 2025";<sup>8</sup> "Un hervidero geopolítico hierve a fuego lento en Siria tras los ataques rebeldes";<sup>9</sup> "Panorama geopolítico de los conflictos 2024".<sup>10</sup>

Incluso, esto es extensivo a los medios nacionales. Así lo deja ver Karin Ebensperger,<sup>11</sup> quien indica que en materia internacional el mundo ha vuelto a valorar la geopolítica y que las grandes potencias están actuando decididas en ese sentido, con China amenazante en el Pacífico, Rusia reforzando presencia en Eurasia, EE.UU. con su nuevo presidente Trump destacando la importancia geoestratégica del Canal de Panamá y Groenlandia y es evidente el interés por el polo Norte y la Antártica.

Por su parte, Joaquín Fernandois<sup>12</sup> para responder ¿Cómo va Chile en la deriva actual? indica: De estructura geopolítica débil, habiendo mejorado en el último medio siglo su inserción económica en el

8 LEWIN, Juan Esteban, Diario El País, España, 30 de enero 2025.

9 THE NEW YORK TIMES, EE.UU., 3 de diciembre 2024.

10 CESEDEN, Panorama geopolítico de los conflictos 2024. Madrid. España. [en línea]. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/panorama-geopol%C3%ADtico-de-los-conflictos-2024>.

11 EBENSBERGER, Karin. Columna de opinión. Seguridad Nacional. El Mercurio, A-3, publicado el 17 de enero del 2025.

12 FERNANDOIS, Joaquín. Columna de opinión. Escena internacional: ideales y realidades. El Mercurio, A -3, publicado el 18 de febrero del 2025.



sistema internacional, aunque sin ser exactamente desarrollado, hoy debe equilibrarse en la cuerda floja entre EE.UU. y China.

A nivel de centros de estudios, destaca en Chile el CESIM (Centro de Estudios e Investigaciones del Ejército) con publicaciones periódicas que dicen relación con la geopolítica, tales como las de la Revista Escenarios Actuales, con artículos intitulados "La guerra entre Israel y Hamás y su impacto en la geopolítica de las grandes potencias";<sup>13</sup> "Análisis de un activo escenario geopolítico";<sup>14</sup> "Honor, miedo e intereses cruzados: la disputa geopolítica entre China y Estados Unidos";<sup>15</sup> entre otros. Lo mismo con el Memorial del Ejército de Chile, la Revista de Marina de la Armada y la Revista Política y Estrategia de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).

Por lo anterior, es un hecho que la geopolítica como acepción ha sido un medio para explicar los riesgos y conflictividades regionales o mundiales, por ende, está nuevamente reposicionada en los discursos políticos, periodísticos y académicos. Esto que parece de obviedad no es tan así; por bastante tiempo la acepción estuvo fuera de la jerga académica por el prolongado descrédito, que le originó, primero, la Segunda Guerra Mundial, y segundo, la Guerra Fría. Ahora, ¿los sucesos que están ocurriendo en el mundo se circunscriben al ámbito clásico de las materias que desde principios del siglo pasado estuvieron circunscritas a la geopolítica o solo se está homologando el concepto para fines prácticos? Para aproximarse a

una respuesta en forma sencilla, cabe la pregunta ¿cuáles podrían ser los sucesos que admitirían tal parecido y, eventualmente, signifiquen un reposicionamiento en los hechos y no solo en el discurso de la geopolítica como disciplina de orientación política?

Sucesos y actores que conforman un nuevo escenario geopolítico.

La reciente ascensión del presidente Trump en EE.UU., que en semanas reconfiguró la agenda mundial, cuestionó alianzas estratégicas, impuso condiciones de todo tipo a diferentes países, obligó a acciones internacionales inmediatas y, sobre todo, dejó ver que lo primero es el interés nacional de EE.UU.

Ascenso de China en el orden mundial y su disposición a competir con EE.UU. China, con un líder político consolidado a nivel nacional y de significativo prestigio internacional, ha emergido como una potencia global con ambiciones económicas, tecnológicas y militares, derivando en una competencia estratégica con EE.UU.

Esta rivalidad ha redefinido las alianzas y las dinámicas de poder en regiones como el Indo-Pacífico, donde ambos países buscan influir en la seguridad y economía. La iniciativa de la Franja y la Ruta (Belt and Road Initiative) de China ha ampliado su alcance geopolítico, mientras que EE.UU., para contrarrestar, ha impulsado el AUKUS (alianza con Australia y el Reino Unido)

13 FUENTE Cobo, Ignacio. La guerra entre Israel y Hamás y su impacto en la geopolítica de las grandes potencias. Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM), revista Escenarios Actuales, año 29, mayo, Nº 1, 2024. pp. 25-41.

14 SANZ Jofré, Jorge. "Análisis de un activo escenario geopolítico", Centro de Estudios e, revista Escenarios Actuales, año 29, noviembre, Nº 3, Centro Investigaciones Militares (CESIM). 2024, pp. 105-114.

15 JOFRÉ Bustamante, Francisco. "Honor, miedo e intereses cruzados: la disputa geopolítica entre China y Estados Unidos". Revista Escenarios Actuales, año 29, septiembre Nº 2, Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM). 2024, pp. 51-60.



y el Quad (Diálogo de Seguridad Cuadrilateral), una alianza estratégica entre Estados Unidos, India, Japón y Australia, enfocada en la seguridad y la cooperación en la región del Indo-Pacífico.

Guerra en Ucrania y reconfiguración de las alianzas europeas. La invasión rusa de Ucrania en 2022 ha tenido un impacto profundo en la geopolítica global. Ha reforzado la cohesión de la OTAN y ha llevado a un realineamiento de las relaciones entre Europa, Rusia y EE.UU. Además, la dependencia energética respecto a Rusia ha sido cuestionada, acelerando la transición hacia fuentes alternativas y fortaleciendo los lazos transatlánticos. Sin embargo, después de tres años de iniciada la guerra, se está llegando a un punto de inflexión en el conflicto en las relaciones interestatales en la OTAN. Como se indicó en la revista del CESIM, Escenarios Actuales (2024): el país con tan menor potencial bélico como lo ha sido Ucrania está dando señales claras de que debería comenzar a negociar un escenario que ponga término a la progresión rusa, que no cabe duda será con cargo a su integridad territorial.<sup>16</sup>

Actores internacionales secundarios, pero activos y relevantes en la economía mundial o en la seguridad y defensas regionales, son parte gravitante de la multipolaridad y diversificación de las alianzas bilaterales, tales como: India, Japón, Turquía, Australia, Arabia Saudita, Israel, Corea del Sur; otros países se han posicionado como amenazas para la seguridad, tales como: Corea del Norte, Irán, Afganistán, Somalia, Siria y Pakistán. A lo que se suman, áreas estratégicas del mundo que captan la atención en el ámbito

de la defensa y seguridad, como el Ártico, Canal de Panamá, Taiwán, golfos de Adén y Omán, mar de China, entre otras.

El cambio climático se ha convertido en un factor geopolítico crucial. Está perturbando el desarrollo y bienestar de diversos países. En sí mismo, como factor geográfico, es la variable más relevante a nivel global y está afectando dos áreas (alimentación y recursos hídricos) que están vinculadas al territorio de cada Estado y que, si no se aborda en conjunto, los esfuerzos locales son infructuosos; pero la comprensión del fenómeno y la cooperación o transición energética para enfrentarlo no ha sido fácil.

En los últimos años, la competencia tecnológica y, sobre todo, la ciberseguridad e inteligencia artificial se han convertido en un factor decisivo en las relaciones de poder entre los Estados más desarrollados y se compite por establecer estándares globales y controlar cadenas de suministro críticas. Así, junto a las alianzas estratégico-militares, se ha agregado la dependencia tecnológica y la protección de datos.

## Conclusiones

Para responder a la pregunta de si la geopolítica se ha repositionado en la política internacional, podemos concluir lo siguiente:

A la luz de los debates actuales y los eventos globales, se ha intentado esbozar una respuesta simplificada pero fundamentada sobre esta disciplina, cuyos límites teóricos no son precisos, pero a la que se recurre cuando las

16 ORTEGA Prado, Rodolfo. Geopolítica y Geoestrategia en la guerra ruso-ucraniana. Revista Escenarios Actuales, año 29, noviembre, Nº 3. Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM), Santiago de Chile, 2024, pp. 13-19.,



relaciones de poder o las competencias por tomar decisiones globales afectan a la paz o al bienestar de la humanidad en las regiones geopolíticas del mundo. Para ello, se ha seguido su presencia y eventual reposicionamiento en dos líneas principales: 1) el discurso político y 2) las acciones emprendidas o anunciadas por uno o varios Estados.

En el discurso político, se ha destacado que, en el Foro Económico Mundial y la Conferencia de Seguridad de Múnich de este año, la palabra "geopolítica" fue ampliamente utilizada por representantes de diversos países y mencionada en informes previos y posteriores. Esto demuestra que la disciplina se ha reposicionado como una herramienta esencial para comprender, explicar y orientar las relaciones internacionales y el poder nacional de los Estados y de los organismos internacionales encargados de la seguridad, la defensa colectiva y el desarrollo económico y político.

Asimismo, quedó claro que la geopolítica se utiliza predominantemente en un contexto de conflictividad, competencia, desafíos a la seguridad y defensa, aspiraciones territoriales y proyecciones del poder de los Estados o de grupos de países. Por lo tanto, la perspectiva idealista de la geopolítica como medio de orientación política para el desarrollo y bienestar nacional ha sido ampliamente superada por una visión realista de los riesgos y desafíos que los Estados enfrentan debido a los intereses de otros Estados.

Respecto de las acciones emprendidas por uno o varios Estados y cómo estas se enmarcarían en una perspectiva clásica de la geopolítica, los mejores ejemplos expuestos, que también

prevalecieron en la agenda del Foro Económico Mundial y de la Conferencia de Seguridad, han sido el cuestionamiento al proceder de Rusia (V. Putin), el de China (Xi Jinping) y el de EE.UU. (D. Trump). Sobre todo, este último, anunciando, desafiando y emprendiendo acciones respecto de Groenlandia, Canal de Panamá, Canadá, México, Israel, Franja de Gaza, Ucrania, incluso de la UE y de la OTAN. Por supuesto, la ofensiva de Rusia a Ucrania, el desarrollo de capacidades militares de Rusia en el Ártico y la avasalladora presencia comercial de China en todo el mundo se suman a las acciones que representan el pragmatismo en las relaciones entre los Estados y al reposicionamiento, en acciones concretas, de la geopolítica que se estimaba de épocas pasadas, que ahora solo agrega nuevos desafíos globales, para los cuales también aporta a su comprensión (inmigraciones, cambio climático, organizaciones criminales transnacionales, entre otros).

Por lo anterior, es un hecho que la geopolítica se ha reposicionado como una disciplina que estudia las relaciones de poder y la influencia de la localización geográfica y la geoconomía en el desarrollo y la seguridad de los Estados, como también que las principales potencias han comenzado un ciclo en las relaciones internacionales donde la geopolítica se ha transformado en acciones para hacer prevalecer las relaciones bilaterales o sus propios intereses en un mundo que intenta impulsar la multipolaridad y la cooperación para mantener un equilibrio entre la paz y la seguridad.

## Bibliografía

CESEDEN, Panorama geopolítico de los conflictos 2024. Madrid. España.



- COLLADOS, Claudio. Relaciones Internacionales. Teoría General, Editorial Arquen Ltda., Valparaíso, Chile. 1991.
- CONFERENCIA DE MÚNICH, Multipolarización - Múnich Security Report 2025. [en línea]. Disponible en: <https://securityconference.org/en/publications/munich-security-report-2025/executive-summary/>.
- EBENSPERGER, Karin. Columna de opinión. Seguridad Nacional. El Mercurio, A-3, publicado el 17 de enero del 2025., A-3).
- FERNANDOIS, Joaquín. Columna de opinión. Escena internacional: ideales y realidades. El Mercurio, A -3, publicado el 18 de febrero del 2025.
- FUENTE Cobo, Ignacio. "La guerra entre Israel y Hamás y su impacto en la geopolítica de las potencias", revista Escenarios Actuales, año 29, mayo, N° 1, Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM). 2024, pp. 25-41.
- GATICA Bórquez, Jorge. Rescatando el valor de la geopolítica para Chile, Panorama de Seguridad y Defensa, ANEPE. 2020. [en línea]. Disponible en: <https://www.anepe.cl/wp-content/uploads/2021/06/Panorama-de-SD-Rescatando-el-valor-de-la-Geopolitica-analisis-JGB.pdf>.
- HUISSOUD ,Jean-Marc y GAUCHON ,Pascal, Las 100 palabras de la geopolítica, Editorial AKAL, Madrid, España. 2010.
- IBARRA, Mauricio; VALDIVIA. Victoria Conflicto geopolítico antártico: perfilando los escenarios sobre el futuro de la gobernanza internacional antártica, CIEE ANEPE. [en línea]. Disponible en: <https://www.anepe.cl/wp-content/uploads/2023/01/Cuaderno-de-Trabajo-No4-2022.pdf>.
- LACOSTE, Yves. Geopolítica. La larga historia del presente, Editorial Síntesis, Madrid, España. 2008.
- LEWIN, Juan Esteban. Diario El País, España, 30 de enero 2025.
- LÓPEZ-DAVADILLO Larra, Julio; MARTÍN Roda, Eva, Geopolítica. Claves para entender un mundo cambiante. Editorial Centro de Estudios de Ramón Areces, S. A., España. 2012.
- MANZANO Iturra, Karen I.; JIMÉNEZ Cabrera, Diego I. Antártica Chilena. Discusiones en torno a la plataforma continental y la geopolítica austral. Revista Política y Estrategia N°139. 2022. pp. 21-37.
- ORTEGA Prado, Rodolfo. "Intereses geopolíticos y geoestratégicos en el Ártico", revista Escenarios Actuales, año 28, septiembre, N°2. Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM), Santiago, Chile. 2023.
- ORTEGA Prado, Rodolfo. "Geopolítica y estrategia en la guerra ruso-ucraniana", revista Escenarios Actuales, año 29, septiembre, N°3. Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM), Santiago, Chile. 2024.
- SÁNCHEZ Jiménez, JOSÉ. Para comprender la historia, Editorial Verbo Divino, Navarra. 1995.
- SANZ Jofré, Jorge. "Análisis de un activo escenario geopolítico", revista Escenarios Actuales, año 29, noviembre, N°3, Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM), 2024, pp. 105-114.



TAYLOR, Peter J. Geografía Política. Economía-Mundo, Estado-Nación y Localidad. Madrid: Trama Editorial. 1994.

THE NEW YORK TIMES, EE.UU., 3 de diciembre de 2024.

WORLD ECONOMIC FORUM. The Global Risks Report 2025, 20th Edition. [en línea]. Disponible en: [https://reports.weforum.org/docs/WEF\\_Global\\_Risks\\_Report\\_2025.pdf](https://reports.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2025.pdf).



# Gasto en defensa, tendencias derivadas del conflicto ruso-ucraniano 2022-2025

Johann Golsworthy Miranda<sup>1</sup>  
Paulina Caroca Valencia<sup>2</sup>



## Resumen

*Este artículo analiza el gasto en defensa de los países afectados por la invasión rusa a Ucrania, ocurrida en febrero de 2022, evidenciándose una tendencia al aumento global en el gasto militar, impulsado por las tensiones geopolíticas de dicho conflicto. En este contexto, Estados Unidos lidera este gasto con 916.000 millones de dólares en 2023, seguido por China y Rusia, por otro lado, Ucrania ha incrementado su presupuesto militar de 6.900 millones de dólares en 2021 a 64.800 millones de dólares en 2023, gracias al apoyo de Estados Unidos y la Unión Europea, quienes han proporcionado diversos recursos monetarios, como capacidades estratégicas durante la guerra para incrementar las capacidades militares de Ucrania.*

## Abstract

*This article analyzes the defense spending of countries affected by the Russian invasion of Ukraine, which occurred in February 2022, revealing a global trend of increased military expenditure driven by the geopolitical tensions of the conflict. In this context, the United States leads with \$916 billion in defense spending in 2023, followed by China and Russia. On the other hand, Ukraine has increased its military budget from \$6.9 billion in 2021 to \$64.8 billion in 2023, thanks to support from the United States*

- 1 Profesor Civil, Administrador Público de la Universidad de Santiago de Chile, Magíster en Ciencias Militares, mención Gestión Estratégica de la Academia de Guerra del Ejército (ACAGUE). Actualmente se desempeña como Encargado de Planificación Académica de Posgrado y Educación Continua de la Academia Politécnica Militar (ACAPOMIL) del Ejército de Chile. Correo electrónico: jgolsworthy@acapomil.cl. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8062-2472>.
- 2 Administradora Pública de la Universidad de Santiago de Chile, Magíster en Gerencia y Políticas Públicas de la Universidad de Santiago de Chile. Actualmente se desempeña como Asesor Técnico de Subsistencias en la División de Adquisiciones del Ejército (DIVAE). Correo electrónico: paulina.caroca@usach.cl ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4091-9532>.



### Palabras clave

Gasto en defensa  
Economía de la defensa  
Conflicto ruso-ucraniano  
Ayuda militar internacional  
Tendencias geopolíticas

### Keywords

Defense spending  
Defense economics  
Russian-ukrainian conflict  
International military aid  
Geopolitical trends



and the European Union, which have provided various financial resources and strategic capabilities during the war to enhance Ukraine's military capacity.

## 1. Introducción

Según cifras del Centro de Estudios para la Paz de Estocolmo en 2023, el gasto militar en el mundo ascendió a 2.443,37 billones de dólares,<sup>3</sup> cantidad que se ha duplicado si observamos el gasto en defensa de comienzo de siglo, pero que a su vez es aproximadamente más de un tercio de lo destinado en los años 1960 durante la Guerra Fría, un gasto que alcanzaba los 6.000 billones de dólares aproximadamente.<sup>4</sup>

Conforme a datos del año 2023, los tres países con los mayores niveles de gasto en defensa a nivel mundial fueron, en orden decreciente: Estados Unidos, con una inversión estimada de aproximadamente 916.000 millones de dólares –consolidándose como la nación con el presupuesto militar más elevado del planeta– seguido por la República Popular China, cuyo gasto alcanzó los 296.000 millones de dólares y, en tercer lugar, la Federación Rusa, con una asignación presupuestaria de 109.000 millones de dólares en este ámbito.

En términos comparativos, el gasto en defensa de Estados Unidos durante el año 2023 fue aproximadamente 2,89<sup>5</sup> veces superior al Producto Interno Bruto (o PIB, por su sigla)<sup>6</sup> de Chile en ese mismo período: esta relación da cuenta de la magnitud de los recursos destinados por dicho país a su

sector militar, en contraste con el tamaño total de la economía chilena.

País	Inversión en defensa año 2023 en millones de dólares
India	83.334
Arabia Saudita	73.983
Reino Unido	69.153
Alemania	61.187
Ucrania	62.076
Francia	57.124
Japón	51.887

Tabla N°1 Países con mayor gasto en defensa año 2023.

**Fuente:** Elaboración de los autores, en base a datos del Centro de Estudios para la Paz de Estocolmo.

Estos montos reflejan las prioridades estratégicas de cada nación en materia de seguridad y defensa.

Ahora bien, de manera general, se puede observar un aumento en el gasto en defensa a nivel mundial, sin embargo, este hecho no es una tendencia en América del Sur, donde existe una disminución y estancamiento del gasto en defensa en los 10 últimos años.<sup>7</sup>

Fuera de lo anterior, en los últimos años, el presupuesto en defensa ha estado marcado por un incremento debido a la invasión de Rusia a Ucrania ocurrida el 24 de febrero del 2022, siendo un ejemplo de esto el gasto en defensa de Ucrania, donde pasó de 6.898 millones de dólares en el

3 CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA PAZ DE ESTOCOLMO. [En línea]. Disponible en <https://milex.sipri.org/sipri>

4 BANCO MUNDIAL. [En línea]. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/>

5 PIB de Chile para el año 2023, 317 mil millones de dólares.

6 El PIB es un indicador económico que refleja el valor monetario de todos los bienes y servicios finales producidos por un territorio en un determinado periodo de tiempo, utilizado para medir la riqueza de un país.

7 BANCO MUNDIAL. *Op. cit.*



año 2021 a 64.753 millones dólares para el año 2023, es decir, casi 10 veces más, efecto que se deriva de la inestabilidad y la amenaza a la paz.

En este panorama, el presente artículo pretende analizar el aumento en el gasto en defensa derivado de la invasión de Rusia a Ucrania ocurrida en 2022, como también diferentes ayudas internacionales y hechos que han llevado a una política de rearme de la Unión Europea.

## 2. Gasto en defensa

Antes de analizar los distintos niveles de gasto militar en los países impactados por la invasión de Rusia a Ucrania en 2022, como las diferentes ayudas internacionales a Ucrania, es necesario situar esta investigación en el marco de la economía de defensa, una disciplina de carácter multidisciplinario que aborda, entre otros, los siguientes aspectos:

- a. El estudio de los efectos económicos de los gastos de defensa.
- b. El análisis de las relaciones entre el sector de la defensa y el sector civil del sistema económico.
- c. La administración de los recursos destinados a cubrir la necesidad colectiva de la defensa.
- d. La distribución de recursos entre los componentes de las Fuerzas Armadas.
- e. La gestión económica en tiempos de

emergencia o, incluso, de guerra, en lo que se comprende también la preparación ante dichas eventualidades.<sup>8</sup>

En este marco, el gasto militar presenta diferencias significativas entre países, ya que influye directamente tanto en la cantidad como en la calidad del personal y del equipamiento disponible para las Fuerzas Armadas, por tanto, un mayor presupuesto en defensa permite no solo disponer de un contingente más numeroso y mejor capacitado, sino también acceder a sistemas de armamento más sofisticados y tecnologías de última generación. En consecuencia, el nivel de gasto en defensa puede considerarse un indicador clave del poderío militar de un país.<sup>9</sup>

En este orden de ideas, el gasto en defensa de un país está determinado por una amplia variedad de factores que pueden agruparse en influencias externas e internas. Entre las externas se encuentran los conflictos armados, las carreras armamentistas y las alianzas militares, mientras que entre las internas destacan los factores políticos, económicos y burocráticos que influyen en la elaboración del presupuesto de defensa. Esta clasificación ha sido propuesta por autores como Smith (1989), y ampliada por Dunne y Perlo-Freeman (2003a, 2003b), quienes sostienen que los estudios más integradores combinan estas variables para ofrecer una comprensión más completa del gasto militar.<sup>10</sup>

8 VIÑAS, Ángel. Economía de la defensa y defensa económica: Una propuesta reconceptualizadora. 1984. Revista de Estudios Políticos N° 37 (Nueva Época). [En línea]. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/277228600\\_Economia\\_de\\_la\\_Defensa\\_y\\_Defensa\\_Economica\\_Una\\_propuesta\\_reconceptualizadora](https://www.researchgate.net/publication/277228600_Economia_de_la_Defensa_y_Defensa_Economica_Una_propuesta_reconceptualizadora)

9 GIMÉNEZ, Gregorio y OSPINA, Natalia. Un análisis de la evolución del gasto militar y de su impacto sobre la actividad económica. Especial referencia al caso europeo. En J. L. García Sánchez (Ed.), España y la Unión Europea: un nuevo modelo de seguridad compartida. 2013, pp. 429-441. Ministerio de Defensa de España. [En línea]. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/313107916>

10 ALONSO, Miguel y MARTÍNEZ, Antonio. Los determinantes del gasto en defensa en la literatura académica de los últimos cinco años: una revisión de las principales aportaciones y modelos. Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública, 187, 2008, pp. 109-137. [En línea]. Disponible en: <https://www.academia.edu/56489558>

En este contexto, el gasto en defensa adquiere un papel central dentro de la economía política y la seguridad internacional. Su impacto se refleja no solo en la capacidad disuasiva y operativa de un país, sino también en su estructura económica y en la asignación de los recursos públicos. Mientras algunos autores argumentan que una alta inversión en defensa puede fomentar el desarrollo tecnológico y generar empleo, otros sostienen que representa un alto costo de oportunidad,

al desviar recursos desde sectores sociales clave como la educación, la salud o el bienestar.

Con lo anterior, el gasto en defensa refleja tanto la capacidad militar como las prioridades económicas y políticas de un país y, por tanto, en este contexto, su análisis permite entender el equilibrio entre seguridad y desarrollo, así como los efectos que tiene en la asignación de recursos públicos.

### 3. Gasto militar en el conflicto armado entre Rusia y Ucrania

Teniendo en cuenta que las tendencias principales del aumento del gasto en defensa en este último tiempo, ha sido la Guerra de Rusia con Ucrania, entre otras tensiones geopolíticas, a continuación, se detallan diferentes situaciones que han incrementado el gasto en defensa en diferentes naciones.

parte de Rusia, lo que llevó a un incremento en el gasto en defensa, tendencia que se ha intensificado con la invasión de territorios ucranianos en 2022.

Considerando lo anterior, el citado conflicto se inicia con la anexión de Crimea en el año 2014 por

En este contexto, a continuación se presenta el gráfico N°1, en el que se detalla el crecimiento significativo en el gasto en defensa entre las dos naciones en conflicto.



Gráfico N°1: Comparación gasto militar entre Rusia y Ucrania 2014-2023.

**Fuente:** Elaboración de los autores, en base a datos del Centro de Estudios para la Paz de Estocolmo.



Como se puede observar en el gráfico, antes de la invasión (2022), el gasto militar entre ambos países presentaba una tendencia estable, donde Rusia entre los años 2019-2021 incrementó progresivamente su presupuesto de defensa desde 75.765 millones de dólares hasta 79.081 millones de dólares, reflejando una política de inversión sostenida en sus capacidades militares.

Por otra parte, Ucrania mantenía un gasto considerablemente menor, oscilando entre 6.697 y 7.432 millones de dólares en el mismo período. Sin embargo, con la invasión rusa en febrero de 2022, el panorama cambió drásticamente, evidenciado en un incremento significativo del gasto militar de ambos países.

Es así que Rusia aumentó su presupuesto a 102.367 millones de dólares en 2022, representando un alza del 29,4% respecto al año anterior, mientras que, por otro lado, Ucrania elevó su gasto a 41.184 millones de dólares, lo que implicó un crecimiento del 497,9% en comparación con 2021.

En 2023, la escalada del conflicto se tradujo en un nuevo aumento del gasto militar donde Rusia destinó 126.473 millones de dólares a su presupuesto de defensa, lo que representó un crecimiento del 23,5% en comparación con 2022, mientras que Ucrania, por su parte, elevó su gasto a 62.076 millones de dólares, reflejando un incremento del 49,3% respecto del año anterior.

El análisis del gasto militar de ambos países entre 2014 y 2023 permite evidenciar el efecto directo que los conflictos armados ejercen sobre las

decisiones estratégicas y presupuestarias de los Estados. Si bien Rusia ya mostraba una política sostenida de inversión en defensa, la invasión a Ucrania en 2022 significó un punto de inflexión que aceleró de forma abrupta el crecimiento del gasto en ambos países.

Por otro lado, Ucrania en particular, experimentó un aumento exponencial en su presupuesto militar, reflejo de la necesidad urgente de fortalecer sus capacidades defensivas ante una amenaza existente. En este contexto, el gasto en defensa se configura no solo como una variable económica, sino también como expresión de la percepción de riesgo, del posicionamiento geopolítico y de la voluntad estatal de preservar la soberanía.

Finalmente, este caso deja de manifiesto cómo los escenarios de guerra reconfiguran profundamente las prioridades del gasto público y los equilibrios en materia de seguridad internacional.

### **3.1 Apoyo de Estados Unidos y Europa a Ucrania durante el conflicto.**

La significativa escalada en el gasto militar de Ucrania durante el conflicto comprendido durante el período 2022-2024 está estrechamente relacionada con la considerable asistencia financiera y militar proporcionada por Estados Unidos y la UE en respuesta a la invasión rusa.

En específico, Estados Unidos desde el inicio de la invasión hasta finales de 2024, ha aportado aproximadamente 65.000 millones de dólares en ayuda militar a Ucrania, asistencia que ha incluido sistemas avanzados de defensa aérea,



vehículos blindados y entrenamiento para las fuerzas ucranianas,<sup>11</sup> mientras que otras fuentes estadounidenses estiman que el aporte desde los inicios de la guerra se acerca a 174.000 millones de dólares, cifra que el propio presidente de Ucrania ha desmentido.<sup>12</sup>

Fuera de las ayudas monetarias, Estados Unidos ha suministrado a Ucrania un conjunto significativo de sistemas de armamento con el propósito de fortalecer sus capacidades defensivas en el contexto del conflicto con Rusia. Entre los sistemas más destacados se encuentran los misiles antitanques Javelin y los sistemas de defensa aérea portátil Stinger, los que han sido fundamentales en la neutralización de blindados y aeronaves enemigas. Asimismo, se han entregado obuses M777 y sistemas de lanzamiento múltiple de misiles HIMARS, proporcionando a las fuerzas ucranianas la capacidad de realizar ataques de precisión contra objetivos estratégicos a larga distancia.

En el ámbito de la movilidad terrestre y el blindaje, Estados Unidos ha transferido tanques M-1 Abrams y vehículos de combate de infantería Bradley, lo que ha permitido mejorar la protección y el despliegue táctico de las unidades ucranianas. Además, se han proporcionado drones tácticos Switchblade, utilizados tanto para labores de reconocimiento como para ataques dirigidos contra posiciones enemigas.

La reciente incorporación de misiles de largo alcance MGM-140 ATACMS (por su sigla, Army Tactical Missile System) representa un refuerzo significativo en la capacidad ofensiva de Ucrania, permitiéndole alcanzar infraestructuras militares rusas a mayor profundidad.

Adicionalmente, el apoyo estadounidense ha incluido sistemas avanzados de defensa aérea, entre los que destaca el sistema Patriot, diseñado para interceptar misiles balísticos y aeronaves de combate. No obstante, la interrupción temporal en el suministro de misiles para estos sistemas ha generado inquietud en Kiev, dada la intensificación de los ataques rusos con misiles hipersónicos y drones de alta precisión. La disponibilidad y continuidad en la provisión de estos recursos son factores determinantes en la sostenibilidad de la capacidad defensiva de Ucrania frente a la ofensiva rusa.<sup>13</sup>

Por otro lado, Europa, en el mismo período, comprometió alrededor de 62.000 millones de euros en asistencia militar a Ucrania, en específico se destacan los aportes de Alemania y el Reino Unido como los principales contribuyentes, con una cifra de 12.600 millones y 10.100 millones de euros, respectivamente.<sup>14</sup>

Esta colaboración internacional detallada previamente, ha sido fundamental para que Ucrania

- 
- 11 DEUTSCHE WELLE. How will the end of US military aid affect Ukraine? 03 de abril de 2025. [En línea]. Disponible en: <https://www.dw.com/en/how-will-the-end-of-us-military-aid-affect-ukraine/a-71828431>
  - 12 RT. EE.UU. 'está rascándose la cabeza' sobre el destino de miles de millones de dólares asignados a Kiev. 7 de febrero de 2025. [En línea]. Disponible en: <https://actualidad.rt.com/actualidad/539520-eeuu-esta-rascandose-cabeza-destino-miles-millones-dolares-asignados-kiev>
  - 13 CNN ESPAÑOL. Cuáles son las principales armas enviadas por Estados Unidos y sus aliados a Ucrania en medio de la guerra con Rusia. 20 de noviembre de 2024. [En línea]. Disponible en: <https://cnnspanol.cnn.com/2024/11/20/armas-estados-unidos-guerra-rusia-ucrania-orix>
  - 14 INFODEFENSA. Cientos de tanques, miles de blindados, decenas de aeronaves y 62.000 millones: toda la ayuda militar a Ucrania. 24 de febrero de 2023. [En línea]. Disponible en: <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/4188375/cientos-tanques-miles-blindados-decenas-aeronaves-62000-millones-toda-ayuda-militar-ucrania-desde-comenzo-guerra>



pueda sostener y aumentar su gasto militar durante el conflicto bélico.

## Reunión entre el presidente Trump y el presidente Zelenski - 28 de febrero 2025

El 28 de febrero de 2025 se reunieron el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, y su homólogo ucraniano, Volodímir Zelenski, en el Despacho Oval de la Casa Blanca. La actividad derivó en una confrontación pública altamente tensionada. Si bien, inicialmente este encuentro estaba programado para la firma de un acuerdo sobre la explotación conjunta de recursos minerales ucranianos (tierras raras), la conversación se centró en reproches mutuos.

Trump criticó a Zelenski por no expresar gratitud hacia el apoyo estadounidense, afirmando que *"sin la ayuda de Estados Unidos, esta guerra habría terminado en dos semanas"*<sup>15</sup>. Además, le advirtió que estaba *"jugando con la Tercera Guerra Mundial"*<sup>16</sup> y cuestionó la estrategia militar de Ucrania, señalando que *"se están quedando sin soldados"*<sup>17</sup>. El vicepresidente estadounidense, James David. Vance, también intervino, calificando de *"falta de respeto"*<sup>18</sup> que Zelenski presionara públicamente a Washington y sugirió que debería aceptar un alto el fuego.

Como resultado de la disputa, se cancelaron tanto la firma del acuerdo como la rueda de prensa posterior. Trump concluyó indicando que Zelenski

podría regresar a Estados Unidos cuando estuviera *"listo para la paz"*<sup>19</sup>.

Este quiebre ha experimentado cambios significativos a marzo de 2025, especialmente tras la suspensión de la ayuda militar estadounidense bajo la administración de Donald Trump, decisión que ha llevado a Ucrania a buscar alternativas para garantizar su seguridad y ha impulsado a los países europeos a reforzar su compromiso con el país.

En respuesta, la Unión Europea ha lanzado un plan para movilizar hasta 800.000 millones de euros destinados al rearme y al fortalecimiento de las capacidades defensivas del continente. Este plan incluye flexibilizar las normas fiscales para permitir mayores inversiones en defensa y seguridad, así como establecer líneas de crédito por 150.000 millones de euros para que los Estados miembros refuercen sus capacidades militares. Además, se ha identificado la necesidad de invertir en áreas prioritarias como defensa aérea, sistemas de artillería, misiles, drones, ciberseguridad, entre otros.<sup>20</sup>

## 4. Alemania y la Unión Europea rompiendo los paradigmas: el aumento en el gasto en defensa para 2025

En el ámbito de la defensa, la UE y, en particular, Alemania, han reformado las tendencias que por años se han mantenido, en el ámbito del gasto en defensa. Es de esta forma que el 2 de abril de 2025,

15 RTVE NOTICIAS. Trump a Zelenski en un tenso encuentro en la Casa Blanca: "Puede volver cuando esté listo para la paz". 2025. [En línea]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=iOsV4J72snk>

16 *Ibidem.*

17 *Ibidem.*

18 *Ibidem.*

19 *Ibidem.*

20 RTVE.ES. La Unión Europea acuerda un plan para el rearme y manda un mensaje de apoyo a Ucrania sin Hungría. 6 de marzo 2025. [En línea] Disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20250306/union-europea-acuerda-plan-rearme-europeo-apoyo-ucrania-sin-hungria/16480039.shtml> RTVE+4RTV



el Parlamento alemán aprobó una reforma constitucional significativa, en la que se exime al gasto militar del “freno de la deuda” (o *Schuldenbremse*,<sup>21</sup> en alemán), y que corresponde a una regla fiscal instaurada en 2009 que limitaba el endeudamiento estructural del gobierno federal al 0,35% del PIB.

Es de esta forma que, de acuerdo a lo comunicado en diversos medios, como BBC News Mundo,<sup>22</sup> con 513 votos a favor y 207 en contra, esta medida –que será revisada por el Consejo Federal (Bundesrat)– representa un giro histórico en la política de seguridad alemana y en el modelo de defensa europeo, tradicionalmente caracterizado por la contención presupuestaria y el rechazo al militarismo tras la Segunda Guerra Mundial.

La citada reforma surge como respuesta a dos factores geopolíticos determinantes: como primer punto, se considera la invasión rusa, mientras que el segundo es la incertidumbre respecto al compromiso de EE.UU. con la defensa europea, especialmente en este segundo mandato de Donald Trump.

El cambio normativo permitirá la movilización de recursos públicos sin las limitaciones del marco fiscal tradicional, orientándolos al fortalecimiento de las Fuerzas Armadas alemanas y a la creación de un fondo paneuropeo de defensa. Este paso se contextualiza en el reacomodo estratégico del continente, donde la autosuficiencia e independencia en defensa se vuelven imperativas, en

razón de la posibilidad del retiro parcial o total del respaldo militar estadounidense a Europa y a Ucrania.

Es así como esta posibilidad del retiro parcial o total del apoyo militar a Europa se evidenció durante el primer gobierno de Donald Trump, entre 2017 y 2021, donde el mandatario cuestionó abiertamente el rol de EE. UU. en la OTAN, y los actuales posicionamientos de su administración han reafirmado esa postura.

En la administración actual estadounidense, el vicepresidente James David Vance y el secretario de defensa Pete Hegseth han advertido que el compromiso militar con Europa no debería ser asumido como un hecho, lo que ha obligado a Europa a replantearse las estrategias de seguridad en el continente, en previsión de escenarios de alta inestabilidad, como un eventual avance ruso en Ucrania y la posibilidad de que Moscú amenace a países de Europa oriental.

Según datos otorgados por BBC News Mundo, Alemania ya había comenzado a elevar su inversión en el presupuesto de defensa: es así como se indica que, para el año 2024, el incremento fue del 23,2%, generando con ello un aumento del 11,7% en el gasto de defensa europeo.<sup>23</sup>

Sin embargo, este esfuerzo alemán podría no ser suficiente para compensar una falta de participación de EE.UU. en el continente europeo, ya que,

21 El “freno de la deuda” (o *Schuldenbremse*) es una regla fiscal alemana implementada tras la crisis financiera de 2008-2009, que limita el déficit estructural federal al 0,35% del PIB desde 2016 y prohíbe a los estados federales asumir nueva deuda neta desde 2020. Su objetivo es controlar el endeudamiento público, siendo más restrictiva que las normas de la Unión Europea. Puede suspenderse en situaciones excepcionales, como ocurrió durante la pandemia de COVID-19.

22 BBC News Mundo. Por qué la histórica decisión de Alemania de aumentar su gasto militar supone un cambio fundamental en la defensa de Europa tras el regreso de Trump a la Casa Blanca. 19 de marzo de 2025. [En línea]. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/articles/c2lj2gzd1n8o>

23 *Ibidem*.



según información brindada por la investigación del Instituto Kiel para la Economía Mundial titulada "Ukraine Aid: How Europe Can Replace US Support",<sup>24</sup> Estados Unidos ha contribuido con un 0,15% de su PIB en el apoyo militar a Ucrania, mientras que Europa ha destinado el 0,1% de su PIB para este mismo fin. Sin embargo, Europa podría estar en condiciones de reemplazar la contribución y el apoyo de EE.UU., en la medida en que sea capaz de equiparar el aporte entregado por este país.

estadounidense para la asistencia de Ucrania. Y teniendo en cuenta este punto, el esfuerzo pareciera alcanzable, al mencionar que existen actualmente países del norte de Europa, como Dinamarca, los países bálticos, Suecia o Noruega, que ya se encuentran aportando más del 0,3% de su PIB anual para el apoyo de Ucrania. De esta forma, la responsabilidad y el compromiso financiero recaería tanto en instituciones de la UE, países clave como el Reino Unido, Francia, Italia, España y también en Alemania.

De esta manera señala que, en la actualidad, los Estados europeos deberían elevar su contribución por lo menos al doble para alcanzar el aporte

Ahora bien, en el ámbito militar, ¿cuáles son los elementos de mayor relevancia en la contribución de Estados Unidos a la situación bélica de Ucrania?

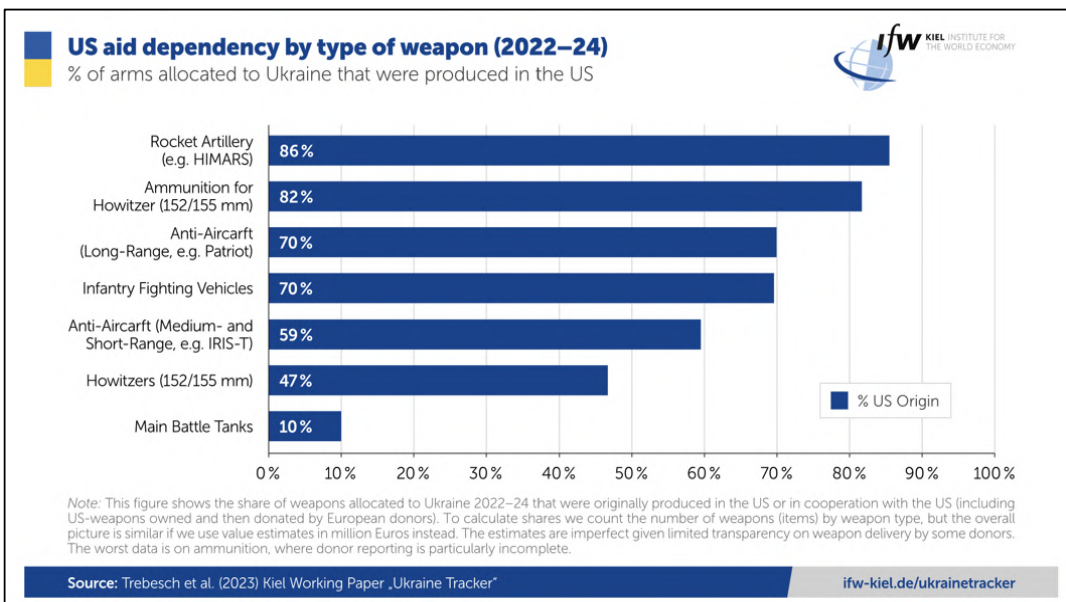


Gráfico N °2: Dependencia de armas de Estados Unidos según tipo (2022-2024).

Fuente: Kiel Institute for the World Economy 2025.

24 IRTO, Giuseppe. KHARÍTONOV, Iván; NISHIKAWA, Taro. y TREBESCH, Christoph. Ukraine Aid: How Europe Can Replace US Support. Kiel Policy Brief, p.186. 2025. [En línea]. Disponible en: <https://www.ifw-kiel.de/publications/ukraine-aid-how-europe-can-replace-us-support-33907/>



Según los datos brindados en el artículo publicado en el sitio web del Instituto Kiel para la Economía Mundial,<sup>25</sup> la dependencia europea de armamento estadounidense se concentra en sistemas como el Sistema de cohetes de artillería de alta movilidad (o más conocido como HIMARS, acrónimo de High Mobility Artillery Rocket System, en inglés), donde un 86% es de origen estadounidense, municiones para obuses, con más del 80% y defensas aéreas de largo alcance como los misiles tierra-aire Patriot, con el 70%. El sustituir esta asistencia supone un desafío considerable que requiere una expansión rápida de la capacidad industrial europea.

En este contexto, actualmente los países europeos han comenzado a encargar directamente a la industria productora de estos insumos, proceso que debe acelerarse, especialmente en la producción de municiones.

Como alternativa, Europa podría adquirir sistemas similares en el mercado internacional, como el sistema de artillería de cohetes K239 Chunmoo (cuyo productor es Corea del Sur) o el lanzacohetes múltiple PULS (cuya producción es de Israel), e incrementar la inversión en soluciones propias, como el Sistema de Misiles tierra-aire de medio alcance (Sol-Air Moyenne Portée Terrestre, por su nombre en francés o SAMP/T, por su sigla). Además, se plantea seguir el “modelo danés”, comprando armamento ucraniano, en particular drones, dada la innovación de su industria. Una dificultad persistente es la limitada capacidad

europea para reemplazar la inteligencia militar provista por Estados Unidos.

Ahora bien, Gardner,<sup>26</sup> corresponsal de seguridad de la British Broadcasting Corporation (o BBC) advierte que, si bien las fuerzas combinadas de la OTAN superan a las rusas en capacidad técnica, el conflicto ha demostrado que la “masa crítica” –en términos de recursos humanos, drones, proyectiles y misiles– puede inclinar el equilibrio en escenarios prolongados de guerra convencional. Es así como Rusia, que según cifras del Banco Mundial destinó en 2023 un 5,86% de su PIB a la defensa, ha adaptado su economía al esfuerzo bélico, incluyendo la reconversión industrial para la producción masiva de municiones.<sup>27</sup>

A la luz de lo expuesto y teniendo en cuenta la situación alemana que se mencionó inicialmente, es necesario hacer presente que la reforma alemana es percibida como un quiebre en el paradigma europeo, ya que podría equiparar los esfuerzos rusos respecto a potenciar la defensa de sus naciones, sin mayores efectos negativos en sus economías.

Además, según Fenella McGerty, investigadora del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (o IISS, por su sigla en inglés), sostuvo para BBC News Mundo<sup>28</sup> que, finalmente Alemania puede generar una tendencia en el rumbo del gasto europeo en defensa, debido a su rol como mayor potencia económica de la región.

---

25 KIEL INSTITUTE FOR THE WORLD ECONOMY. Ukraine Support: Europe could replace most of the US support. 2025. [En Línea]. Disponible en: <https://www.ifw-kiel.de/publications/news/ukraine-support-europe-could-replace-most-of-the-us-support/>

26 BBC News Mundo, *Op. cit.*

27 GRUPO BANCO MUNDIAL. Gasto militar (% del PIB) - European Union. [En línea]. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS?locations=EU&view=map&year=2023>

28 BBC News Mundo, *Op. cit.*



Finalmente, la iniciativa ReArm Europe –presente en el Libro Blanco para la preparación de la Defensa Europea año 2025<sup>29</sup>– impulsada por la presidenta de la Comisión Europea Úrsula von der Leyen, busca generar nuevas instancias para abordar el desafío europeo de aumentar el gasto en defensa y resultar competitivo ante naciones como EE. UU., Rusia o China. Para abordar este desafío, la Comisión Europea ha establecido cinco pilares clave para incrementar rápidamente el gasto en defensa europeo:

### 1. Nuevo instrumento financiero para la defensa

Se propone un instrumento financiero bajo el artículo 122 del Tratado de Funcionamiento de la UE para proporcionar a los Estados miembros préstamos por hasta 150 mil millones de euros. Este fondo apoyará las inversiones en defensa por medio del instrumento “Seguridad y Acción para Europa” (o SAFE, por su sigla en inglés), que sostendrá un aumento significativo de las inversiones de las capacidades de defensa de Europa, ahora y a lo largo de esta década, especialmente a través de adquisiciones conjuntas entre al menos dos países.

Las adquisiciones se centrarán en capacidades prioritarias como municiones y movilidad militar, y en sistemas complejos como inteligencia artificial y defensa aérea.

El instrumento también fomentará la creación de estándares comunes y ofrecerá exenciones fiscales para las compras.

### 2. Activación de la cláusula de escape nacional del Pacto de Estabilidad y Crecimiento

Se propone activar esta cláusula para permitir que los Estados miembros incrementen su gasto en defensa sin violar las reglas fiscales de la UE. Esto permitiría un aumento de hasta un 1,5% del PIB, lo que podría movilizar hasta 800 mil millones de euros en inversiones en defensa en los próximos cuatro años, incluyendo las financiadas por el instrumento SAFE.

### 3. Mayor flexibilidad de los instrumentos existentes de la UE

Se buscará redirigir fondos de la política de cohesión hacia la defensa, permitiendo que los Estados miembros utilicen estos recursos para fortalecer sus capacidades de defensa, incluyendo incentivos para que las autoridades locales y regionales prioricen inversiones en defensa y seguridad.

### 4. Contribuciones del Banco Europeo de Inversiones (BEI)

El BEI aumentará su inversión anual a 2 mil millones de euros para financiar proyectos de defensa clave, como drones y ciberseguridad. También ajustará sus criterios para alinearse con las nuevas prioridades en defensa de la UE.

### 5. Movilización de capital privado

Se fomentará el acceso al capital privado para las pequeñas y medianas empresas del sector

29 COMISIÓN EUROPEA. Introducing the White Paper for European Defence and the ReArm Europe Plan- Readiness 2030. 2025. [En línea]. Disponible en: [https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/introducing-white-paper-european-defence-and-rearm-europe-plan-readiness-2030\\_en](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/introducing-white-paper-european-defence-and-rearm-europe-plan-readiness-2030_en)



de defensa, utilizando instrumentos de garantía para reducir riesgos y facilitar el crecimiento industrial. De esta forma, se creará la Unión del Ahorro y la Inversión (o Savings and Investment Union, por su nombre en inglés), cuyo objetivo será atraer miles de millones de euros de inversión hacia sectores estratégicos, incluida la defensa, mejorando con ello la competitividad de estos sectores.

En síntesis, el plan ReArm Europe busca fortalecer la defensa de Europa mediante una combinación de inversiones públicas y privadas, con énfasis en la cooperación entre Estados miembros y el fortalecimiento de la industria sectorial europea. No obstante, lo anterior respecto a la reforma aprobada en Berlín allana el camino para una participación financiera activa de Alemania en este programa, y sienta las bases para una política común de seguridad y defensa en una Europa que busca autonomía estratégica frente a amenazas externas y a la volatilidad de sus alianzas tradicionales.

## Conclusiones

Los antecedentes y datos consignados en el presente artículo, revelan que el gasto en defensa pone de manifiesto una transformación profunda en la arquitectura de seguridad internacional, impulsada por el retorno de amenazas convencionales y el resurgimiento de conflictos interestatales de alta intensidad. En este escenario, el conflicto ruso-ucraniano se ha consolidado como el principal detonante de un proceso de rearme acelerado, especialmente en Europa, donde los Estados han comenzado a replantear sus estrategias de defensa ante la constatación de que la paz no está garantizada.

La reacción de los países europeos ha sido decidida y, en muchos casos, sin precedentes en la era posterior a la Guerra Fría. Alemania, por ejemplo, abandonó décadas de moderación presupuestaria en materia militar, para establecer un fondo extraordinario de 100.000 millones de euros destinado a la modernización y ampliación de sus Fuerzas Armadas. Esta decisión marcó un punto de inflexión que ha sido replicado, con matices, por otras naciones del continente, como Polonia, Finlandia, Suecia, Francia y los países bálticos, todos los cuales han acelerado sus programas de adquisición de equipamiento, mejora de capacidades operativas y fortalecimiento de sus industrias de defensa.

Este proceso de rearme no se limita a un aumento cuantitativo del gasto, sino que refleja también una transformación cualitativa de las doctrinas de seguridad. La percepción de vulnerabilidad territorial, unida a la proximidad geográfica del conflicto ucraniano y al temor a una posible expansión de la agresión rusa, ha llevado a priorizar la defensa nacional como eje estructural de la política pública. La autonomía en la provisión de seguridad y la recuperación de capacidades estratégicas largamente relegadas, se han vuelto objetivos centrales en varias capitales europeas.

Finalmente, el rearme europeo representa un giro estructural que podría marcar una nueva etapa en la historia de la defensa del continente. Este fenómeno plantea la necesidad de equilibrar la disuasión legítima con el respeto a los principios del derecho internacional, la racionalidad fiscal y la preservación de la estabilidad regional.



## Bibliografía

- ALONSO, Miguel y MARTÍNEZ, Antonio. Los determinantes del gasto en defensa en la literatura académica de los últimos cincuenta años: una revisión de las principales aportaciones y modelos. *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 187, pp. 109-137. 2008. [En línea]. Disponible en <https://www.academia.edu/56489558>
- BANCO MUNDIAL. Gasto militar (% del PIB) - European Union. [En línea]. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS?locations=EU&view=map&year=2023>
- BBC News Mundo. Por qué la histórica decisión de Alemania de aumentar su gasto militar supone un cambio fundamental en la defensa de Europa tras el regreso de Trump a la Casa Blanca. 19 de marzo 2025. [En línea]. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/articles/c2lj2gzd1n8o>
- CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA PAZ DE ESTOCOLMO. Base de datos. Gasto Militar. [En línea]. Disponible en: <https://milex.sipri.org/sipri>
- CNN ESPAÑOL. Cuáles son las principales armas enviadas por Estados Unidos y sus aliados a Ucrania en medio de la guerra con Rusia. 20 de noviembre 2024. [En línea]. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2024/11/20/armas-estados-unidos-guerra-rusia-ucrania-orix>
- COMISIÓN EUROPEA. Introducing the White Paper for European Defence and the ReArm Europe Plan- Readiness 2030. 2025. [En línea]. Disponible en: [https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/introducing-white-paper-european-defence-and-rearm-europe-plan-readiness-2030\\_en](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/introducing-white-paper-european-defence-and-rearm-europe-plan-readiness-2030_en)
- DEUTSCHE WELLE. How will the end of US military aid affect Ukraine? 3 de abril de 2025. [En línea]. Disponible en: <https://www.dw.com/en/how-will-the-end-of-us-military-aid-affect-ukraine/a-71828431>
- GIMÉNEZ, Gregorio y OSPINA, Natalia. Un análisis de la evolución del gasto militar y de su impacto sobre la actividad económica. Especial referencia al caso europeo. En J. L. García Sánchez (Ed.), *España y la Unión Europea: un nuevo modelo de seguridad compartida*. 2013 pp. 429-441. Ministerio de Defensa de España. [En línea]. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/313107916>
- INFODEFENSA. Cientos de tanques, miles de blindados, decenas de aeronaves y 62.000 millones: toda la ayuda militar a Ucrania. 24 de febrero 2023. [En línea]. Disponible en: <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/4188375/cientos-tanques-miles-blindados-decenas-aeronaves-62000-millones-toda-ayuda-militar-ucrania-desde-comenzo-guerra>
- IRTO, Giuseppe; KHARITONOV, Iván; NISHIKAWA, Taro y TREBESCH, Christoph. Ukraine Aid: How Europe Can Replace US Support. *Kiel Policy Brief*, 186. 2025. [En línea]. Disponible en: <https://www.ifw-kiel.de/publications/ukraine-aid-how-europe-can-replace-us-support-33907/>
- KIEL INSTITUTE FOR THE WORLD ECONOMY. Ukraine Support: Europe could replace most of the US support. 2025. [En línea]. Disponible en: <https://www.ifw-kiel.de/publications/news/ukraine-support-europe-could-replace-most-of-the-us-support/>
- RT. EE.UU. 'está rascándose la cabeza' sobre el destino de miles de millones de dólares asignados a Kiev. 7 de febrero de 2025. [En línea]. Disponible en: <https://actualidad.rt.com/actualidad/539520-eeuu>



esta-rascandose-cabeza-destino-miles-millones-dolares-asignados-kiev

RTVE NOTICIAS. Trump a Zelenski en un tenso encuentro en la Casa Blanca: "Puede volver cuando esté listo para paz". 2025. [En línea]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=iOsV4J72snk>

RTVE.ES. La Unión Europea acuerda un plan para el rearme y manda un mensaje de apoyo a Ucrania sin Hungría. 6 de marzo 2025. [En línea] Disponible

en: <https://www.rtve.es/noticias/20250306/union-europea-acuerda-plan-rearme-europeo-apoyo-ucrania-sin-hungria/16480039.shtml>IRTV+4RTV

VIÑAS, Ángel. Economía de la defensa y defensa económica: Una propuesta reconceptualizadora. 1984. Revista de Estudios Políticos N° 37 (Nueva Época). [En línea]. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/277228600\\_Economia\\_de\\_la\\_Defensa\\_y\\_Defensa\\_Economica\\_Una\\_propuesta\\_reconceptualizadora](https://www.researchgate.net/publication/277228600_Economia_de_la_Defensa_y_Defensa_Economica_Una_propuesta_reconceptualizadora)

# Guerra híbrida y amenazas: hechos y tendencias

Gonzalo Arré Duarte<sup>1</sup>

## Resumen

En este artículo se analizan las tendencias de la guerra híbrida en conflictos contemporáneos, destacando como principales características: el uso de diversos instrumentos de poder, la simultaneidad de los modos de combate y la consecución de objetivos estratégicos. Se explora cómo las empresas privadas, la dependencia económica y las tecnologías digitales juegan roles cruciales en los conflictos modernos. Se examinan casos como el uso de la red Starlink en Ucrania, la dependencia europea del gas ruso y los ciberataques que afectan infraestructuras críticas, para ilustrar las tendencias en amenazas híbridas y su impacto en la seguridad global.

## Abstract

This article analyzes hybrid warfare trends in contemporary conflicts, highlighting its main characteristics: the use of various instruments of power, the simultaneity of combat modes, and the achievement of strategic objectives. It explores how private companies, economic dependence, and digital technologies play crucial roles in modern conflicts. Cases such as the use of the Starlink network in Ukraine, European dependency on Russian gas, and cyberattacks affecting critical infrastructures are examined to illustrate trends in hybrid threats and their impact on global security.

## Introducción

En el siglo XXI, la guerra híbrida se ha convertido en una de las formas de conflictos más usuales. Los conflictos combinan tácticas de guerra convencional con técnicas no convencio-



### Palabras clave

Guerra híbrida  
Empresas privadas  
Dependencia económica  
Tecnologías digitales  
Ciberataques  
Infraestructuras físicas

### Keywords

Hybrid war  
Private companies  
Economic dependence  
Digital technologies  
Cyberattacks  
Physical infrastructures

<sup>1</sup> Cientista Político, Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Ciencia Política, con mención en Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Católica de Chile.



nales para alcanzar objetivos estratégicos. Valeri Gerasimov<sup>2</sup> en su discutido ensayo de 2013, "The Value of Science is in the Foresight", expresa que "...las reglas de la guerra han cambiado. El valor de los medios no-militares para lograr los fines políticos y estratégicos no solo se han incrementado, sino que en algunos casos excede la efectividad de las armas".<sup>3</sup> Este enfoque descrito por Gerasimov ilustra la anexión de Crimea en 2014, donde Rusia combinó el uso de fuerzas militares convencionales con tácticas de guerra informacional y el apoyo a fuerzas separatistas.

Cabe mencionar que el término guerra híbrida gana popularidad después de la Segunda Guerra del Líbano en 2006.<sup>4</sup> En aquella oportunidad Hezbolá, combinó tácticas convencionales y de guerrilla que denotan algunos elementos por los que hoy se conoce la guerra híbrida: la combinación de operaciones convencionales, insurgencia, tácticas de guerrilla, guerra psicológica, terrorismo, actividades criminales, dio muestra de una nueva forma de conflicto, sin restricciones antes conocidas y excediendo todo límite de derecho internacional.<sup>5</sup>

Paralelamente, hay quienes sostienen que las guerras híbridas no son una novedad del siglo

XXI, sino una constante en la evolución de los conflictos humanos. Williamson Murray y Peter R. Mansoor en su obra "Hybrid Warfare: Fighting Complex Opponents from the Ancient World to the Present", analizan nueve estudios de caso que tienen características representativas de la guerra híbrida a lo largo de los últimos dos milenios.<sup>6</sup>

En la misma línea, se puede mencionar una frase de Sun Tzu, en El arte de la guerra, escrito en el siglo V antes de Cristo, que tiene relación a lo que se ha comentado:

*"Utiliza generalmente fuerzas directas para iniciar la batalla y fuerzas indirectas para lograr que esta se decida a tu favor. Los recursos de quienes son hábiles en la utilización de las fuerzas indirectas son tan infinitos como los de los Cielos y de la Tierra, y tan inagotables como el curso de los grandes ríos".<sup>7</sup>*

En este sentido, claramente por fuerzas directas se entienden los medios militares, y por contraste, por fuerzas indirectas implícitamente se encuentra un incipiente protoconcepto de guerra híbrida, en tanto se hace uso de otros medios como la diplomacia, la economía o la información.

- 
- 2 Jefe del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas rusas desde 2012. Se atribuye a su pensamiento militar influencia en la estrategia rusa. Desde principios de 2023 fue nombrado responsable militar en Ucrania. Revisar: BBC News. "Profile: Russia's new military chief Valeri Gerasimov". BBC News. 11 de enero de 2012. [en línea]. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-europe-20270111>; Europa Press. "Rusia cambia al comandante de operaciones en Ucrania". Última Hora. 11 de enero de 2023. [en línea]. Disponible en: <https://www.ultimahora.es/noticias/internacional/2023/01/11/1861653/guerra-ucrania-cambio-comandante-rusia.html>
  - 3 GERASIMOV, Valeri. "The Value of Science is in the Foresight: The New Challenges Demand Rethinking the Forms and Methods of Carrying out Combat Operations," trans. by Robert Coalson, Military-Industrial Kurier, February 2013. [en línea] disponible en: <http://usacac.army.mil>.
  - 4 Si bien la expresión es más antigua, no fue hasta noviembre de 2005 cuando adquirió mayor trabajo académico en un artículo del general James N. Mattis y del teniente coronel Frank G. Hoffman. MATTIS, James N. & HOFFMAN, Frank. Future warfare: The rise of hybrid wars. Proceedings-United States Naval Institute, 131(11). 2005., pp. 18-19.
  - 5 *Ibidem*.
  - 6 MURRAY, Williamson, and MANSOOR, Peter R. Hybrid Warfare: Fighting Complex Opponents from the Ancient World to the Present. Cambridge University Press, 2012.
  - 7 TZU, Sun, y ÁLVAREZ, Ricardo. El arte de la guerra. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2016.



Otro debate conocido, ha sido sobre el concepto de “guerra híbrida”, si representa una innovación en la forma y desarrollo de los conflictos bélicos o si simplemente deriva de términos ya existentes, como guerra asimétrica, cibernética, irregular, guerra no lineal, medidas activas o conflicto en “la zona gris”.<sup>8</sup> A pesar de estos dos debates, con las características expuestas, la guerra híbrida se presenta como un fenómeno esencialmente contemporáneo, por ello las podemos trabajar desde la base de los elementos comunes presentes en las distintas definiciones y conceptualizaciones.

Como hemos visto, la naturaleza de los conflictos presenta formas más complejas que en el pasado, como resultado de estas revoluciones tecnológicas e informativas crearon nuevos medios y áreas de confrontación que no estaban previamente disponibles. Tanto las nuevas tecnologías, como las nuevas tácticas muestran tendencias de la evolución de los conflictos, las que no son del todo nuevas, ya que reflejan las dinámicas ya existentes. No obstante, subrayan que el impacto de los desafíos híbridos solo aumentarán y se presentarán de formas novedosas.

Recientemente, en el año 2024, un análisis prospectivo realizado por The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS) y Netherlands Organisation for Applied Scientific Research (TNO), basado en una revisión bibliográfica de fuentes de origen diverso, identificó cinco tendencias principales

en el panorama de amenazas híbridas globales: la explotación de las tendencias económicas, la digitalización como arma, la distorsión de la realidad, la manipulación de la polarización social y la diversificación de herramientas y actores.<sup>9</sup>

Dentro de este marco, es de interés en este artículo profundizar en tres tendencias. La primera, el uso de empresas privadas como actores híbridos. Este fenómeno ocurre como una forma de diversificar los actores y herramientas de amenaza híbrida. Empresas tecnológicas pueden colaborar, ser cooptadas o creadas para desempeñar un rol en conflictos híbridos. La segunda, se destaca por el uso de la dependencia económica como arma. Finalmente, pero no menos importante, la utilización de tecnologías digitales para socavar la infraestructura en el mundo físico.

## La evolución del concepto de guerra híbrida

La guerra ha sido una constante en la historia de la humanidad, adaptándose y cambiando según las condiciones y necesidades de cada época.<sup>10</sup> A lo largo de las generaciones, sus formas y métodos han evolucionado para cumplir con los objetivos y visiones de quienes gestionan estos conflictos.

En las últimas décadas, el modo dominante del conflicto ha excedido “a los enfrentamientos militares de fuerza contra fuerza guiados por los principios

8 CAPDEVILLA, Claudia Antonella. “Guerra Híbrida: las nuevas tecnologías como instrumento de guerra”. CEERI Global, Año 1. Número 2. diciembre 2022. Buenos Aires, Argentina. [en línea]. Disponible en: <https://www.ceeriglobal.org/wp-content/uploads/2023/01/Revista-CEERI-Global-N2-1-59-75.pdf>

9 Esta revisión bibliográfica incluye fuentes de la Unión Europea, América del Norte, Ucrania, Rusia, Japón y China. Extraído desde: ROMANSKY, Sofia; HOENIG, Alisa; MEESEN, Rick, & KRUIJVER, Kimberley. *New Technologies, Changing Strategies: Five Trends in the Hybrid Threat Landscape*. The Hague Centre for Strategic Studies and TNO, 2024.

10 VON CLAUSEWITZ, Karl. *De la guerra*. Santa Fé, Argentina: El Cid Editor, 2003.



*tradicionales de hacer la guerra*".<sup>11</sup> De esta forma, ya no se impone la propia voluntad al enemigo, no existe desarme, tampoco sometimiento a alguna norma jurídica, incluso en algunos casos no hay lucha armada.

Lo anterior, ha llevado a asumir que nos encontremos en una nueva era en que el término guerra ha adquirido una dimensión bastante más amplia. Las denominaciones de guerra asimétrica, guerra irregular, guerra compuesta, guerra sin restricciones, guerra no lineal o guerra cibernética –que no son foco de este artículo– han surgido para identificar con mejor nitidez algunos de los tipos de guerra que han proliferado en los últimos 50 años.

La primera conceptualización como tal de guerra híbrida, se encuentra en el trabajo de Frank Hoffman, que en su obra *Conflict in the 21th Century. The Rise of Hybrid Wars* (2007) señala que:

*"Las guerras híbridas incorporan un conjunto de diferentes formas de hacer la guerra que incluyen capacidades convencionales, formaciones y tácticas irregulares, actos terroristas incluyendo la violencia indiscriminada y la coerción y el desorden criminal"*.<sup>12</sup>

Este concepto también abarca modalidades de guerra irregular como insurgencia, agitación, propaganda, guerrilla urbana, así como acciones convencionales limitadas, pero altamente eficaces. Además, se emplean armamentos avanzados y sofisticados de mando y control. Según Hoffman, las organizaciones analizadas tienden a ser más

cohesionadas y tener mayores ambiciones políticas que los grupos insurgentes tradicionales. Así también, utilizan redes para difundir sus mensajes políticos a nivel global y mantienen relaciones con el crimen organizado internacional, lo que les proporciona financiamiento y acceso a bienes y servicios necesarios para sus operaciones.

Desde la OTAN, durante las primeras dos décadas de este siglo se han desarrollado diversos estudios para analizar la guerra híbrida, caracterizados por una aproximación comprensiva al concepto. Al concluir la Cumbre de Varsovia en julio de 2016, el comunicado de la OTAN destaca la "adaptabilidad de los medios utilizados", como un factor importante de la guerra híbrida.<sup>13</sup>

Posteriormente, la alianza atlántica a través del "The Hybrid Threats and Hybrid Warfare Reference Curriculum (HTHWRC)", adoptó un enfoque multidisciplinario donde acoge una idea mucho más extensa del concepto como:

*"El uso creativo del poder duro, blando e inteligente por parte de actores estatales o no estatales malignos para lograr objetivos bélicos y metas políticas. Los actos malignos incluyen un amplio espectro de instrumentos militares y no militares de poder coercitivo más allá del espacio de batalla multidominio concebido convencionalmente. La guerra híbrida abarca la política, la diplomacia, la información, la economía, la tecnología, el ejército y la sociedad, así como dimensiones como la cultura, la psicología, la legitimidad y la moral. La ejecución coordinada*

---

11 MAZARR, Michael J. *Extremism, Terror and the Future of Conflict*. 2006. [en línea]. Disponible en: <https://www.hoover.org/research/extremism-terror-and-future-conflict>

12 HOFFMAN, Frank. *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*. Virginia, Estados Unidos, Potomac Institute for Policy Studies, 2017, p. 14.

13 Comunicado de la Cumbre de Varsovia. 2016. Delegación de Francia ante la OTAN. [en línea]. Disponible en: <https://otan.delegfrance.org/Warsaw-Summit-Communique-2016>.



*de estos actos malignos ocurre tanto abierta como encubiertamente en las ambiguas zonas grises de interfaces borrosas: entre guerra y paz, amigos y enemigos, relaciones internas y externas, civiles y militares, y actores estatales y no estatales, así como en campos de responsabilidad generalmente por debajo del umbral de la guerra o como acompañamiento de un conflicto armado más regular*.<sup>14</sup>

Por el lado de la Unión Europea, el comunicado de prensa de la Comisión Europea del 6 de abril de 2016, aborda la guerra híbrida, destacando que estas amenazas combinan métodos convencionales y no convencionales *“que pueden ser utilizados de forma coordinada por actores estatales o no estatales, operando por debajo del umbral de una guerra formal”*. Donde su objetivo es causar daños directos, explotar vulnerabilidades, desestabilizar sociedades y crear ambigüedades que dificulten la toma de decisiones.<sup>15</sup>

España ha otorgado relevancia a la guerra híbrida desde principios de la década de 2010. Desde la Directiva de Defensa Nacional 2012 que menciona la amenaza híbrida, hasta la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, que se refiere al conflicto híbrido y la acción híbrida. Este último documento destaca como se combinan *“medios militares con ataques cibernéticos, elementos de presión económica o campañas de influencia en las redes sociales”*.<sup>16</sup> Adicionalmente, el concepto de

empleo de las Fuerzas Armadas 2017, de marzo de dicho año, considera que la guerra híbrida *“nos obligan a aproximaciones globales para resolver las crisis, de baja o alta intensidad, en diferentes espacios físicos, virtuales, psicológicos o de opinión”*.<sup>17</sup>

Finalmente, es su famosa cita *“en el siglo XXI, la línea entre la guerra y la paz ha sido borrada”*<sup>18</sup>, Gerasimov nunca hace uso del concepto de guerra híbrida textualmente. Sin embargo, lo que hace en su planteamiento es atribuir las características de este fenómeno a Occidente, especialmente EE. UU. ha empezado estrategias no militares para desestabilizar naciones y expandir su influencia, utilizando levantamientos prodemocráticos y la “Primavera Árabe” como ejemplos. En lugar de operaciones, evitando conflictos directos entre potencias y empleando acciones no militares para alcanzar sus objetivos, lo que perjudica a Rusia y altera el balance de poder global.<sup>19</sup>

Esta propuesta de Gerasimov, ha evolucionado con los años, ha establecido que la nueva estrategia rusa debe integrar “poder duro” y “poder blando” por medio de una mezcla amplia y coordinada de herramientas convencionales y no convencionales, incluidas las militares, diplomáticas y económicas. Este enfoque busca minimizar el uso de elementos cinéticos, prefiriendo los no cinéticos, y explotar la acción indirecta, campañas de información, organizaciones militares privadas,

14 NATO. 2024. “Hybrid Threats and Hybrid Warfare”. [en línea]. Disponible en: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2024/7/pdf/241007-hybrid-threats-and-hybrid-warfare.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/7/pdf/241007-hybrid-threats-and-hybrid-warfare.pdf)

15 Comisión Europea. 2016. “La Comisión Europea adopta el nuevo Paquete de Medidas sobre la Migración”. [en línea]. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_16\\_1227](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_16_1227).

16 Gobierno de España. Estrategia de Seguridad Nacional (ESN). 2017. [en línea]. Disponible en: [https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/presidenciadelgobierno/documents/2017-1824\\_estrategia\\_de\\_seguridad\\_nacional\\_esn\\_doble\\_pag.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/presidenciadelgobierno/documents/2017-1824_estrategia_de_seguridad_nacional_esn_doble_pag.pdf).

17 Ministerio de Defensa de España. Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas Españolas. 2017. [en línea]. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/ume/Galerias/Descargas/legislacion/CONCEPTO-DE-EMPLEO-DE-LAS-FAS-ESPAÑOLAS-2017.pdf>

18 GERASIMOV, *op. cit.*

19 BAQUÉS, Josep. “La Zona Gris: El nuevo terreno en juego”. Revista “Ejércitos”, Nº12. noviembre 2019. Zaragoza, pp. 11-12.



fuerzas de operaciones especiales y grupos de protesta interna.<sup>20</sup>

De acuerdo a lo señalado, la construcción teórica de lo híbrido incluye características que son variadas y dispares a la vez, dentro de las más relevantes se sobresalen las siguientes:<sup>21</sup>

- Los actores involucrados: desde Estados interviniendo de manera directa o delegando su actuación a agentes domésticos o proxies, hasta guerrillas, terroristas, redes criminales o contratistas militares privados.
- Uso combinado de medios militares y no militares: incluye tanto capacidades convencionales como tácticas irregulares, insurgencia, terrorismo, desórdenes criminales, ciberataques, ocultación y engaño o propaganda multicanal.
- Ambigüedad y zonas grises: las acciones híbridas operan en la ambigüedad, dificultando la distinción entre guerra y paz, y entre actores estatales y no estatales.
- Enfoque multidimensional: incluye dimensiones políticas, económicas, informativas, tecnológicas, militares y sociales.
- Coordinación y sincronización: las operaciones híbridas son altamente coordinadas, integrando diversos métodos y herramientas para maximizar el impacto.

- Herramientas utilizadas: desde armas sencillas empleadas de manera novedosa, sistemas sofisticados, armamento pesado, tecnologías de la información o nuevas tecnologías como material bélico.
- Fuentes de financiamiento: desde actividades legales y delictivas con estrecha colaboración con el crimen organizado y financiamiento oculto de los Estados.
- Enfoque de la OTAN: subraya la adaptabilidad de los medios utilizados en la guerra híbrida y la necesidad de un enfoque comprensivo para abordarla.
- Perspectiva de la UE: enfatiza que las amenazas híbridas buscan causar daños directos, desestabilizar sociedades y explotar vulnerabilidades.
- Enfoque ruso según Gerasimov: destaca el uso de poder duro y blando, integrando herramientas convencionales y no convencionales, y explotando la acción indirecta y campañas de información.

## Empresas híbridas

En la guerra híbrida, el uso de empresas privadas como actores híbridos ha ocurrido como una forma de diversificar los actores y herramientas de amenaza híbrida.<sup>22</sup> Empresas pueden operar, colaborar, ser cooptadas o creadas para desempeñar un rol en conflictos híbridos.

20 ADAMSKY, Dmitry. "Cross-Domain Coercion: The Current Russian Art of Strategy." Proliferation Papers 54. Institut Français des Relations Internationales (Ifri). Noviembre 2015, p.23.

21 CAPDEVILLA, Claudia Antonella. "Guerra Híbrida: las nuevas tecnologías como instrumento de guerra". CEERI Global, Año 1. Número 2. diciembre 2022. Buenos Aires, Argentina. [en línea]. Disponible en: <https://www.ceeriglobal.org/wp-content/uploads/2023/01/Revista-CEERI-Global-N2-1-59-75.pdf> ; ADAMSKY, Dmitry. *Op. cit.*

22 ROMANSKY, Sofia; HOENIG, Alisa; MEESEN, Rick, & KRUIJVER, Kimberley. *New Technologies, Changing Strategies: Five Trends in the Hybrid Threat Landscape*. The Hague Centre for Strategic Studies and TNO, 2024.



Este término comprende tanto empresas de seguridad privadas como empresas civiles originalmente ajenas a la guerra. Sobre las del primer tipo, llevan bastante tiempo jugando un rol en conflictos híbridos. En contraposición, las del segundo tipo han jugado un rol menos definido o su inclusión total en conflictos híbridos data de menos tiempo.

Un caso bien documentado es el de Chiquita Brands International, una reconocida multinacional bananera, que enfrentó investigaciones debido a sus pagos a grupos paramilitares en Colombia entre 1997 y 2004. Estos pagos, fueron realizados a través de su filial en el país, C.I. Banadex, alcanzaron 1.7 millones de dólares y tenían como objetivo garantizar la seguridad de sus operaciones y empleados en regiones como Urabá, donde operaban las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).<sup>23</sup>

Este caso pretérito ilustra cómo las empresas multinacionales pueden convertirse en actores indirectos de conflictos armados debido a las dinámicas locales de violencia y extorsión. Ballvé, argumenta que las estrategias paramilitares e intereses económicos de este tipo de empresa contribuyeron a la consolidación de modelos de control territorial que fortalecieron tanto la economía ilícita como las estructuras de poder

local.<sup>24</sup> Este es un ejemplo que muestra la compleja relación entre empresas y conflictos, y cómo sus acciones pueden influir en las dinámicas de guerra y paz en regiones vulnerables.

En África, a lo largo de los años, la Royal Dutch Shell ha estado involucrada en una relación compleja con las comunidades locales y el gobierno nigeriano. Durante los 90s, Shell proporcionó apoyo logístico y financiero al gobierno nigeriano que reprimió brutalmente las protestas de la comunidad ogoni contra la explotación petrolera.<sup>25</sup> Este apoyo culminó con la ejecución de nueve activistas ogoni en 1995. Las acciones de Shell evidencian cómo una empresa civil puede influir significativamente en conflictos internos mediante la colaboración con actores estatales.<sup>26</sup>

El Instituto Mabna, establecido en Irán alrededor de 2013, inicialmente funcionó como una empresa privada destinada a ayudar a universidades e instituciones de investigación de Irán a acceder a recursos científicos no iraníes. Según una investigación del FBI, este instituto participó en un esquema masivo de robo de información, atacando más de cien mil cuentas de académicos y empleados del sector privado alrededor del mundo así como diversas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales dentro

23 Aunque estos pagos se justificaron como una medida necesaria para la seguridad, eran ilegales bajo las leyes de EE. UU. que prohíben transacciones con organizaciones designadas como terroristas. En 2007, Chiquita se declaró culpable de estos cargos y recibió una multa de 25 millones de dólares del Departamento de Justicia de EE. UU., enfrentando consecuencias legales que incluyeron demandas civiles por parte de las familias de las víctimas de la violencia paramilitar conectada a sus pagos: NIETO, Paulo Felipe, y SUDARSKY, Juan Bernardo. "El caso de los pagos de Chiquita Brands a los paramilitares en Colombia durante el período 1997-2004: Un análisis de stakeholders". Universidad de los Andes, noviembre de 2007.; BUNSE, Simone, & COLBURN, Forrest. "Chiquita en Colombia". Academia, Revista Latinoamericana de Administración, (43), 2009, pp. 1-12.

24 BALLVÉ, Teo. Everyday State Formation: Territory, Decentralization, and the Narco Landgrab in Colombia. Environment and Planning D: Society and Space, 30(4), 2012, pp. 603-622. [en línea]. Disponible en: <https://doi.org/10.1068/d4611>

25 OKONTA, Ike, & DOUGLAS, Oronton. Where vultures feast: Shell, human rights, and oil in the Niger Delta. San Francisco: Sierra Club Books. 2001., pp. 1-286.; OKONTA, Ike. Behind the Mask: Explaining the Emergence of MEND Militia in Nigeria's Oil-Bearing Niger Delta. Institute of International Studies, University of California, Berkeley. 2006.

26 *Ibidem*.



de los Estados Unidos, la ONU, y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).<sup>27</sup>

Aunque el Instituto Mabna estaba inicialmente impulsado por una agenda independiente, su relación con el Cuerpo de la Guardia Revolucion Islámica (IRGC) lo convirtió en un aliado y proxy,<sup>28</sup> llevando a cabo instrucciones cibernéticas a gran escala a cambio de beneficios financieros. Este tipo de operaciones cibernéticas es un ejemplo significativo de un actor no estatal que combina operaciones de hacking patrocinadas por el Estado con funciones de hacker por encargo, se enmarcan en un contexto más amplio de amenazas híbridas.<sup>29</sup>

En el conflicto de Ucrania, tanto Google como Microsoft han desempeñado roles que destacan su creciente influencia en las relaciones internacionales a través de acciones que van más allá de las tradicionales prácticas empresariales. Según Matania y Sommer en el artículo "Tech titans, cyber commons and the war in Ukraine: An incipient shift in international relations", estas acciones no solo muestran su papel como nuevas potencias en las relaciones internacionales, sino que también reflejan una tendencia hacia la creciente independencia de estas compañías en una esfera tradicionalmente dominada por los Estados.<sup>30</sup>

Google, por ejemplo, comprometió 55 millones de dólares para apoyar a Ucrania, destinando

fondos a organizaciones humanitarias y a esfuerzos para contrarrestar la información rusa en plataformas como YouTube y Google Play. Entre las iniciativas implementadas, se encuentra la creación de alertas de bombardeos en dispositivos de Android y la desactivación de funciones de tráfico en Google Maps, con el objetivo de proteger a comunidades locales, utilizando tecnología de detección de terremotos. Además, la empresa ha colaborado con el gobierno ucraniano para lanzar un sistema de advertencia de seguridad, incrementar las protecciones de seguridad en sus cuentas, y proporcionar accesos a servicios gratuitos Google Cloud y Google Translate para ayudar a los refugiados.

Por su parte, Microsoft desempeñó un papel crucial en el ámbito de la ciberseguridad. La compañía detectó y respondió al malware ruso (como FoxBlade) antes de que causara daño significativo, utilizando su programa Microsoft Defender para proteger a Ucrania de estos ataques y eliminar campañas de desinformación. Además, ha establecido una línea de comunicación directa con el gobierno de Ucrania para compartir inteligencia sobre amenazas y trasladando datos gubernamentales a la nube para protegerlos contra ataques. La empresa gastó aproximadamente 100 millones de dólares en ayuda, comparable al apoyo de algunos países europeos en términos de seguridad y asistencia

27 JOKINEN, Janne; NORMARK Magnus and FREDHOLM, Michael. "Hybrid Threats from Non-State Actors: A Taxonomy," Hybrid CoE Research Reports (The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, June 9, 2022, Report 6, [en línea]. Disponible en: <https://www.hybridcoe.fi/wpcontent/uploads/2022/06/Hybrid-Coe-Research-Report-6-WEB-EDS-20221121.pdf>.

28 Es un actor estatal o no estatal externo a la dinámica de un conflicto existente, donde son elegidos para ser el conducto para las armas, el entrenamiento y la financiación del benefactor para llevar a cabo acciones indirectas y evitar la identificación directa del principal. MUMFORD, Andrew. "Proxy Warfare and the Future of Conflict." *The RUSI Journal* 158 (2): 2013., pp. 40-46. [en línea] Disponible en: doi:10.1080/03071847.2013.787733.

29 JOKINEN, Janne; NORMARK Magnus and FREDHOLM, Michael. *op. cit.*

30 MATANIA, Eviatar., & SOMMER, Udi. Tech titans, cyber commons and the war in Ukraine: An incipient shift in international relations. *International Relations*. 2023. [en línea]. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/00471178231211500>



humanitaria. También, han interrumpido sus servicios en Rusia en respuesta a las sanciones.

En la misma línea, desde el inicio de la invasión rusa, Ucrania ha utilizado más de 42.000 terminales de Starlink los cuales han sido cruciales para las operaciones militares y la comunicación, permitiendo desde la coordinación de ataques hasta la realización de videoconferencias.<sup>31</sup> La capacidad de Starlink para mantener la conectividad incluso en áreas afectadas por ataques cibernéticos resta su importancia en un entorno bélico donde la comunicación y el acceso a la información son vitales.

Sin embargo, las decisiones de Elon Musk, CEO de SpaceX, de limitar el acceso a los servicios en ciertas situaciones, y su solicitud al Pentágono para financiar el servicio, plantean cuestiones sobre la dependencia de las Fuerzas Armadas de la tecnología privada y los riesgos involucrados, dado que tal dependencia puede convertirse en un peligro para la seguridad nacional.<sup>32</sup>

## Dependencia económica

Como segundo punto, otra tendencia interesante a destacar es el uso de la dependencia

económica como arma. Este fenómeno, si bien es de larga data, con la expansión del comercio y la mayor interdependencia económica, puede traer consigo distintos efectos.

La dependencia de Europa, y en particular de Alemania, del gas ruso ha sido un tema de preocupación, especialmente en el contexto de la invasión rusa a Ucrania en 2022. Alemania, como el mayor importador de gas ruso, se enfrentó a una interdependencia económica significativa, lo que complicó su política energética y su postura frente a Moscú. Antes de la crisis, Rusia era responsable de aproximadamente 36% de todas las importaciones de gas natural hacia la UE y un 45% de sus importaciones de carbón.<sup>33</sup>

Alemania, como el principal importador de gas ruso, se encontró en una posición vulnerable debido a su alta dependencia de este recurso. La red de gasoductos, como Nord Stream 1 y 2 era fundamental en esta relación, dado que representaba una vía crítica para estas importaciones y fue construida con el fin de eludir posibles conflictos a través de Ucrania.<sup>34</sup> Esta diversificación de rutas fue vista como un intento por parte de Rusia de asegurar su influencia no solo en la economía alemana, sino

31 SATARIANO, Adam; REINHARD, Scott; METZ, Cade; FRENKEL, Sheera & KHURANA, Malika. "With Starlink, Elon Musk's Satellite Dominance Is Raising Global Alarms." *The New York Times*, July 28, 2023. [en línea]. Disponible en: <https://www.nytimes.com/interactive/2023/07/28/business/starlink.html>.

32 KIM, Victoria, "Elon Musk Acknowledges Withholding Satellite Service to Thwart Ukrainian Attack," *The New York Times*, September 8, 2023, [en línea]. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2023/09/08/world/europe/elonmusk-starlink-ukraine.html>; MARQUARDT, Alex, "Exclusive: Musk's SpaceX says it can no longer pay for critical satellite services in Ukraine, asks Pentagon to pick up the tab." *CNN*, October 12, 2022; SITARAMAN, Ganesh, & PASCAL, Alex, "The National Security Case for Public AI." *Vanderbilt Policy Accelerator: Vanderbilt University*. 2024. [en línea]. Disponible en: <https://cdn.vanderbilt.edu/vu-URL/wp-content/uploads/sites/412/2024/09/27201409/VPA-Paper-National-Security-Case-for-AI.pdf>

33 BOEHM, Lasse & WILSON, Alex. "EU energy security and the war in Ukraine: From sprint to marathon". EPRS (European Parliamentary Research Service). Febrero de 2023. [en línea]. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739362/EPRS\\_BRI\(2023\)739362\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739362/EPRS_BRI(2023)739362_EN.pdf)

34 ADOMEIT, Hannes. *Germany, the EU, and Russia: The Conflict over Nord Stream 2*. Centre for European Studies (European Union Centre of Excellence [EUCE] at Carleton University). 2016. [en línea]. Disponible en: <https://carleton.ca/ces/wp-content/uploads/Adomeit-policy-brief.pdf>



también como una herramienta para presionar políticamente a Europa.<sup>35</sup>

Siguiendo esta línea, la influencia de Rusia en el suministro energético no solo tuvo implicaciones económicas. Utilizó su posición como proveedor dominante para ejercer presión política sobre países europeos, en lo que se conoce como una “arma” energética.<sup>36</sup> Este tipo de manipulación se observa cuando Rusia recurrió a aumentos de precios o amenazas de interrupciones en el suministro como tácticas de presión.<sup>37</sup>

Con el inicio de la guerra en Ucrania, el año 2022, el aumento en tarifas y la incertidumbre sobre la fiabilidad de Rusia como proveedor llevaron a un llamado urgente para reducir la dependencia del gas ruso. El Parlamento Europeo demandó la eliminación de esta dependencia e impulsó sanciones severas contra Rusia, incluyendo embargos sobre carbón y petróleo.<sup>38</sup> Sin embargo, la transición lejos del gas ruso no es sencilla. A pesar de que la UE logró diversificar sus fuentes de gas mediante el aumento de importaciones de gas natural licuado (GNL), la dependencia sigue presente en diversas formas.<sup>39</sup>

En otro orden de ideas, la diplomacia pública china ha emergido como una herramienta crucial en el conflicto entre Beijing y Taipei, en el marco del conflicto híbrido que se desenlaza bajo la política de “Una sola China”. Este paradigma considera a Taiwán y a China continental como partes inseparables de un todo. El uso de la “diplomacia de chequera” es emblemático de este enfoque estratégico, que tiene como propósito disminuir el reconocimiento internacional de Taiwán mediante la combinación de incentivos económicos e influencia política –muestra de aquello la Belt and Road Initiative– utilizando la ayuda exterior como un medio para persuadir a los receptores de cerrar o limitar cualquier representación oficial taiwanesa.<sup>40</sup>

La creciente influencia de la RPC en América Latina y el Caribe, donde se encuentran siete de los doce países que reconocen a Taiwán, subraya la importancia de esta región en el conflicto.<sup>41</sup> Los esfuerzos de Beijing por asegurar reconocimiento diplomático en el hemisferio a menudo involucran la promesa de inversiones significativas y ayudas económicas, desincentivando así la cooperación de estos países con Taiwán.<sup>42</sup> El “costo de Taiwán”, como

35 KORTEWEG, Rem. Energy as a tool of foreign policy of authoritarian states, in particular Russia. Policy Department for External Relations. European Parliament. 2018. [en línea]. Disponible en: [36 BROWN, Sierra. “Russia’s Use of the Energy Weapon: How Russia Manipulates Ukraine, Georgia, and the Baltic States,” Scholarly Horizons: University of Minnesota, Morris Undergraduate Journal: Vol. 6: Iss. 1, Article 1. 2019. \[en línea\]. Disponible en: <https://doi.org/10.61366/2576-2176.1073>](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2018)603868;WÓJTOWICZ, Anna. “EU Energy Security After Russia’s Invasion of Ukraine – Substance, Strategy and Lobbying”. Studia Europejskie - Studies in European Affairs 2/2024, pp. 157-171.</a></p></div><div data-bbox=)

37 KORTEWEG, *Op. cit.* pp. 20-22.

38 BOEHM & WILSON, *Op. cit.*

39 *Ibidem.*

40 RICH, Timothy S. “Status for Sale: Taiwan and the Competition for Diplomatic Recognition.” *Issues & Studies* 45 (2009): 159-188.; ZHANG, Denghua, & SMITH, Graeme. “China’s Foreign Aid System: Structure, Agencies, and Identities.” *Third World Quarterly*, 38 (10), 2017, pp. 2330–46. [en línea]. Disponible en: [doi:10.1080/01436597.2017.1333419](https://doi.org/10.1080/01436597.2017.1333419).

41 MALACALZA, Bernabé. What led to the boom? Unpacking China’s development cooperation in Latin America. *World Affairs* 182(4): pp. 370–403. 2019. [en línea]. Disponible en: [doi:10.1177/0043820019883251](https://doi.org/10.1177/0043820019883251)

42 RODRÍGUEZ, Mario Esteban. La batalla diplomática de Beijing y Taipei en América Latina y el Caribe. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*. 81: 2008, pp.209-231.



lo denominan algunos académicos, ilustra las repercusiones económicas que enfrentan los países al no reconocer a China, reflejando la presión que Beijing ejerce en la región para consolidar su dominio diplomático a través del uso estratégico de recursos económicos.<sup>43</sup>

Más recientemente, la “Health Silk Road”, y la diplomacia de las vacunas durante la pandemia son dos estrategias diplomáticas que refuerzan el objetivo de Beijing de disminuir el reconocimiento internacional de Taiwán. El estudio de 2022 de Telias y Urdinez sobre “diplomacia de las mascarillas” concluye que la política de Una China afectaba fuertemente a las donaciones tanto taiwanesas como chinas.<sup>44</sup> Al ofrecer asistencia en salud pública y distribuir vacunas, China ha buscado mejorar su imagen y aumentar la confianza en su liderazgo global, mientras que algunos países, como Honduras y Paraguay, reconsideran sus vínculos con Taiwán en favor de acercamientos más favorables a China.<sup>45</sup>

## Tecnologías digitales para socavar las infraestructuras físicas

La digitalización y el uso de tecnologías han transformado el panorama de la guerra híbrida,

especialmente en la forma en que se pueden llevar a cabo ataques contra infraestructuras críticas. Los ciberataques pueden alcanzar el umbral de un “uso de la fuerza” cuando su escala y efectos son comparables a los de una operación militar convencional, pero la dificultad de atribuirlos a un actor estatal específico complica la respuesta de los Estados afectados.<sup>46</sup> La digitalización de infraestructuras críticas, como redes eléctricas y sistemas de telecomunicaciones, crea vulnerabilidades que pueden ser explotadas por actores estatales y no estatales para desestabilizar sociedades y erosionar su capacidad de defensa.<sup>47</sup>

Además, el creciente uso de tecnologías digitales en la defensa y los sistemas de infraestructura presenta un terreno fértil para las técnicas de guerra híbrida. La integración de vehículos autónomos y sistemas de inteligencia artificial en operaciones de espionaje subacuático permite a los actores encubiertos monitorear y preparar ataques a largo plazo contra infraestructuras críticas, que son fundamentales no solo para la seguridad nacional, sino también para la estabilidad económica.<sup>48</sup> Al combinar la dependencia económica con el sabotaje físico, estos actores pueden crear una red de influencia y control que socava la capacidad

43 LONG, Tom & URDINEZ, Francisco. Status at the margins: why Paraguay recognizes Taiwan and shuns China. *Foreign Policy Analysis* 17(1): 2021., pp. 1–22 [en línea]. Disponible en: [doi:10.1093/fpa/oraa002](https://doi.org/10.1093/fpa/oraa002)

44 TELIAS, Diego, & URDINEZ, Francisco. China's Foreign Aid Political Drivers: Lessons from a Novel Dataset of Mask Diplomacy in Latin America during the COVID-19 Pandemic. *Journal of Current Chinese Affairs*, 51(1), 2022., pp. 108-136. [en línea]. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/18681026211020763>

45 BARHAM, Elena, DALY, Sarah Z., GEREZ, Julian E., MARSHALL, John & POCASANGRE, OSCAR. “Vaccine Diplomacy: How COVID-19 Vaccine Distribution in Latin America Increases Trust in Foreign Governments.” *World Politics* 75, N° 4 (2023): pp. 826-875. [en línea]. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1353/wp.2023.a908776>.

46 FINLAY, Lorraine, & PAYNE, Christian. “The Attribution Problem and Cyber Armed Attacks,” *American Journal of International Law*. Vol. 113 2019: p. 203. [en línea]. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/aju.2019.35>.

47 FIOTT, Daniel. “Digitalisation and Hybrid Threats: Assessing the Vulnerabilities for European Security,” *Hybrid CoE Papers* (The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, paper 13, April 2013 [en línea]. Disponible en: <https://www.hybridcoe.fi/wpcontent/uploads/2022/04/20220404-Hybrid-CoE-Paper-13-Digitalization-and-hybrid-threats-WEB.pdf>.

48 ROMANSKY, Sofia; HOENIG, Alisa; MEESSEN, Rick, & KRUIJVER, Kimberley. op.cit.



de respuesta de un Estado frente a retaliaciones o agresiones directas.<sup>49</sup>

Rusia ha utilizado tecnologías digitales como parte de su estrategia de guerra híbrida para socavar la infraestructura física en Ucrania y otros países. Los ciberataques rusos han estado dirigidos a infraestructuras críticas como redes eléctricas, bancos y sistemas gubernamentales. Un ejemplo notable es la operación WhisperGate en Ucrania en enero de 2022, diseñada para destruir datos y paralizar sistemas informáticos clave antes de la invasión rusa.<sup>50</sup>

El uso estratégico del ciberespacio por parte de Rusia también ha incluido ataques a infraestructuras esenciales para la vida cotidiana y la economía de un país. Un caso emblemático fue el ataque a la red eléctrica de Ucrania en 2015 y el intento de sabotaje en 2022, llevado a cabo por el grupo APT Sandworm, vinculado a la inteligencia militar rusa.<sup>51</sup> Con anterioridad, en 2007, Rusia llevó a cabo un ciberataque masivo contra Estonia, paralizando servicios gubernamentales y bancarios como represalia por la retirada de un monumento soviético en Tallin.<sup>52</sup>

El desarrollo de inteligencia artificial (IA) también ha sido un componente clave en la estrategia cibernética rusa. Rusia ha invertido significativa-

mente en ciberseguridad impulsada por IA para influir en la opinión pública y política a nivel mundial, como se evidenció en las operaciones de la Agencia de Investigación de Internet (IRA) y la Dirección Principal de Inteligencia del Ejército Ruso (GRU) durante las elecciones presidenciales de Estados Unidos en 2016.<sup>53</sup>

En esta línea, otro elemento clave de la estrategia rusa es el uso de la desinformación en plataformas digitales, para sembrar discordia y socavar la confianza en instituciones democráticas en Occidente. Ejemplos de ello fue para las elecciones en Estados Unidos y Europa, mediante la manipulación de redes sociales y el uso de "troll farms" para difundir narrativas favorables al Kremlin.<sup>54</sup> Este tipo de operaciones forman parte de la Doctrina Gerasimov, que enfatiza el uso combinado de medios militares y no militares para alcanzar objetivos estratégicos sin necesidad de un enfrentamiento directo.

Por otro lado, Corea del Norte ha desarrollado sus capacidades cibernéticas como un componente esencial de su estrategia de guerra híbrida, utilizando tecnologías digitales para socavar infraestructuras físicas en el mundo real. Desde su incursión en el ciberespacio en la década de 2000, el régimen ha empleado una variedad de ataques cibernéticos como herramientas de

49 LEWIS, James. A. *Cyber War and Ukraine*. Center for Strategic and International Studies. 2022.; ROMANSKY, Sofia; HOENIG, Alisa; MEESEN, Rick, & KRUIJVER, Kimberley. *New Technologies, Changing Strategies: Five Trends in the Hybrid Threat Landscape*. The Hague Centre for Strategic Studies and TNO, 2024.

50 SANDOVAL, Oscar. "Uso de la inteligencia de ciberamenazas como apoyo a la comprensión del adversario aplicada al conflicto Rusia-Ucrania". 2022., pp. 1-27. [en línea]. Disponible en: ArXiv abs/2205.03469

51 LEWIS, James. *Op. cit.*

52 RUBBI, Lautaro Nahuel y BARLARO, Rovati, Bruna. El planeamiento estratégico del ciberataque de Rusia a Estonia: Aproximaciones desde teoría de juegos; *Universidad de las Fuerzas Armadas; Yura*; 22; 4-2020; pp. 1-31

53 HANEY, Brian Seamus. *Applied Artificial Intelligence in Modern Warfare and National Security Policy*, *Hastings Sci. & Tech. L.J.*, 11(1). 2020. [en línea]. Disponible en: [https://repository.uchastings.edu/hastings\\_science\\_technology\\_law\\_journal/vol11/iss1/5](https://repository.uchastings.edu/hastings_science_technology_law_journal/vol11/iss1/5)

54 BLAS Barba, Luis Enrique. "Ciberguerra desde el Kremlin: Las capacidades cibernéticas rusas como herramienta para mantener su esfera de influencia", *Universidad Pontificia Comillas – ICADE*, 2020.



coerción y desestabilización. Entre 2017 y 2023, se estima que Corea del Norte robó activos virtuales por valor de 3 mil millones de dólares a través de ciberataques a plataformas de criptomonedas, proporcionando al régimen recursos vitales para sus programas nucleares.<sup>55</sup>

Las operaciones cibernéticas de Corea del Norte se han diseñado como una forma de guerra asimétrica, permitiendo al país compensar su inferioridad militar convencional en comparación con potencias como Estados Unidos y Corea del Sur. El uso de ciberataques permite al régimen atacar infraestructuras críticas, como redes de telecomunicaciones y sistemas bancarios, con un riesgo mínimo de represalias. En 2016, por ejemplo, hackers norcoreanos infiltraron el banco central de Bangladesh, logrando robar 81 millones de dólares a través del sistema SWIFT,<sup>56</sup> lo que subraya la vulnerabilidad de los sistemas financieros internacionales frente a ataques cibernéticos.<sup>57</sup>

Además, las capacidades de ciberataque de Corea del Norte se alinean perfectamente con su enfoque de guerra híbrida, donde se busca causar interrupciones sociales y económicas en tiempo real. Ejemplos previos incluyen ataques a sistemas de energía nuclear en Corea del Sur y a medios de comunicación, que no solo perturbaron la comunicación y los servicios, sino que también sembraron el miedo entre la población.<sup>58</sup> Al combinar tácticas cibernéticas

con actividades convencionales, Corea del Norte ha demostrado ser un jugador formidable en el nuevo dominio de la guerra moderna, utilizando su infraestructura digital como una extensión de su estrategia militar y política.

Corea del Norte también ha utilizado sus capacidades cibernéticas para causar disrupción social y caos en los países adversarios. Infiltraciones en sistemas de infraestructura crítica, como el ataque en 2014 a Korea Hydro and Nuclear Power, donde se comprometieron diseños de plantas nucleares, ejemplifican cómo estos ataques buscan desestabilizar la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos y amenazar la seguridad pública.<sup>59</sup> A medida que estas tecnologías evolucionan, los ataques cibernéticos se vuelven más sofisticados, lo que a su vez eleva el nivel de riesgo en la infraestructura de seguridad nacional de los países objetivo.

## Consideraciones finales

A lo largo del artículo se han examinado diversas tendencias y características de la guerra híbrida en el contexto contemporáneo, lo que como se ha demostrado, es a la vez un fenómeno esencialmente contemporáneo, pero también una evolución de tácticas y estrategias que combinan medios convencionales y no convencionales para alcanzar objetivos estratégicos. Esta forma de conflicto se caracteriza por la utilización simultánea de múltiples instrumentos de poder,

55 SHARMA, Abhishek. North Korea's Cyber Strategy: An Initial Analysis. Observer Research Foundation, Issue Brief N° 755. 2024.  
 56 El sistema SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) es una red global de mensajería financiera que facilita transacciones seguras entre bancos e instituciones financieras en todo el mundo. SWIFT. About Us. 2024. [en línea]. Disponible en: <https://www.swift.com/about-us>.  
 57 KIM, Min-hyung. North Korea's Cyber Capabilities and Their Implications for International Security. Sustainability. 2022; 14(3):1744. [en línea]. Disponible en: <https://doi.org/10.3390/su14031744>  
 58 SHARMA, Abhishek. *Op. cit.*  
 59 *Ibidem.*



la ambigüedad en las acciones y la integración de actores estatales y no estatales.

Una de las principales conclusiones es que las tendencias de la guerra híbrida a menudo ocurren de manera simultánea y están interconectadas. Por ejemplo, el uso de empresas privadas como actores híbridos no solo diversifica los actores involucrados, sino que también se entrelaza con la dependencia económica y las tecnologías digitales. Las empresas tecnológicas pueden ser cooptadas para desempeñar roles en conflictos híbridos, mientras que la dependencia económica se utiliza como arma para ejercer presión política.

La digitalización y el uso de nuevas tecnologías han transformado el panorama de la guerra híbrida al tener diversos usos. Un mismo actor puede usar ciberataques dirigidos a infraestructuras críticas, como redes eléctricas y sistemas de telecomunicaciones como forma de socavar la infraestructura física de un país. Pero también, utilizar estas herramientas como medio de manipulación de la información y desinformación en plataformas digitales como forma de influir en la opinión pública y socavar la confianza en las instituciones democráticas de otros actores.

En conclusión, las tendencias de la guerra híbrida no ocurren de manera aislada, sino que se manifiestan de forma simultánea y están interconectadas. La combinación de actores diversos, el uso de tecnologías avanzadas y la explotación de la dependencia económica crean un entorno complejo que desafía las respuestas tradicionales a los conflictos. Es fundamental para los Estados contemporáneos reconocer esta interconexión y desarrollar estrategias integrales que aborden las múltiples dimensiones de la guerra híbrida para proteger su seguridad y estabilidad.

Para finalizar, el rol de las grandes empresas tecnológicas en conflictos híbridos es aún difuso y abre numerosas interrogantes sobre el futuro de la guerra híbrida. Estas empresas, que poseen vastos recursos y capacidades en términos de recopilación de datos y despliegue de tecnologías avanzadas, se encuentran en una posición única para influir en el desarrollo y la resolución de tales conflictos.

Sin embargo, la falta de regulación clara y la ambigüedad en sus responsabilidades plantean importantes dilemas éticos y de gobernanza. ¿Deben estas compañías ser actores neutrales o asumir un rol activo en la defensa de los intereses nacionales? ¿Son actores con agendas propias que disputarán la hegemonía de los Estados en el orden internacional? A medida que la tecnología se desarrolla y se entrelaza aún más con las esferas militares y políticas, es crucial reflexionar sobre estas interrogantes para asegurar un marco de actuación eficaz en conflictos híbridos.

## Bibliografía

- ADAMSKY, Dmitry. "Cross-Domain Coercion: The Current Russian Art of Strategy." *Proliferation Papers* 54. Institut Français des Relations Internationales (Ifri). Noviembre 2015, p. 23.
- ADOMEIT, Hannes. *Germany, the EU, and Russia: The Conflict over Nord Stream 2*. Centre for European Studies (European Union Centre of Excellence [EUCE] at Carleton University). 2016. [en línea]. Disponible en: <https://carleton.ca/ces/wp-content/uploads/Adomeit-policy-brief.pdf>
- BAQUÉS, Josep. "La Zona Gris: El nuevo terreno en juego". *Revista "Ejércitos"*, Nº 12. noviembre 2019. Zaragoza., pp. 11-12.



- BALLVÉ, Teo. Everyday State Formation: Territory, Decentralization, and the Narco Landgrab in Colombia. *Environment and Planning D: Society and Space*, 30(4), 2012, pp. 603-622. [en línea]. Disponible en: <https://doi.org/10.1068/d4611>
- BARHAM, Elena; DALY, Sarah Z.; GEREZ, Julian E.; MARSHALL, John & POCASANGRE, Oscar. "Vaccine Diplomacy: How COVID-19 Vaccine Distribution in Latin America Increases Trust in Foreign Governments." *World Politics* 75, 4 (2023): pp. 826-875. [en línea]. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1353/wp.2023.a908776>.
- BBC News. "Profile: Russia's new military chief Valery Gerasimov". BBC News. 9 de noviembre de 2012. [en línea]. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-europe-20270111>
- BLAS BARBA, Luis Enrique. "Ciberguerra desde el Kremlin: Las capacidades cibernéticas rusas como herramienta para mantener su esfera de influencia", Universidad Pontificia Comillas-ICADE, 2020.
- BOEHM, Lasse & WILSON, Alex. "EU energy security and the war in Ukraine: From sprint to marathon". EPRS (European Parliamentary Research Service). Febrero de 2023. [en línea]. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739362/EPRS\\_BRI\(2023\)739362\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739362/EPRS_BRI(2023)739362_EN.pdf)
- BROWN, Sierra. "Russia's Use of the Energy Weapon: How Russia Manipulates Ukraine, Georgia, and the Baltic States," *Scholarly Horizons: University of Minnesota, Morris Undergraduate Journal*: Vol. 6: Iss. 1, Article 1. 2019. [en línea]. Disponible en: DOI: <https://doi.org/10.61366/2576-2176.1073>
- BUNSE, Simone & COLBURN, Forrest. "Chiquita en Colombia". *Academia, Revista Latinoamericana de Administración*, (43), 2009, pp. 1-12.
- CAPDEVILLA, Claudia Antonella. "Guerra Híbrida: las nuevas tecnologías como instrumento de guerra". *CEERI Global*, Año 1. Número 2. diciembre 2022. Buenos Aires, Argentina. [en línea]. Disponible en: <https://www.ceeriglobal.org/wp-content/uploads/2023/01/Revista-CEERI-Global-N2-1-59-75.pdf>
- Comisión Europea. 2016. "La Comisión Europea adopta el nuevo Paquete de Medidas sobre la Migración". [en línea]. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_16\\_1227](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_16_1227).
- Comunicado de la Cumbre de Varsovia. 2016. Delegación de Francia ante la OTAN. [en línea]. Disponible en: <https://otan.delegfrance.org/Warsaw-Summit-Communique-2016>.
- Europa Press. "Rusia cambia al comandante de operaciones en Ucrania". *Última Hora*. 11 de enero de 2023. [en línea]. Disponible en: <https://www.ultimahora.es/noticias/internacional/2023/01/11/1861653/guerra-ucrania-cambio-comandante-rusia.html>
- FINLAY, Lorraine & PAYNE, Christian. "The Attribution Problem and Cyber Armed Attacks," *American Journal of International Law* 113 (2019): p. 203, [en línea]. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/aju.2019.35>.
- FIOTT, Daniel. "Digitalisation and Hybrid Threats: Assessing the Vulnerabilities for European Security," *Hybrid CoE Papers* (The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats,



- April 2020), Paper 13, [en línea]. Disponible en: <https://www.hybridcoe.fi/wpcontent/uploads/2022/04/20220404-Hybrid-CoE-Paper-13-Digitalization-and-hybrid-threats-WEB.pdf>.
- GERASIMOV, Valeri. "The Value of Science is in the Foresight: The New Challenges Demand Rethinking the Forms and Methods of Carrying out Combat Operations," trans. by Robert Coalson, *Military-Industrial Kurier*, (February 2013), [en línea]. Disponible en: <http://usacac.army.mil>.
- Gobierno de España. 2017. Estrategia de Seguridad Nacional (ESN). [en línea]. Disponible en: [https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/presidenciadelgobierno/documents/2017-1824\\_estrategia\\_de\\_seguridad\\_nacional\\_esn\\_doble\\_pag.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/presidenciadelgobierno/documents/2017-1824_estrategia_de_seguridad_nacional_esn_doble_pag.pdf).
- HANEY, Brian Seamus. Applied Artificial Intelligence in Modern Warfare and National Security Policy, *Hastings Sci. & Tech. L.J.*, 11(1). 2020. [en línea]. Disponible en: [https://repository.uchastings.edu/hastings\\_science\\_technology\\_law\\_journal/vol11/iss1/5](https://repository.uchastings.edu/hastings_science_technology_law_journal/vol11/iss1/5)
- HOFFMAN, Frank. *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*. Virginia, Estados Unidos, Potomac Institute for Policy Studies, 2017.
- JOKINEN, Janne; NORMARK Magnus and FREDHOLM, Michael. "Hybrid Threats from Non-State Actors: A Taxonomy," *Hybrid CoE Research Reports (The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats*, June 9, 2022), Report 6, [en línea]. Disponible en: <https://www.hybridcoe.fi/wpcontent/uploads/2022/06/Hybrid-Coe-Research-Report-6-WEB-EDS-20221121.pdf>
- KIM, Min-hyung. North Korea's Cyber Capabilities and Their Implications for International Security. *Sustainability*. 2022; 14(3): 1744. [en línea]. Disponible en: <https://doi.org/10.3390/su14031744>
- KIM, Victoria. "Elon Musk Acknowledges Withholding Satellite Service to Thwart Ukrainian Attack," *The New York Times*, September 8, 2023, [en línea]. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2023/09/08/world/europe/elonmusk-starlink-ukraine.html>
- KORTEWEG, Rem. Energy as a tool of foreign policy of authoritarian states, in particular Russia. Policy Department for External Relations. European Parliament. 2018. [en línea]. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO\\_STU\(2018\)603868](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2018)603868)
- LEWIS, James. A. *Cyber War and Ukraine*. Center for Strategic and International Studies. 2022.
- LONG, Tom & URDINEZ, Francisco. Status at the margins: why Paraguay recognizes Taiwan and shuns China. *Foreign Policy Analysis* 17(1): 2021., pp. 1–22. [en línea]. Disponible en: [doi:10.1093/fpa/oraa002](https://doi.org/10.1093/fpa/oraa002)
- MALACALZA, Bernabé. What led to the boom? Unpacking China's development cooperation in Latin America. *World Affairs* 182(4): 2019, pp. 370–403. [en línea]. Disponible en: [doi:10.1177/0043820019883251](https://doi.org/10.1177/0043820019883251)
- MARQUARDT, Alex. "Exclusive: Musk's SpaceX says it can no longer pay for critical satellite services in Ukraine, asks Pentagon to pick up the tab." *CNN*, October 12, 2022.



- MATANIA, Eviatar. & SOMMER, Udi. Tech titans, cyber commons and the war in Ukraine: An incipient shift in international relations. *International Relations*, 0(0). 2023. [en línea]. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/00471178231211500>
- MATTIS, James N. & HOFFMAN, Frank. Future warfare: The rise of hybrid wars. *Proceedings-United States Naval Institute*, 131(11). 2005., pp. 18-19.
- Ministerio de Defensa de España. 2017. Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas Españolas. [en línea]. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/ume/Galerias/Descargas/legislacion/CONCEPTO-DE-EMPLEO-DE-LAS-FAS-ESPANOLAS-2017.pdf>
- MUMFORD, Andrew. "Proxy Warfare and the Future of Conflict." *The RUSI Journal* 158 (2): 2013., pp. 40–46. [en línea] Disponible en: doi:10.1080/03071847.2013.787733.
- MURRAY, Williamson and MANSOOR, Peter R. *Hybrid Warfare: Fighting Complex Opponents from the Ancient World to the Present*. Cambridge University Press, 2012.
- NATO. 2024. "Hybrid Threats and Hybrid Warfare." [en línea]. Disponible en: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2024/7/pdf/241007-hybrid-threats-and-hybrid-warfare.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/7/pdf/241007-hybrid-threats-and-hybrid-warfare.pdf)
- NIETO, Paulo Felipe y SUDARSKY, Juan Bernardo. "El caso de los pagos de Chiquita Brands a los paramilitares en Colombia durante el periodo 1997-2004: Un análisis de stakeholders". *Universidad de los Andes*, noviembre de 2007.
- OKONTA, Ike & DOUGLAS, Oronton. *Where vultures feast: Shell, human rights, and oil in the Niger Delta*. San Francisco: Sierra Club Books. 2001., pp. 1-286.
- OKONTA, Ike. *Behind the Mask: Explaining the Emergence of MEND Militia in Nigeria's Oil-Bearing Niger Delta*. Institute of International Studies, University of California, Berkeley. 2006.
- RICH, Timothy S. "Status for Sale: Taiwan and the Competition for Diplomatic Recognition." *Issues & Studies* 45 (2009): pp. 159-188.
- RODRÍGUEZ, Mario Esteban. La batalla diplomática de Beijing y Taipei en América Latina y el Caribe. *Revista CIDOB d' Afers Internacionals* 81: 209. 231. 2008.
- ROMANSKY, Sofia; HOENIG, Alisa; MEESEN, Rick, & KRUIJVER, Kimberley. *New Technologies, Changing Strategies: Five Trends in the Hybrid Threat Landscape*. The Hague Centre for Strategic Studies and TNO, 2024.
- RUBBI, Lautaro Nahuel y BARLARO Rovati, Bruna. *El planeamiento estratégico del ciberataque de Rusia a Estonia: Aproximaciones desde teoría de juegos*; Universidad de las Fuerzas Armadas; Yura; 22; 4-2020; pp. 1-31.
- SANDOVAL, Oscar. "Uso de la inteligencia de ciberamenazas como apoyo a la comprensión del adversario aplicada al conflicto Rusia - Ucrania". 2022., pp. 1-27. [en línea]. Disponible en: ArXiv abs/2205.03469
- SATARIANO, Adam; REINHARD, Scott; METZ, Cade; FRENKEL, Sheera & KHURANA, Malika. "With Starlink, Elon Musk's Satellite Dominance Is Raising Global Alarms." *The New York Times*, July 28, 2023. [en línea]. Disponible en: <https://www>.



nytimes.com/interactive/2023/07/28/business/starlink.html.

SHARMA, Abhishek. North Korea's Cyber Strategy: An Initial Analysis. Observer Research Foundation, Issue Brief N° 755. 2024.

SITARAMAN, Ganesh & PASCAL, Alex, "The National Security Case for Public AI". Vanderbilt Policy Accelerator: Vanderbilt University. 2024. [en línea]. Disponible en: <https://cdn.vanderbilt.edu/vu-URL/wp-content/uploads/sites/412/2024/09/27201409/VPA-Paper-National-Security-Case-for-AI.pdf>

SWIFT. About US. 2024. [en línea]. Disponible en: <https://www.swift.com/about-us>.

TELIAS, Diego & URDINEZ, Francisco. China's Foreign Aid Political Drivers: Lessons from a Novel Dataset of Mask Diplomacy in Latin America

during the COVID-19 Pandemic. *Journal of Current Chinese Affairs*, 51(1), 2022., pp. 108-136. [en línea]. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/18681026211020763>

TZU, Sun y ÁLVAREZ, Ricardo. *El arte de la guerra*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2016.

VON CLAUSEWITZ, Karl. *De la guerra*. Santa Fe, Argentina: El Cid Editor, 2003.

WÓJTOWICZ, Anna. "EU Energy Security After Russia's Invasion of Ukraine – Substance, Strategy and Lobbying". *Studia Europejskie – Studies in European Affairs* 2/2024, pp. 157-171.

ZHANG, Denghua & SMITH, Graeme. "China's Foreign Aid System: Structure, Agencies, and Identities." *Third World Quarterly*, 38 (10), 2017., pp. 2330–46. [en línea]. Disponible en: [doi:10.1080/01436597.2017.1333419](https://doi.org/10.1080/01436597.2017.1333419).

# El futuro de la defensa en España: tendencias ante un entorno geopolítico incierto

Marta González Isidoro<sup>1</sup>

## Resumen

Tradicionalmente utilizamos los conceptos de seguridad y defensa aplicados a la vertiente político-militar. Son conceptos difíciles de definir de forma universal por la interdependencia entre los aspectos económicos, sociales, medioambientales, sanitarios o educativos, entre otros, y porque la percepción de la amenaza en muchos casos también es subjetiva. Los cambios en el escenario estratégico nacional e internacional influyen y condicionan las políticas de seguridad nacionales y, en el caso de España, los intereses nacionales de seguridad, además de la defensa del ordenamiento constitucional, la integridad territorial y la defensa del estado social y democrático de derecho, tienen como ejes prioritarios Europa, el área del Mediterráneo y el eje trasatlántico. Todo ello fundamentado en un sistema de acción multilateral que se ha ido adaptando a las transformaciones del entorno internacional y al desarrollo de nuestra sociedad, en un proceso continuo de modernización y transformación.

Las tendencias que van a definir el futuro de la Defensa en España se van a ver condicionadas por las nuevas tecnologías que transformen e impacten de forma significativa la forma en la que los diferentes cuerpos se preparen, operen y respondan ante escenarios complejos. El segundo mandato de Donald Trump en Estados Unidos y su postura crítica hacia

1 Periodista y Politóloga. Analista de Relaciones Internacionales, especializada en Israel y Oriente Medio. Licenciada en Periodismo y en Ciencias Políticas y Sociología. Doctorado en Relaciones Internacionales, titulaciones obtenidas por la Universidad Complutense de Madrid, España. Titulada en Prevención y Gestión de Conflictos Internacionales (UCM), Diplomada en UE (Escuela Diplomática), y Master en Inteligencia Económica y Relaciones Internacionales (Universidad Autónoma de Madrid). Estancias de investigación en Roma, Italia y Tel Aviv en Israel. Áreas: seguridad, historia y geopolítica de Oriente Medio, movimientos radicales islamistas, antisemitismo, Proceso de Paz en Oriente Medio, conflicto palestino-israelí. Consultora independiente, docente y conferenciante, participa como analista tanto en medios de comunicación como académicos, incluido el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Es también autora del blog "Voces desde Oriente Medio".



### Palabras clave

Seguridad y defensa  
Tendencias  
Geopolítica  
Unión Europea  
Industria de la defensa  
España.

### Keywords

Security and Defence  
Trends  
Geopolitics  
European Union  
Defence Industry  
Spain



*Europa expone y debilita la seguridad de un continente que ha externalizado su defensa en la OTAN, al tiempo que abre la posibilidad de un refuerzo europeo para crear una alternativa militar autónoma y compatible. En este escenario España, la cuarta economía de la Unión, debe superar desafíos institucionales y sociales que van más allá de la simple atribución de capacidades.*

## Abstract

*Traditionally, we use the concepts of security and defence applied to the political-military aspect. These are concepts that are difficult to define universally because of the interdependence between economic, social, environmental, health or educational aspects, among others, and because the perception of the threat in many cases is also subjective. Changes in the national and international strategic scenario influence and condition national security policies, and in the case of Spain, national security interests, in addition to the defence of the constitutional order, territorial integrity and the defence of the social and democratic rule of law, have as their priority axes Europe, the Mediterranean areas and the transatlantic axis, all of this based on a multilateral system of action that has been adapting to the transformations of the international environment and development of our society, in a continuous process of modernization and transformation.*

*The trends that will define the future of Defence in Spain will be conditioned by new technologies that will significantly transform and impact the way in which the different bodies prepare, operate and respond to complex scenarios. Donald Trump's second term in office in the United States and his critical stance towards Europe exposes and weakens the security of a continent that has outsourced its defence to NATO, while opening up the possibility of a European reinforcement to create an autonomous and compatible military alternative. In this scenario, Spain, the fourth largest economy in the Union, must overcome institutional and social challenges that go beyond the simple attribution of capabilities.*

## Introducción

### La opinión pública ante la Defensa y las Fuerzas Armadas. De dónde venimos

El que fuera ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué, describía en un artículo publicado en febrero de 2001<sup>2</sup> las grandes líneas de la diplomacia española. En un contexto de transformación interna mediante la mutación de sus estructuras políticas, económicas y sociales, y un entorno internacional también renovado, el ministro Piqué demandaba que España adquiriera un mayor protagonismo en ámbitos como

las instituciones de defensa, el impulso de la UE y en otras áreas y regiones tradicionalmente desatendidas. La estabilidad y la permanencia, fruto del consenso entre las principales fuerzas políticas, habían permitido preservar durante veinticinco años los rasgos principales de una política exterior en la que la figura del jefe del Estado –entonces representada por SM el rey D. Juan Carlos– contribuía a reforzar esa imagen de continuidad.

El proceso de modernización interna iniciado con la llamada “Transición” había llevado a España a insertarse también de forma eficaz y visible en las estructuras internacionales multilaterales, en

---

2 PIQUÉ, Josep. “Nuevas fronteras de la Política Exterior de España”, *Política Exterior*, Vol.15, N° 79, enero-febrero de 2001, pp. 57-70. [en línea] Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/20645042>



las de Defensa –como la OTAN– y en el proceso de construcción europea.

Presente en Europa, América Latina y el Mediterráneo, el ministro Piqué adelantaba que el foco futuro de inestabilidad y competencia estaría en el África Subsahariana y el Asia-Pacífico, regiones donde era importante que España empezara a fijar la mirada y la presencia.

La consolidación del modelo europeo, a principios del siglo XXI, se debatía entre el federalismo cooperativo y el equilibrio institucional de los Estados nacionales en materias tan sensibles como la política exterior, seguridad común y defensa o la justicia. España era entonces la sexta potencia y debía, en opinión del ministro Piqué, tener un papel exterior acorde con su peso económico.

Y todo ello, en un marco general de ampliación de la UE, la consolidación de las reformas económicas o la creación del euro.

En el plano de la Defensa, atrás habían quedado las actitudes de rechazo generalizado de los ciudadanos a las bases militares establecidas en territorio español para uso conjunto hispano-norteamericano o a la integración a la Alianza Atlántica tras la campaña anti OTAN desplegada por la izquierda, incluido el Partido Socialista –PSOE– desde 1981 y a lo largo de toda la campaña electoral en 1982.

Aunque la imagen de las Fuerzas Armadas y de los símbolos nacionales gradualmente mejoraba como

consecuencia de la transición política y el proceso de democratización que también alcanzaba a las instituciones de la Defensa, las ideas pacifistas y la neutralidad fomentada por el régimen anterior habían eliminado de la conciencia nacional las preocupaciones de los españoles acerca de la defensa nacional.

Las encuestas sugerían que la ciudadanía no estaba dispuesta a luchar por nada, ni siquiera para defender el territorio español de un hipotético ataque exterior.<sup>3</sup>

El rechazo a la guerra y la ausencia de interés por la defensa nacional tenían un peso histórico, pero también obedecía a la constatación de que la valoración de las Fuerzas Armadas no implica una mitificación simbólica de las mismas.

En un entorno donde las preocupaciones cotidianas, como el empleo, lucha eficaz contra la droga, progreso hacia una sociedad más justa o garantía de los derechos humanos y las libertades cívicas, son tangibles, aumentar el presupuesto para gastos de defensa –que era y sigue siendo en la actualidad insignificante– no era una opción prioritaria de la acción gubernamental. La nula percepción de la amenaza y la creencia de la inexistencia de enemigos externos era en parte también producto del proceso de integración de España en las instituciones europeas.<sup>4</sup>

El pensamiento compartido de que no existía riesgo de guerra, junto con la escasa fe en la capacidad técnica, operativa y profesional de nuestras Fuerzas

3 DIEZ, Nicolás Juan. "La Transición Política y la opinión pública española ante los problemas de la defensa y hacia las Fuerzas Armadas", *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Nº 36, oct.-dic. 1986, pp.13-24. [en línea]. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/40183243>

4 La poca atención que la acción exterior del Estado recibe por parte de la clase política y gubernamental de España hace que nuestra dotación presupuestaria para Defensa sea de las más bajas de la Alianza Atlántica. La impresión general es que tanto la UE como la Alianza garantizan nuestra seguridad y bienestar, y que los problemas de desestabilización que se producen en el área cercana del Magreb-Sahel, nuestra frontera sur, son problemas diplomáticos y de seguridad interior.



Armadas, motivaban a la sociedad a apostar por un sistema de reclutamiento profesional alejado del obligatorio, en sintonía con el distanciamiento entre los valores militares y civiles que también era común en los países de nuestro entorno.<sup>5</sup>

Si bien el tiempo ha demostrado que un ejército profesional es más eficaz, la situación geopolítica actual y el aumento de los riesgos en seguridad ha abierto de nuevo el debate sobre la conveniencia de recuperar, o al menos introducir, una prestación obligatoria que dotaría de una mayor cohesión nacional y contribuiría a la seguridad colectiva.<sup>6</sup> Mientras Europa habla de rearme,<sup>7</sup> el 54,9% de los españoles, según las encuestas, publicadas el 2024, no están dispuestos a participar voluntariamente en la defensa del país.

Por su parte, apenas el 30% vería favorable la reinstauración del servicio militar obligatorio (por una cuestión de cohesión social y territorial más que defensivo) y solo el 39,9% cree necesario incrementar el gasto en defensa a la luz de los resultados de la guerra de Ucrania.<sup>8</sup>

España mantiene la posición tradicional de que la dimensión europea de seguridad debe ser com-

patible con la vocación de pertenencia a la Alianza Atlántica –OTAN. La focalización en la amenaza rusa y la falta de una visión estratégica compartida, nos deberían impulsar a fortalecer las alianzas bilaterales con terceros actores que compartan nuestras propias preocupaciones de seguridad, sobre todo, para hacer frente a nuestro principal riesgo que es la desestabilización en el Flanco Sur: el Magreb y el Sahel.<sup>9</sup>

## Una defensa europea. El largo camino hacia la seguridad colectiva

La renuncia europea a asumir en el marco de la UE la responsabilidad de su defensa colectiva, se entiende en el hecho de que cada uno de los países miembros tiene intereses propios derivados de su geografía, su historia y su propia percepción de las amenazas, que no siempre coinciden con los de sus socios y aliados.

El hecho de que la UE haya usado tradicionalmente los recursos y capacidades de la OTAN para planificar operaciones que la Alianza no deseaba ejecutar, como en las operaciones de mantenimiento de la paz en Bosnia-Herzegovina, en la antigua República Yugoslava de Macedonia

- 5 ALVIRA, Francisco. "Opinión pública, servicio militar y Fuerzas Armadas en España", *Política Exterior*, vol. 6, núm. 26, monográfico. 1992, pp.163-170. [en línea]. Disponible en <https://www.jstor.org/stable/20643240>
- 6 Es interesante la propuesta que hace el coronel del Ejército del Aire Juan Carlos Martín Torrijos, actual Agregado de Defensa ante las embajadas de Varsovia, Tallin, Riga, Vilna y Kiev. Juan Carlos M. Torrijos. "Más allá de la "mili": por una prestación personal obligatoria en España", *Revista Ejércitos*, publicada el 4 de marzo de 2025. [en línea]. Disponible en: <https://www.revistaejercitos.com/opinion/mas-all-de-la-mili-por-una-prestacion-personal-obligatoria-en-espana/>
- 7 COMISIÓN EUROPEA. Comunicado de prensa, "La Comisión presenta el Libro Blanco sobre la defensa europea y el plan ReArmar Europa/preparación 2030", Comisión Europea, publicado el 19 de marzo de 2025. [en línea]. Disponible en: [https://www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_25\\_793](https://www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_25_793)
- 8 Según el último Eurobarómetro de 2024, para los europeos la primera prioridad de la UE es garantizar la paz y la seguridad, mientras que para los españoles la seguridad y la defensa es la décima prioridad de 14 opciones. Eurobarómetro estándar 102-otoño 2024. [en línea]. Disponible en: <https://www.europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3215>; Comisión Europea: Eurobarómetro Standard 102. La opinión pública en la Unión Europea, Informe nacional: España, octubre-noviembre 2024. [en línea]. Disponible en: [https://www.spain.representation.ec.europa.eu/document/download/6307ca5d-d718-492c-aeb4851b3b24\\_es](https://www.spain.representation.ec.europa.eu/document/download/6307ca5d-d718-492c-aeb4851b3b24_es)
- 9 La propuesta de construir una red de Estados afectados y comprometidos con España en la estabilización del área Magreb-Sahel se aborda ya de forma temprana en Florentino Portero, "España ante los nuevos paradigmas de seguridad y defensa", *Cuadernos FAES*, julio/septiembre 2018. [en línea]. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/26482879>



o en la República Democrática del Congo, indica que los europeos nos hemos sentido cómodos, en cierta medida, dirigiendo operaciones limitadas, en zonas relativamente estables.

Lo anterior, bajo el control de una cierta tutela por parte del Consejo Atlántico. A EE.UU. tampoco le ha parecido mal que los europeos mejoráramos nuestras capacidades militares siempre y cuando no las usáramos de forma autónoma. Una simbiosis no siempre exenta de algunas tensiones esporádicas y mucha literatura sobre lo que se conoce como la necesidad de avanzar hacia la autonomía estratégica de Europa.<sup>10</sup>

Y es que, en el pecado está la penitencia. La amenaza del rearme alemán tras la Segunda Guerra Mundial quedó neutralizada una vez que Estados Unidos se comprometió con la defensa europea y la propia Alemania se integraba en la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), primer paso para la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE), germen de la actual UE. Europa se orientaba hacia la construcción política meramente desde el punto de vista económico,

y en el plano de la defensa las responsabilidades operativas quedaron en manos de la OTAN.

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), establecida tras el Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht (febrero de 1992), no deja de ser una política exclusivamente intergubernamental, al tiempo que lo que en su día se conoció como la Identidad Europea de Seguridad y Defensa era la adaptación natural de la OTAN a las nuevas realidades geopolíticas que proponían la armonización y sincronización de la Unión Europea Occidental –UEO–<sup>11</sup> en la UE y la evolución hacia una Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD).<sup>12</sup>

La Estrategia de Seguridad Global,<sup>13</sup> lanzada en 2016 por la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y de Seguridad, Federica Mogherini, reflejaba la aspiración de ser un actor influyente de referencia en el orden mundial. Si bien insinuaba unos mecanismos e instrumentos novedosos que permitirían desarrollar las capacidades defensivas y de seguridad de la UE, los avances en su implementación han resultado

---

10 Idea que en origen se encuentra en la necesidad de fortalecer la capacidad de la UE de dar una respuesta propia a crisis como la de Libia y Crimea, y hacer de la UE un actor global. Fundación Areces. "El camino hacia la autonomía estratégica de la Unión Europea", Ideas para el Debate, octubre de 2024. [en línea]. Disponible en: <https://www.fundacionareces.es/recursos/doc/portal/2024/10/18/europa.pdf>

11 Organización que nace en 1954 en el marco del Tratado de Bruselas de 1948 como un instrumento de defensa mutua frente a un posible rearme de Alemania y como respuesta al fracaso de la Comunidad Europea de la Defensa. En 1988 se la intentó reactivar con misiones humanitarias y de rescate, de mantenimiento de la paz y de fuerzas de combate para la gestión de crisis. Aunque fue un mecanismo que contribuyó a la reconciliación franco-alemana y al fortalecimiento del llamado "pilar europeo", sus actividades concluyeron el 30 de junio de 2011 tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y el desarrollo de la política de seguridad y defensa de la UE.

12 Política Europea de Seguridad y Defensa, (actualmente Política Común de Seguridad y Defensa, PCSD), instituida en 1999 por el Tratado de Ámsterdam como la vertiente operativa armada de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), con la que se abría la posibilidad de crear una estructura común de defensa. Este órgano de defensa colectiva que es parte de la Acción Exterior de la Unión, tiene como misión armonizar las políticas militares y de seguridad y defensa en alineación con la OTAN.

13 Documento de referencia para la Estrategia de Seguridad Nacional, aprobada por el Consejo de Ministros en 2017. El Informe de Seguridad Nacional de 2018 se detiene ya en la dimensión digital como un dominio cada vez más empleado para fines ilícitos, en la vulnerabilidad de la dependencia energética exterior de España y en la importancia cada vez más relevante del espacio aéreo y ultraterrestre.



insuficientes ante la falta de voluntad y de visión estratégica compartida.<sup>14</sup>

El camino hacia la seguridad colectiva no ha sido fácil y sigue sin concretarse. Y, aunque la seguridad y la defensa se han convertido en una prioridad en la agenda política de la UE tras la agresión rusa de Ucrania, la posibilidad de que el proyecto de integración hacia una Europa de la Defensa avance y la UE se convierta en un actor global dista mucho de la realidad.

Los cambios en el escenario geoestratégico global, la guerra de Ucrania, la crisis económica y energética o el impacto de la transformación digital son condicionantes que afectan a la resiliencia de una Europa poco competitiva y con un peso político global también disminuido.

La proyección del proyecto europeo al exterior, basado en el derecho internacional, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, encuentran resistencia en un mundo globalizado cada vez más competitivo, antidemocrático e incierto, en el que los nuevos actores, como China, India o los BRICS, cuestionan el orden internacional liberal y las fuerzas nacionalistas o el populismo están en su apogeo.

La guerra en Ucrania nos ha demostrado que hace falta más que *soft power* para hacer frente

a la disuasión y neutralizar una amenaza que, de forma subjetiva, no provoca la inseguridad en los Estados y los ciudadanos en el mismo plano. Por ello, la disposición para acudir en ayuda de cualquier miembro atacado o amenazado con hacerlo, implica un fuerte compromiso de todos para adoptar medidas coercitivas –defensa como un empeño colectivo– inviable cuando lo que se proyecta es una ausencia de visión estratégica compartida.<sup>15</sup>

## El modelo español de Seguridad y Defensa

La visión de la defensa como un empeño colectivo que prevé la respuesta ante una agresión y la derrota o rendimiento del agresor, propio de la época de la Guerra Fría, ha ido evolucionando a medida que los Estados de la UE entendíamos que, en un mundo cada vez más complejo, ningún país puede hacer frente en solitario a los retos actuales. Entre estos, podemos mencionar la defensa del territorio, la lucha contra el terrorismo internacional, la delincuencia organizada, la proliferación nuclear, los conflictos regionales, la desintegración de Estados, las crisis humanitarias, la asistencia ante desastres naturales o la aplicación de medidas preventivas que inhiban la capacidad y el potencial de agresión.

La creación de estructuras permanentes a principios de los 2000 y el desarrollo de la arquitectura

---

14 Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE (Servicio Europeo de Acción Exterior, 2016). Adoptada por el Consejo Europeo en octubre de 2016, trata de responder a los nuevos retos y desafíos, actualizando la visión de la Unión como actor global y definiendo los objetivos, medios y estrategias de su política exterior. [en línea]. Disponible en: <https://www.europa.eu/globalstrategy/en>

15 CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL (CESEDEN). Los conceptos de “seguridad colectiva” y “seguridad compartida” tienden a confundirse. El primero, basado en la idea de “todos contra el agresor”, entiende la defensa (en su acepción más amplia) como un esfuerzo colectivo ante amenazas que trascienden el ámbito nacional. El segundo, basado en el principio del reconocimiento de la interdependencia de las relaciones de seguridad contemporáneas, busca la creación de mecanismos de cooperación eficaces entre los Estados en un sistema flexible y de seguridad compartida. Un análisis más exhaustivo de estos conceptos se puede encontrar en el Documento de Seguridad y Defensa 8. “Modelo español de Seguridad y Defensa”, Ministerio de Defensa, febrero de 2007. [en línea]. Disponible en: <https://www.Dialnet-ModeloEspañolDeSeguridadYDefensa-562857.pdf>



de seguridad europea en el marco del Tratado de Maastricht, fue el resultado natural de la apuesta por un enfoque cooperativo de seguridad compatible con la OTAN y las políticas de defensa nacionales.<sup>16</sup>

En este sentido, España ha pasado de una concepción clásica de la defensa basada en la defensa del territorio nacional, a un enfoque de seguridad compartida y defensa colectiva con nuestros socios y aliados, obligándonos a actuar en escenarios no directamente relacionados con nuestros intereses nacionales directos.<sup>17</sup> Nuestras Fuerzas Armadas, además de estar integradas en numerosas fuerzas multinacionales, se han adaptado y modernizado con eficacia.

Lo anterior, a pesar de que por ley tienen un tamaño reducido (140.000 hombres y mujeres, distribuidos en 50.000 mandos y 90.000 militares profesionales entre tropa y marinería) y que el presupuesto destinado a la defensa es comparativamente bajo en relación a nuestros socios europeos y a las necesidades cada vez más crecientes de armamento de alta precisión, en un entorno operativo dominado por las tecnologías de la información.

Como apunte, en los Presupuestos Generales del Estado para 2023, la asignación de recursos para el Ministerio de Defensa ascendió a 12.827,18 millones de €, cifra que representa un incremento del 26,31% respecto del Presupuesto del año anterior.<sup>18</sup> No obstante, las principales partidas siguen dando prioridad a gastos corrientes en bienes y servicios y retribuciones del personal, mientras disminuyen las inversiones en los proyectos destinados a la investigación y desarrollo en tecnología aeronáutica y al desarrollo en tecnología espacial.

España apenas destina el 1,3% del PIB, muy por debajo de los compromisos adquiridos con la OTAN (2%),<sup>19</sup> y tampoco cuenta con una ley de financiación de la defensa, lo que complica los ciclos de planeamiento y presupuestación.

En un sector tan competitivo, se echa en falta el apoyo institucional necesario para impulsar y rentabilizar la internacionalización de las empresas españolas, que, si bien gozan de buena reputación y alta calidad de producción, destinan inversiones insignificantes en I+D+I y encuentran dificultades añadidas para retener el talento.<sup>20</sup>

16 En 2003 el Consejo Europeo de Bruselas adoptó el primer concepto estratégico de la Unión, conocido por el nombre de "Estrategia de Seguridad Europea" (el llamado Documento Solana: "Una Europa segura en un mundo mejor"), en el que se identificaban las principales amenazas para la Unión Europea en los siguientes años y establecía tres objetivos estratégicos: acciones preventivas (no confundir con "guerras preventivas"); creación de estructuras de seguridad en los países vecinos (Balcanes, este de Europa, sur del Cáucaso, Oriente Medio y región mediterránea); y apoyo a un orden multilateral eficaz (OSCE, Consejo de Europa, Asociación de Naciones del Sureste Asiático, Mercado Común del Sur, Unión Africana, Naciones Unidas, Corte/Tribunal Penal Internacional) y refuerzo de las relaciones con la OTAN y el vínculo transatlántico.

17 España es miembro de las Naciones Unidas, de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa, de la OTAN y de la UE.

18 MINISTERIO DE DEFENSA DE ESPAÑA. Presupuesto del Ministerio de Defensa año 2023, Secretaría de Estado de Defensa. [en línea]. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/presupuestos/presupuesto-MINISDEF-2023.pdf>

19 El gobierno español se comprometió a llegar al 2% en 2030 siempre que las condiciones económicas lo permitan. El gasto en defensa en España, a pesar del incremento en los últimos años (del 0,9 % del PIB en 2019 al 1,3% en 2023) sigue siendo insuficiente para hacer frente a las dificultades por las que atraviesa la industria de defensa por el incremento de las inversiones, que se materializa en los retrasos de entrega de armas modernas y adaptadas a las nuevas tecnologías, a pesar de que el Ministerio de Defensa se ha fijado la modernización y excelencia de nuestras Fuerzas Armadas. Manfredo Monforte. "Los retos de la industria de defensa española", Infodefensa, 13 de octubre de 2024. [en línea]. Disponible en: <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/5028459/retos-industria-defensa-espanola>

20 Algunas diputaciones y comunidades autónomas están poniendo en marcha propuestas interesantes para impulsar sus industrias hacia las tecnologías duales.



Aunque la industria militar es un impulsor del desarrollo tecnológico y de empleo, además de un sector estratégico para cualquier país, la ausencia de una cultura de defensa, el poco apoyo institucional y los bajos salarios hacen poco atractivo a nuestros jóvenes trabajar en un sector con poca proyección profesional.<sup>21</sup>

La posición de la industria española como un actor relevante, a pesar del interés manifestado por el gobierno para liderar programas europeos en el marco de la Estrategia Industrial Europea de Defensa,<sup>22</sup> no deja de ser un deseo hoy alejado de la realidad. Es difícil conseguir la autonomía estratégica como marca país, si parte del capital de nuestra industria es extranjero y cuando la dependencia de las tecnologías extranjeras también es casi absoluta. La mayoría de las organizaciones funcionan con tecnología obsoleta o analógica, y eso genera una creciente necesidad de modernización y optimización en la gestión de las amenazas.

Pero también, abre una oportunidad para la reconversión de la industria hacia las tecnologías disruptivas, como la ciberseguridad avanzada, la realidad extendida, la conectividad y las redes de combate en la nube o los sensores hiperespectrales.<sup>23</sup>

En España hay talento, lo que sobra es hiperregulación, trabas al emprendimiento y salarios poco competitivos que desincentivan inversiones costosas con retornos a largo plazo.

Las carencias, en materia de capacidades, no es un problema exclusivo de España. La alta representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidenta de la Comisión, Kaja Kallas, lo ponía de manifiesto durante la presentación del Libro Blanco sobre la defensa continental, un ambicioso paquete financiero que pretende reforzar las capacidades paneuropeas, por medio del impulso de la producción europea –refuerzo de la base industrial y tecnológica– y la creación de un mercado de equipos europeos.

Lo que no explican es que para que ello exista, se necesitan acuerdos y medidas de confianza creíbles, así como una estructura de mandos europea integrada.

La falta crónica de inversión y gasto eficiente es casi secundario, cuando lo que está en juego no es la defensa colectiva y la soberanía estratégica de Europa, sino el posicionamiento de los ejes franco-alemán y anglo-italiano como polos de poder –incluida la disuasión nuclear–<sup>24</sup> al frente

---

21 En 2023 cerca de 400.000 jóvenes se fueron a trabajar al extranjero.

22 COMISIÓN EUROPEA. Propuesta legislativa de la Comisión Europea para reforzar la preparación industrial en materia de defensa en la UE y establecer un marco normativo para garantizar la disponibilidad y el suministro oportuno de productos de defensa. Conocida como EDIS y publicada el 5 de marzo de 2024, sugiere cambiar al “modo de economía de guerra” debido a la invasión rusa de Ucrania en 2022 y los temores por los rumores de retirada del presidente norteamericano Donald Trump de la OTAN. Dirección General de Comunicación. “Primera estrategia industrial europea de defensa para mejorar la preparación y la seguridad de Europa”, Comisión Europea, 5 de marzo de 2024. [en línea]. Disponible en: <https://www.commission.europa.eu/news/first-ever-european-defence-industrial-strategy-enhance-europes-readiness-and-security-20...>

23 BALMACEDA, Aldana. “Las tendencias que definirán el futuro de la Defensa en España”, *Cybersecurity news*, 15/01/2025. [en línea]. Disponible en: <https://www.cybersecuritynews.es/las-tendencias-que-definiran-el-futuro-de-la-defensa-en-espana/>

24 Solo Reino Unido y Francia cuentan con capacidad nuclear propia, lo que les confiere un enorme poder, acrecentado por el alejamiento y desinterés de Estados Unidos de seguir manteniendo en solitario la defensa del Viejo Continente. Pese a las reticencias tradicionales, se empiezan a oír voces que plantean desde permitir el paso de armas nucleares por su territorio (Finlandia), ayudar a cofinanciarlas (Alemania) o incluso desarrollar su propio arsenal nuclear (Polonia). Ginés Soriano. “Europa hacia la disuasión nuclear: Polonia quiere la suya, Finlandia se plantea dejarle paso y Alemania financiarla”, *Infodefensa*, 3 de abril de 2025. [en línea]. Disponible en: <https://www.infodefensa.com/>



de consorcios industriales— BAE Systems, Leonardo y Thales— que afrontan el reto de reducir la dependencia de EE.UU.

La Alianza Atlántica carece de un ejército propio, pero sí tiene la capacidad para generar un mando y control coordinado; ¿cederemos los europeos el poder del mando y control a franceses, británicos y alemanes por ser sus industrias la palanca tecnológica de la futura industria de defensa?

No parece que ni las empresas europeas, que operan en un mercado más fragmentado que el resto de las potencias militares, ni países como Alemania, Francia o Italia, que tienen modelos diferentes de tanques (por ejemplo), vayan a permitir las fusiones y adquisiciones. No solo porque implican recortar empleos, sino también por la pérdida de soberanía en un sector extremadamente sensible.

Forjar alianzas con líderes, referentes y confiables, con acuerdos claros de reparto del trabajo, sí; entregar la gestión de las soluciones avanzadas en comunicaciones, radares, satélites o software de defensa, por poner un ejemplo, no.

La ambición de Europa de impulsar su autonomía en materia de defensa y ser independiente de EE. UU., además, es incompleta ante la

ausencia de compañías —ni siquiera una— tecnológicas especializadas en inteligencia artificial y análisis de big data.

Cuando la Inteligencia Artificial es más importante que nunca en el mundo de la inteligencia para el análisis de la información a gran escala, el enfoque restrictivo de la UE con respecto a la Inteligencia Artificial, lejos de fomentar la innovación en Europa, abre la puerta a la fuga del talento hacia entornos donde la creatividad no esté sometida a frenos morales ni éticos.<sup>25</sup>

La complicada gobernanza de la protección de datos en la UE y la aplicación fragmentada de la norma ponen a Europa en riesgo de perder el tren en la revolución de la IA, en un momento de especial incertidumbre geopolítica.<sup>26</sup>

## Conclusiones

La guerra en Ucrania ha puesto sobre la mesa la necesidad de que Europa, en un entorno geopolítico vulnerable, invierta de una manera más sólida en su base industrial y tecnológica, como una vía para mejorar su defensa, adquirir una autonomía y un papel más preponderante dentro de la Alianza Atlántica, y reducir la dependencia en materia de fabricación y tecnología.

España, dentro de su propia Estrategia Industrial de Defensa de 2023, reconoce la necesidad de

25 El 1 de agosto de 2024 entró en vigor la Ley de Inteligencia Artificial de la UE, una ley inédita en el mundo que busca regular el uso de la tecnología en función del riesgo que suponga para las personas y sus derechos fundamentales. Sin entrar a valorar la bondad ética que pretende, la medida, en un mundo cada vez más competitivo y agresivo, lejos de impulsar la industria europea, su implementación supone un freno a la innovación y desengancha a la UE del ritmo del desarrollo tecnológico de otras superpotencias con menos filtros morales. "Enfoque europeo de la Inteligencia Artificial", Comisión Europea. [en línea]. Disponible en: <https://www.digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/european-approach-artificial-intelligence>; "EU Artificial Intelligence Act". Texto legal completo [en línea]. Disponible en: <https://www.artificialintelligenceact.eu/es>

26 ARNAL, Judith. "La Inteligencia Artificial en riesgo en la Unión Europea: no es la regulación, es la implementación", El Cano, 5 de noviembre de 2024. [en línea]. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-inteligencia-artificial-en-riesgo-en-la-union-europea-no-es-la-regulacion-es-la-impl...>



contar con una capacidad industrial suficiente en el ámbito de la producción de armamento.

Nos encontramos en un momento crítico de la capacidad militar, al que debemos añadir los problemas de adquisición, gestión e integración de los recursos imprescindibles en las tecnologías disruptivas.

El incremento presupuestario se hace con el mismo número de personal existente en la actualidad. Además, la dificultad para financiar el Programa para la Industria de la Defensa Europea (EDIP por sus siglas en inglés) y las dudas para alcanzar los objetivos previstos (que al menos el 40% de los equipos de defensa en 2030 se hayan adquirido en colaboración) no es un asunto menor que genera incertidumbre y polémica interna.

El doble uso civil-militar de las tecnologías está potenciando que varias gestoras estén poniendo en marcha Fondos de Inversión para Defensa y Seguridad impulsados por el Plan ReArme europeo. Al tiempo que alivian los presupuestos nacionales –y aplacan unas opiniones públicas reticentes a desviar fondos a propuestas militares en detrimento de servicios sanitarios o educativos–, la potencial escalabilidad de las *startups* del sector tecnológico y de la Inteligencia en Defensa es un atractivo difícil de dejar pasar.<sup>27</sup>

España enfrenta retos en defensa que son estructurales y que tienen que ver con una cultura de defensa insuficiente, con la ausencia de un presupuesto estable en Defensa y con el

mantenimiento de un marco de planeamiento antiguo y lento.

A todo lo detallado, se suma la falta de talento y personal para planificar los programas, dentro del Ministerio de Defensa, para que la gestión de estos al final sea eficaz.

Aunque nos hemos comprometido como país a destinar el 2% del PIB al presupuesto de defensa, integrar este gasto en la transformación de la economía es una tarea que requiere de una transformación adicional en la percepción social de las amenazas, algo de lo que los españoles carecemos.

Atender la seguridad en el Flanco Sur y en otras zonas geográficas en crisis, así como reforzar la relación con los EE.UU. (bastante deteriorada en los últimos años), tampoco es una prioridad para una opinión pública y una clase política que parece más enfocada a lograr una transición verde y digital.

La dependencia del exterior no ha sido un problema para un país convencido de que Europa es el marco idóneo donde diluir todos los problemas derivados de una identidad nacional no gestionada.

La apuesta por un modelo de seguridad integral, apoyada en una industria geográficamente equilibrada, responde a ese criterio.

Los esfuerzos nacionales, aunque loables, son insuficientes en un contexto geopolítico, en el que la cooperación es esencial para estar

---

27 HERNÁNDEZ. Joaquín, "Gestoras españolas impulsan nuevos fondos de hasta 500 millones para invertir en Defensa", *Voz Populi*, 2 de abril 2025. [en línea]. Disponible en: <https://www.vozpopuli.com>



preparados ante una eventual guerra de alta intensidad.

Las oportunidades de colaboración encuentran menos resistencia cuando la intención de colmar las carencias de capacidades a corto plazo es más urgente.

Sin embargo, cuando se trata de construir una arquitectura de Defensa más sólida, como la adquisición conjunta de equipos, el establecimiento de plataformas de intercambio de información y datos o el desarrollo de doctrinas comunes, el equilibrio entre las prioridades nacionales y las oportunidades internacionales es un desafío que por el momento no está resuelto.

Junto a los retos presupuestarios y geopolíticos, España enfrenta desafíos industriales que requieren mejorar la industria militar para duplicarla en valor.

Aunque la Estrategia de Seguridad Nacional 2021 plantea la creación de una reserva estratégica basada en capacidades de producción nacional, la ausencia de una ley de financiación de la defensa, que gestione las necesidades de las capacidades militares y apoye a las pequeñas y medianas empresas, impide proteger de forma adecuada el tejido industrial español frente a competidores extranjeros.

El futuro de la defensa en España pasa por reforzar el campo de las telecomunicaciones o la ciberseguridad. La transformación impulsada por las nuevas tecnologías, la realidad extendida y la conectividad o las redes de combate en la nube, plantea la necesidad del desarrollo de un plan integral que no parece estar en la

prioridad de la agenda política del gobierno actual y sus socios de coalición.

La participación de nuestras FAS en operaciones internacionales bajo bandera de distintos organismos internacionales en países como Líbano, Letonia, Rumanía, Colombia, Somalia o Irak, parecen colmar las apetencias de la sociedad y la clase política española, volcada en conceptos abstractos de solidaridad, exenta de la responsabilidad que acarrea la defensa de esos valores cuando se trata de nuestro teatro nacional o cercano.

Por el momento, los Estados miembros de la UE siguen encargándose de las políticas de seguridad y defensa, aunque no está claro que la comisión tenga competencias asignadas en los tratados para planificar estos asuntos.

Modificar los tratados para que la UE asuma un papel más relevante en materia de defensa no parece viable. La postura crítica del presidente norteamericano Donald Trump sobre el papel que los europeos debemos jugar respecto a nuestra propia seguridad, ha originado fuertes tensiones entre los líderes de la región, despertado el temor de que EE.UU. llegue incluso a abandonar la OTAN, dejándonos en una posición aún más vulnerable.

Este nuevo escenario estratégico es lo que ha acelerado la disposición de la UE para establecer un nuevo marco de planificación. Este deberá avanzar hacia una industria de la defensa cuya ejecución, a pesar de las oportunidades que se abren, no será posible si no hay un proveedor de seguridad común y voluntad política para configurar la estructura de una fuerza militar bajo los órdenes de un comité político y de seguridad y un comando militar único.



## Bibliografía

- ALVIRA, Francisco. "Opinión pública, servicio militar y Fuerzas Armadas en España". *Política Exterior*, vol. 6, núm. 26, Monográfico. 1992, pp. 163-170. [en línea]. Disponible en <https://www.jstor.org/stable/20643240>
- ARNAL Judith. "La inteligencia artificial en riesgo en la Unión Europea: no es la regulación, es la implementación". *El Cano*, 5 de noviembre de 2024. [en línea]. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-inteligencia-artificial-en-riesgo-en-la-union-europea-no-es-la-regulacion-es-la-impl>
- BALMACEDA, Aldana. "Las tendencias que definirán el futuro de la Defensa en España". *Cybersecurity news*, 15/01/2025. [en línea]. Disponible en: <https://www.cybersecuritynews.es/las-tendencias-que-definiran-el-futuro-de-la-defensa-en-espana/>
- CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL (CESEDEN), Ministerio de Defensa. "Modelo español de Seguridad y Defensa". Documento de Seguridad y Defensa. 8 Febrero de 2007 [en línea]. Disponible en: <https://www.Dialnet-ModeloEspañolDeSeguridadYDefensa-562857.pdf>
- COMSIÓN EUROPEA. Dirección General de Comunicación. "Primera estrategia industrial europea de defensa para mejorar la preparación y la seguridad de Europa". Comisión Europea, 5 de marzo de 2024. [en línea]. Disponible en: <https://www.commission.europa.eu/news/first-ever-european-defence-industrial-strategy-enhance-europes-readiness-and-security-20...>
- COMISIÓN EUROPEA. "Enfoque europeo de la inteligencia artificial". Comisión Europea. [en línea]. Disponible en: <https://www.digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/european-approach-artificial-intelligence>; "EU Artificial Intelligence Act". [en línea]. Texto legal completo disponible en: <https://www.artificialintelligenceact.eu/es>
- COMISIÓN EUROPEA: Eurobarómetro Standard 102. La opinión pública en la Unión Europea, Informe nacional: España, octubre-noviembre 2024. [en línea]. Disponible en: [https://www.spain.representation.ec.europa.eu/document/download/6307ca5d-d718-492c-aeb4851b3b24\\_es](https://www.spain.representation.ec.europa.eu/document/download/6307ca5d-d718-492c-aeb4851b3b24_es)
- COMISIÓN EUROPEA. Comunicado de prensa. "La Comisión presenta el Libro Blanco sobre la defensa europea y el plan ReArmar Europa/preparación 2030", publicado el 19 de marzo de 2025. [en línea]. Disponible en: [https://www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_25\\_793](https://www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_25_793)
- DÍEZ-NICOLÁS Juan. "La Transición Política y la opinión pública española ante los problemas de la defensa y hacia las Fuerzas Armadas". *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Nº. 36, oct.-dic. 1986, pp. 13-24. [en línea]. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/40183243>
- FUNDACIÓN ARECES. "El camino hacia la autonomía estratégica de la Unión Europea", *Ideas para el Debate*, octubre de 2024. [en línea]. Disponible en: <https://www.fundacionareces.es/recursos/doc/portal/2024/10/18/europa.pdf>
- INFODEFENSA. "Europa hacia la disuasión nuclear: Polonia quiere la suya, Finlandia se plantea dejarle paso y Alemania financiarla". *Soriano Ginés*. Infodefensa, publicado el 3 de abril de 2025. [en línea]. Disponible en: <https://www.infodefensa.com/>



- GLOBAL STRATEGY. Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE. [en línea]. Disponible en: <https://www.europa.eu/globalstrategy/en>
- HERNÁNDEZ, Joaquín. "Gestoras españolas impulsan nuevos fondos de hasta 500 millones para invertir en Defensa". Voz Populi, publicado el 2 de abril de 2025. [en línea]. Disponible en: <https://www.vozpopuli.com>
- MINISTERIO DE DEFENSA DE ESPAÑA. Presupuesto de Defensa año 2023, Secretaría de Estado de Defensa. [en línea]. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/presupuestos/presupuesto-MINISDEF-2023.pdf>
- MONFORTE, Manfredo. "Los retos de la industria de defensa española". Infodefensa, 13 de octubre de 2024. [en línea]. Disponible en: <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/5028459/retos-industria-defensa-espanola>
- TORRIJOS, Juan Carlos M. "Más allá de la "mili": por una prestación personal obligatoria en España". Revista Ejércitos, 04/03/2025. [en línea]. Disponible en: <https://www.revistaejercitos.com/opinion/mas-all-de-la-mili-por-una-prestacion-personal-obligatoria-en-espana/>
- PIQUÉ Josep. "Nuevas fronteras de la Política Exterior de España". Política Exterior, Vol. 15, Nº 79, enero-febrero de 2001, pp. 57-70. [en línea]. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/20645042>
- PORTERO, Florentino. "España ante los nuevos paradigmas de seguridad y defensa". Cuadernos FAES, julio/septiembre 2018. [en línea]. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/26482879>
- Prontuario de Ayuda para la Gestión de la Participación Nacional en el Fondo Europeo de Defensa (European Defense Found-EDF), febrero de 2025. [en línea]. Disponible en: <https://www.tecnologiaeinnovacion.defensa.gob.es/es-es/Presentacion/ImasD/Documents/Ayuda>



# Canal de Panamá: en la disputa de influencia de la era Trump

María Isabel Muñoz Antonin<sup>1</sup>

## Resumen

*A pesar del incremento del cambio climático y sus impactos en los niveles de disponibilidad hídrica, y los actuales focos de desarrollo en el Estrecho de Magallanes, el Canal de Panamá no ha perdido vigencia. Su importancia estratégica ha quedado manifiesta en la arremetida de Estados Unidos para intentar recuperar su control. La amenaza activó a Panamá y con ello los mecanismos para neutralizar la presencia china y el avance de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (Belt and Road Initiative), como parte de la disputa de ambas potencias para incrementar su influencia, el control de los dominios marítimos y la hegemonía global.*

## Abstract

*Despite the rise of climate change and its impacts on water availability levels, as well as the emerging development hubs in the Strait of Magellan, the Panama Canal has not lost its relevance. Its strategic importance has become evident in the United States' push to regain control. This perceived threat triggered a response and action from Panama, activating mechanisms to counter China's presence and*

1 Periodista de UNIACC y Magíster en Comunicación Estratégica de la Universidad Adolfo Ibáñez (UAI). Es Subteniente de Reserva del Ejército y Alguacil de Carabineros de Chile. Colaboradora permanente para la Revista Escenarios Actuales del Centro de Estudios e Investigaciones Militares CESIM del Ejército de Chile. Ex Gerente General de la Asociación de Productores de Hidrógeno Verde y sus derivados de Magallanes –H2V Magallanes AG. Fue Directora Ejecutiva del Centro de Negociación y Relaciones de la Universidad Adolfo Ibáñez (UAI) y Directora de la Escuela de Relaciones Públicas Corporativas de Universidad de las Comunicaciones (UNIACC). Colaboró en el corporativo minero de Antofagasta Minerals-AMSA. Fue Gerente de Asuntos Corporativos del Centro Vincular y Directora de Asuntos Públicos de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (PUCV). Ha integrado el Directorio de la Cámara de Comercio Asia Pacífico, la Asociación de Ética Empresarial y Organizacional de Chile y vicepresidenta de FOCCO, foro gremial de comunicaciones corporativas. Actualmente es Directora de Comunicaciones para el Proyecto Seguridad para Chile que impulsa AthenaLab, Atlantic Council (Washington DC), The Chilean Business Roundtable (CBR), y Amcham Chile, para el desarrollo de una propuesta de estructura y sistema de Seguridad Nacional para el Estado de Chile.



### Palabras clave

Canal de Panamá  
Nuevo orden global  
Negociación geoestratégica  
Guerra comercial  
Influencia

### Keywords

Panamá Canal  
New Global Order  
Geostrategic negotiation  
Commercial war  
Influence



*the advance of the Belt and Road Initiative, as part of the broader rivalry between the two powers to expand their influence, control maritime domains, and pursue global hegemony.*

El Canal de Panamá es sin duda una de las mayores obras de colaboración en la historia. Fue una construcción sin precedentes en su época que permitió conectar al mundo a través del tráfico marítimo y comercio internacional uniendo por un paso de aproximadamente 82 km. dos grandes océanos.<sup>2</sup> Esto demandó superar enormes desafíos de ingeniería, saneamiento y una gran capacidad de organización. Sin embargo, a poco más de cumplir 110 años de exitosa operación, Panamá enfrenta un nuevo reto y no menos complejo en medio de una evidente disputa geo-económica y geopolítica entre dos grandes potencias que compiten por el control de las rutas comerciales y la supremacía del poder.

Para efecto de este análisis, es necesario recordar que el 28 de marzo de 2015, el gobierno chino publicó su "Visión y acciones para construir conjuntamente la nueva Ruta de la Seda, la Ruta de la Seda Económica y la Ruta de la Seda Marítima del Siglo XXI", audaz proyecto hegemónico de transformación de China, conocido como Iniciativa de la Franja y la Ruta (Belt and Road Initiative), que explica, por una parte, los objetivos de Pekín para asumir un mayor control de los espacios marítimos

globales, disipando cualquier duda respecto de la decisión de China para convertirse en una potencia hegemónica mundial.

La Ruta de la Seda desvió la atención de los analistas geopolíticos de otro objetivo estratégico de Pekín como es el control de estrechos marítimos clave, especialmente aquellos que presentan "cuellos de botella marítimos", por donde fluyen concentraciones de rutas navales comerciales y militares:<sup>3</sup> y por ello se focalizó en dos ejes estratégicos que comienzan en el Mar de China Meridional y fluyen hacia el océano Índico y el océano Pacífico respectivamente, que en su conjunto estarían diseñados para crear un enorme cinturón marítimo alrededor de Afro-Eurasia.

La congestión marítima en dichos cuellos de botella marítimos<sup>4</sup> conlleva igualmente un aumento de las formas de delincuencia en el mar, desde la piratería hasta el terrorismo, lo que aumenta exponencialmente los costos de los seguros de buques y carga. Por lo tanto, controlar y asegurar estos pasos marítimos representa un objetivo crucial para cualquier actor geoestratégico de la escala de China y EE.UU.

- 
- 2 El Canal de Panamá se extiende desde la entrada en el Atlántico en Colón hasta la entrada en el Pacífico ubicada en Balboa.
  - 3 CATRINEL, Popescu, Alba. Control of Key Maritime Straits – China's Global Strategic Objective. International Journal of Economics and Business Administration Volume V, Issue 1, 2017.
  - 4 A nivel mundial existen 7 cuellos de botella marítimos: 1) Canal de Panamá, pertenece a Panamá y conecta los océanos Atlántico y Pacífico; 2) Estrechos daneses, son tres (Storebælt, Lillebælt, Oresund), pertenecientes a Dinamarca y separan el mar Báltico del Mar del Norte; 3) Estrecho de Malaca, entre la península malaya y la isla de Sumatra, separa el sur del océano Índico del océano Pacífico; 4) Estrecho de Ormuz, entre Irán y la península Arábiga (Emiratos Árabes Unidos y el enclave de Musandam en Omán), que separa el océano Índico del Golfo Pérsico; 5) Estrecho de Bab el-Mandeb: entre la Península Arábiga (Yemen) y el Cuerno de África (Yibuti y Eritrea), 6) Canal de Suez, entre Puerto Said y el Golfo de Suez, pertenece a Egipto y conecta el Mar Mediterráneo con el Golfo de Adén; y 7) Estrechos del Bósforo y los Dardanelos, ubicado entre las fronteras europea y asiática, pertenecientes a Turquía que conectan el Mar Negro con el Mar Mediterráneo.



El 2025 partió desdibujando el mundo. Recién iniciada la segunda administración del presidente Donald Trump, el mandatario explicitó desde el Capitolio los apetitos y afanes expansionistas de Estados Unidos para desafiar el antiguo Orden y declarar –entre otras materias de ejecución inmediata– la aspiración del país del norte para recuperar el Canal,<sup>5</sup> desde una agenda y narrativa que el propio presidente autodenominó como “democracia imperial”.

Para muchos analistas como Antoni Gutiérrez-Rubí, del diario El País, el acto desplegado en el Capitolio más que una exhibición formal de asunción de poder, fue más bien un ejercicio litúrgico del Nuevo Imperio, un despliegue escénico marcado por la sumisión colectiva de importantes magnates empresariales y reyes de imperios tecnológicos, entre ellos Elon Musk, Mark Zuckerberg, Jeff Bezos y Sundar Pichai. “*La edad dorada de Estados Unidos acaba de comenzar. Nada se interpondrá en nuestro camino, el futuro es nuestro*”, fueron algunas de las declaraciones del presidente Trump, advirtiendo a los panameños –más allá de cualquier tratado firmado en el pasado– que ahora ocupaban un lugar en su agenda, dejando entrever que la continuidad de su control estaría supeditado a la entrega de ciertas garantías a Estados Unidos.

En su mensaje inicial no hubo mucha diplomacia, al punto de no descartar la utilización de la fuerza militar o la coerción económica para hacerse de nuevo con el control del canal. En esta misma línea, el anuncio del presidente efectuado el 2 de

abril hizo patente la agenda MAGA,<sup>6</sup> hoy conocido como el Día de la Liberación,<sup>7</sup> que será igualmente recordado como la fecha de la renuncia formal de Estados Unidos al orden comercial mundial, abandonando su rol de guardián y vigía del mundo, para adoptar el proteccionismo a ultranza.

Como parte del nuevo impulso y determinación para volver a engrandecer a los Estados Unidos, el presidente norteamericano no solo ha expresado su aspiración de retomar el Canal de Panamá, sino también la aspiración de comprar Groenlandia, anexionar Canadá para convertir al país del norte en el estado número 51 y sugiriendo incluso un intencionado cambio semántico en la denominación del Golfo de México como “Golfo de América”. Más allá de estos anuncios y provocaciones para medir las reacciones poniendo a prueba la capacidad de negociación de algunos de sus países aliados, esta suerte de inédito acoso geopolítico revela por otra parte objetivos estratégicos asociados a algunos de los “dolores” de Estados Unidos.

Por ello Panamá, entendiendo muy bien las señales y lo que estaba en juego, se abocó a trabajar proactivamente para atender los intereses estadounidenses mucho antes de la elección del Sr. Trump. Un ejemplo es que el presidente José Raúl Mulino tomó medidas enérgicas contra la migración a través del Tapón del Darién, una franja de densa selva que separa a Colombia y Panamá. Tras la reciente visita de Rubio a Panamá en febrero 2025, Mulino acordó reforzar un centro de detención de migrantes y una pista de aterrizaje

5 En discurso público emitido desde la Ceremonia de Asunción en el Capitolio de Washington, el presidente Donald Trump emplazó a China y advirtió a Panamá, diciendo: “China está operando el Canal de Panamá. Y no se lo dimos a China, ... se lo dimos a Panamá y lo vamos a recuperar”. 20 de enero, 2025.

6 MAGA. Abreviatura en inglés asociada al eslogan de la administración Trump “*Make America Great Again*” (Hacer que Estados Unidos vuelva a ser grande).

7 Día de la Liberación, oficializado al mundo el 2 de abril de 2025, fecha en que se anuncia la implementación de aranceles recíprocos para 97 países.



en la provincia de Darién, y el acuerdo para recibir a 299 personas deportadas de Estados Unidos que provenían de países tan dispares como Irán, China y Afganistán.<sup>8</sup>

La presión estadounidense se veía venir y se hizo sentir, acelerando la postergada construcción de una presa diseñada para abordar los problemas de suministro de agua del canal, algo que *The Economist*, califica como una pesadilla trumpiana. Sucede que cuando bajan los niveles de agua, se restringe el paso por el canal y algunos tramos se venden en subasta. En noviembre de 2023, una empresa que transportaba GNL estadounidense pagó la cifra récord de 4 millones de dólares por este privilegio. Un día después de que el secretario de Estados de EE.UU., Sr. Marco Rubio,<sup>9</sup> se reuniera con funcionarios de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), se informó a los habitantes del lugar que se habían aprobado los fondos para la construcción de la presa, que se inundaría la zona y su reasentamiento. Aun cuando la Autoridad del Canal de Panamá no haya confirmado oficialmente que esta decisión hubiese tenido relación con la visita del Sr. Rubio, es bastante lógico pensar que agilizar esta construcción pudo ser parte de la agenda del subsecretario.

## Relevancia y potencial estratégico

El Canal de Panamá es vital para la economía y el desarrollo panameño. A pesar de que su administración ha sido reconocida como eficiente desde 1999, la Autoridad del Canal de Panamá ahora no

solo enfrenta desafíos climáticos y comerciales, sino que su administración está situada en el ojo de un verdadero huracán geopolítico y geoestratégico.

Las reacciones internacionales a las declaraciones de Trump han sido contundentes, con un amplio respaldo a Panamá por parte de líderes latinoamericanos y organismos multilaterales, subrayando el respeto al derecho internacional y a los tratados vigentes.<sup>10</sup> Desde esta perspectiva la opinión ha sido transversal, en el sentido que cualquier intento de recuperar el canal sería inviable legal y diplomáticamente, además de, probocar la desestabilización de la región. Lo anterior ha puesto de manifiesto su relevancia estratégica y la complejidad de equilibrar intereses nacionales e internacionales sin abandonar su gestión y operación.

Haciendo un poco de historia, es pertinente recordar que el potencial estratégico del Canal de Panamá fue considerado hace siglos desde el Viejo Mundo. En 1534 Carlos V de España ordenó lo que fue el primer estudio de factibilidad para evaluar una posible ruta canalera a través del istmo. Tres siglos más tarde se daría inicio a los primeros esfuerzos de construcción.

Mucho antes de que se llegara a construir el canal, Panamá fue una ruta natural para el tránsito de mercancías y personas. Entre 1606 y 1739 existen registros de que se realizaron las Ferias de Portobello, donde convergían las expediciones comerciales provenientes de España trayendo mercancías para ser vendidas en las colonias, de regreso trasladaban

8 THE ECONOMIST. Marzo 13, 2025. Disponible en: <https://www.economist.com/the-americas/2025/03/13/panamas-giveaway-game>

9 El secretario Marco Rubio fue nombrado el 3 de enero de 2025 como administrador responsable a cargo de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) para asegurar la consonancia de la agenda "America First", promoviendo responsablemente los intereses estadounidenses en el extranjero.

10 CENTRO DE ESTUDIOS SUPERIORES DE LA DEFENSA NACIONAL (CEDESEN). Navegando aguas turbulentas: soberanía panameña frente al desafío de Donald Trump. Rocío de los Reyes Ramírez. Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) Ministerio de Defensa Gobierno de España. [en línea]. Disponible en: [https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/navegando\\_aguas\\_turbulentas\\_2025\\_dieeee08](https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/navegando_aguas_turbulentas_2025_dieeee08)



metales preciosos y otros productos procedentes principalmente del Virreinato del Perú. Los galeones llegaban a Portobello, en la costa Atlántica de Panamá, y la mercancía era transportada en mulas desde y hasta la costa Pacífica, desarrollándose en Panamá el primer sistema de transporte multimodal interoceánico.

A partir de 1880 los franceses trabajaron en el canal por 20 años, pero las enfermedades y los problemas financieros quebrantaron el sueño de la Compagnie Universelle du Canal Interocéanique de Panamá. Algunos años más tarde, tras la firma del Tratado Hay-Bunau-Varilla en 1903,<sup>11</sup> entre Panamá y Estados Unidos para la construcción del Canal de Panamá, se estableció que:

- EE.UU. podía construir, administrar y defender un canal en el istmo de Panamá.
- Panamá cedía a Estados Unidos una franja de tierra de 10 millas de ancho para la construcción del canal.
- Estados Unidos entregaría a Panamá \$10 millones en un solo pago y \$250.000 dólares al año garantizando la independencia de Panamá, y comprando los derechos y propiedades a la compañía francesa para iniciar la construcción de un canal interoceánico. En aquel entonces los problemas de ingeniería incluían cavar a través de la cordillera Continental para construir la represa más grande del mundo, diseñar y construir el canal de esclusas más imponente jamás imaginado, y las más grandes compuertas, resolviendo de paso problemas ambientales de enormes proporciones.



Imagen N°1: La presidenta de Panamá, Mireya Moscoso, y el expresidente Jimmy Carter, en representación de Estados Unidos, durante un intercambio de notas diplomáticas frente a un grupo de mandatarios de distintos países.

Después del primer intento de construcción iniciado por Francia en 1881 y abandonada en 1890, Estados Unidos completó la obra entre 1904 y 1914, inaugurándose oficialmente el 15 de agosto de 1914.

**Fuente:** Museo del Canal Interoceánico. Panamá.



Imagen N° 2: Traspaso oficial de la Administración el 31 de diciembre de 1999 en el Edificio de la Administración del Canal, entre la presidenta Mireya Moscoso y Louis Caldera, presidente de la Comisión del Canal y secretario del Ejército de Estados Unidos. Registro histórico. Panamá alcanzó su plena soberanía en todo su territorio con la transferencia del Canal como el último bien que Estados Unidos debía entregar a Panamá. 1 de diciembre de 1999.

**Fuente:** Museo del Canal Interoceánico. Panamá.

<sup>11</sup> El tratado fue firmado el 18 de noviembre de 1903 por Philippe-Jean Bunau-Varilla, representante diplomático francés de Panamá, y John Hay, secretario de Estado de Estados Unidos.



Imagen N° 4: Registro histórico.

**Fuente:** National Geographic. Cordon Press.

En 1977, Estados Unidos y Panamá se unieron en una asociación para la administración, operación y mantenimiento del Canal de Panamá. De acuerdo con dos tratados firmados en una ceremonia en las oficinas de la OEA en Washington, D.C., el 7 de septiembre de 1977, el Canal debía ser operado hasta el final del siglo como parte del arreglo mutuo para fortalecer los lazos de amistad y cooperación entre los dos países. Los tratados fueron aprobados en Panamá en un plebiscito el 23 de octubre de 1977 y el Senado de Estados Unidos dio su aprobación y consentimiento para su ratificación en marzo y abril de 1978. Los nuevos tratados entraron en vigor el primero de octubre de 1979.

Durante 20 años la Comisión del Canal de Panamá, agencia del gobierno de Estados Unidos, operó el Canal, a partir de la implementación del Tratado del Canal de Panamá el primero de octubre de 1979. Esta comisión funcionó bajo la supervisión de una junta binacional. Durante los primeros 10 años del período de transición, un ciudadano estadounidense sirvió como administrador del Canal y un panameño fue designado subadministrador

responsable. A partir del primero de enero de 1990, se invirtieron los roles.

La citada comisión reemplazó a la antigua Compañía del Canal de Panamá, la cual, junto a la antigua Zona del Canal y su gobierno, desapareció el 1° de octubre de 1979. El 31 de diciembre, tal como lo requería el tratado, Estados Unidos transfirió el Canal a Panamá.



Imagen N° 5: Destacamento de Policía de la Zona del Canal de Panamá.

**Fuente:** Museo del Canal. Casco Antiguo Panamá. [en línea]. Disponible en: <https://museodelcanal.com/>

A contar del 31 de diciembre de 1999 la República de Panamá asumió la responsabilidad total de la administración, operación y mantenimiento del Canal de Panamá a partir de una entidad gubernamental denominada, en adelante, Autoridad del Canal de Panamá (ACP), creada para tal efecto por la Constitución Política de la



República de Panamá. La mencionada Autoridad del Canal pasó a ser una entidad autónoma del Estado panameño a cargo de su administración, operación y mantenimiento, como una persona jurídica autónoma de derecho público, constituida y organizada conforme a los términos previstos por la Constitución Política y ley orgánica de fecha 11 de junio de 1997,<sup>12</sup> y los reglamentos aprobados por su junta directiva.<sup>13</sup>

De este modo, la administración del Canal mantuvo su compromiso con el servicio al comercio mundial y asegurando los niveles de excelencia que han sido tradicionales en esta vía acuática a través de su historia. Este esfuerzo nacional demandó inversiones permanentes en mantenimiento, programas de modernización, de capacitación y entrenamiento, para continuar siendo una de las más importantes arterias de transporte viable y económico para el comercio mundial, y un indiscutido motor que moviliza la economía y el crecimiento de Panamá, enquistado en la propia identidad del pueblo panameño como un símbolo de progreso y generación de valor para el mundo.

Respecto de los activos, es preciso mencionar que los bienes patrimoniales de Acp, en lo que respecta a inmuebles debidamente inscritos en el Registro Público como propiedad de la Autoridad del Canal de Panamá, son inmuebles inalienables de la nación, constituidos por tierras, infraestructura y mejoras, todos bajo administración privativa de la Autoridad del Canal.<sup>14</sup>

Mucho antes de asumir, el presidente Trump insistió en la idea de que detener la actividad económica extranjera permitiría contener el déficit mejorando sustancialmente los resultados para los estadounidenses.<sup>15</sup> Esta es la línea que unifica todas las políticas económicas que en suma propone. No obstante, casi todas merman directa e indirectamente la oferta de la fuerza de trabajo, los insumos industriales, los bienes de consumo y la recaudación de impuestos federales.

Esto es exactamente lo opuesto a las políticas públicas destinadas a lograr estabilidad macroeconómica, que han demostrado su eficacia en el mundo en cuanto a generar crecimiento sostenido y de baja inflación.

Mientras algunos países apostaban por la configuración de un nuevo orden internacional alrededor del bloque de los BRICS, conformado por Brasil, Rusia, la India, China y Sudáfrica, y que ahora incluye a Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Etiopía e Irán, Estados Unidos y sus aliados se habían vuelto menos capaces de configurar unilateralmente el orden internacional. Adicionalmente y como parte del escenario de competición post pandémico, y de cara a la dependencia de suministro energético, muchos países estaban en búsqueda de centros de poder alternativos con el propósito de impulsar su propia autonomía.

Pero los BRICS enfrentan sus propias fisuras internas, donde una facción liderada por China y Rusia pareciera interesada en posicionar a la

12 Ley Orgánica N° 5 de 1977 [en línea] Disponible en: <https://docs.panama.justia.com/federales/leyes/5-de-1997-jan-21-1997.pdf>

13 PANCANAL. Ley N° 19 que organiza la Autoridad del Canal de Panamá. [en línea]. Disponible: <https://pancanal.com/wp-content/uploads/2021/10/acp-law-s1.pdf>

14 Compilación del Reglamento de Uso de los Bienes Patrimoniales de la Autoridad del Canal de Panamá y de los Bienes Administrados por la Autoridad del Canal de Panamá.

15 REVISTA FOREIGN AFFAIRS Latinoamérica. "Latinoamérica frente a los embates de Trump". Enero-marzo, 2025. Instituto Tecnológico Autónomo de México. [en línea]. Disponible en: <https://revistafal.com>



agrupación en contra del orden internacional de Occidente. Y aunque a Brasil le preocupe que su pertenencia al grupo pueda complicar su estrategia de no alineación, Brasil y la India observan al BRICS como plataforma e instrumento para democratizar y reformar el orden internacional, en la lógica de fomentar la confianza, socavando así cualquier intento de China y Rusia para reclutar al Sur global para una causa y agenda antioccidental.

Los sucesos de este primer trimestre han generado nuevos escenarios y ya se habla de un nuevo “Orden Global”, que se ha visto acelerado no solo por el unilateralismo proteccionista de Trump, sino en virtud de una ecuación bastante más compleja: los conflictos en Medio Oriente, la guerra entre Ucrania y Rusia, la latente desaceleración de China, y por cierto el repliegue reactivo de las distintas economías ante el MAGA. Se trata entonces más que de temas económicos, de una evidente lucha de poder e influencia, que explica la inesperada incursión norteamericana para intentar sacar a China del Canal de Panamá. Con este objetivo, sin la mediación de Pekín o Washington y a través de un consorcio de inversionistas liderado por el gigantesco gestor de activos BlackRock –de capital norteamericano–, se está impulsando la suscripción de un acuerdo por US\$22.8 billones de dólares con Hutchison Holding(CKH)<sup>16</sup> para comprar la propiedad mayoritaria de 45 operaciones portuarias en más de 20 países, entre ellos el estratégico Canal de Panamá.<sup>17</sup>

Pero la citada negociación ha sido compleja. BlackRock tenía previsto firmar este acuerdo el 2 de abril para formalizar la adquisición de 43 puertos, incluidos 2 en Panamá, pero el proceso de firma entre las partes se pospuso, de cara a señales claras de desaprobación por parte de China, país donde han proliferado voces de oposición que advierten que esta operación podría violar las leyes chinas, instando a CKH a reconsiderar;<sup>18</sup> mientras el regulador antimonopolio informa que revisaría este acuerdo “*para proteger la competencia justa en el mercado y salvaguardar el interés público*”.

Las autoridades panameñas consideran por su parte dos posibles vías para cancelar las actuales concesiones portuarias de CKH: una auditoría, para garantizar el uso eficiente y transparente de los recursos públicos verificando que la empresa esté reportando adecuadamente sus ingresos, pagos y aportes al Estado; y una impugnación de su constitucionalidad ante la Corte Suprema.

Pero el anuncio de Trump sobre el acuerdo con BlackRock solo aumentó el riesgo geopolítico y por ello las autoridades panameñas temen una mayor resistencia china a cualquier acción legal o regulatoria contra CKH, así como a la operación de venta propuesta. Los 145 días de negociación exclusiva serán de larga pero prudente espera, especialmente para los panameños.

Hay que distinguir que Panamá vendió a CKH una concesión *ad libitum*<sup>19</sup> de administración a 25 años para los puertos de Balboa y Cristóbal, que

16 HUTCHISON HOLDING. Sitio web: <https://www.ckh.com.hk/en/global/home.php>

17 EL NUEVO SIGLO. [en línea] Disponible en: <https://www.elnuevosiglo.com.co/internacional/la-jugada-de-washington-con-blackrock-para-sacar-china-del-canal-de-panama>

18 Ta Kung Pao, un ejemplo de medio pro-China.

19 Concesión *ad libitum*. Se refiere a una concesión que se otorga de manera legal y legítima, siguiendo los procedimientos y requisitos establecidos por la ley. La concesión, en esencia, es la autorización que una autoridad pública otorga a un particular o empresa para explotar un bien o servicio durante un tiempo determinado.

fue renovada el 2021 por otros 25 años. BlackRock negocia ahora una concesión para los próximos 22 años, comprando a todas luces “activos inseguros”, si es que la Corte Suprema de Panamá llegara a declarar inconstitucional el contrato original de dicha concesión portuaria, lo que abre dos salidas: 1) que BlackRock proponga una nueva concesión y 2) que los términos y condiciones de este nuevo acuerdo, se formule algo más equilibrado y favorable para el gobierno de Panamá, considerando las inversiones por concepto de ampliación y las infraestructuras actuales del canal.

Mientras tanto y, coincidentemente, fuerzas de seguridad de Panamá y Estados Unidos anunciaron el desarrollo del ejercicio conjunto Panamax 2025, con simulacros de defensa y protección del canal interoceánico “ante posibles amenazas”.<sup>20</sup> Aunque se trata de un ejercicio en el que participan fuerzas militares de varios países para ensayar la protección y defensa del Canal de Panamá, en este nuevo contexto toda acción y movimiento parece ser multipropósito.

En el marco de este despliegue conjunto, y con motivo de la Conferencia de Seguridad Centroamericana (CENTSEC),<sup>21</sup> se anunció la visita a Panamá del secretario de Defensa de Estados Unidos. Este país y Panamá fueron las coanfitriones de la CENTSEC, iniciativa en la cual el Comando Sur de Estados Unidos “busca promover y facilitar el diálogo y la cooperación entre los socios regionales de seguridad, enfocados en desafíos y objetivos comunes”. Sin duda, fue otra instancia crucial para el despliegue político y diplomático panameño, para ratificar su posición negociadora.



Imagen N° 6: presidente panameño, José Raúl Mulino junto al secretario de Defensa de Estados Unidos, Peter Hegseth. 8 de abril en (Ciudad de Panamá).

**Fuente:** Revista Estrategia & Negocios. Fotografía Agencia EFE.



Imagen N° 7: El secretario de Defensa de Estados Unidos, Peter Hegseth, habla durante la Conferencia de Seguridad Centroamericana (CENTSEC) en Ciudad de Panamá (Panamá).

**Fuente:** EFE/ Walter Hurtado.

20 DEUTSCHE WELLE. [en línea]. Disponible en: <https://www.dw.com/es/ee-uu-y-panam%C3%A1-realizan-ejercicio-militar-conjunto-de-protecci%C3%B3n-del-canal/a-72135911>

21 EMBAJADA DE ESTADOS UNIDOS EN PANAMÁ. [en línea]. Disponible en: <https://pa.usembassy.gov/es/estados-unidos-y-panama-expanden-su-cooperacion-en-seguridad/>



## Intereses chinos

No hay evidencias públicas que indiquen que el gobierno chino ejerza cierto nivel de control sobre el canal, sin embargo, es un hecho que las empresas chinas han alcanzado una presencia significativa en él. China representa el 21,4% del volumen de carga que transita por el Canal de Panamá, lo que lo convierte en el segundo mayor usuario después de Estados Unidos. En los últimos años, China también ha invertido mucho en puertos y terminales cerca del canal.

Hutchison Group es a su vez filial de CK Hutchison Holdings (CKH), un conglomerado multinacional, registrado en las Islas Caimán con sede en Hong Kong fundado por el empresario hongkonés Li Ka-shing, que cuenta con operaciones portuarias en 24 países, incluido Reino Unido. Dos de los cinco puertos adyacentes al canal, Balboa y Cristóbal, situados en los lados Pacífico y Atlántico respectivamente, han sido operados por una filial de *Hutchison Port Holdings* desde 1997. CKH es un holding diversificado con intereses en telecomunicaciones, retail, infraestructura y puertos.

Tras las declaraciones del presidente panameño, José Raúl Mulino, donde aseveró que el canal *"es y seguirá siendo de Panamá"*, negando de paso que haya interferencia extranjera en la administración de la vía, la vocería de Hutchison Ports remarcó que seguirán apoyando y contribuyendo a una relación transparente y colaborativa con las autoridades panameñas, alineados al compromiso de cumplir con todas las leyes y regulaciones y sus responsabilidades contractuales. *"Nuestros resultados financieros, auditados por un auditor externo independiente, han sido compartidos anualmente con nuestro socio, el Estado de Panamá, asegurando la confianza y la claridad en nuestra gestión"*.

El Ministerio de Relaciones Exteriores de China insistió en que el país asiático *"no participa en la gestión y la operación del canal, que nunca ha interferido en los asuntos del Canal, y que la soberanía e independencia de Panamá no están sujetas a negociación; (y que, por tanto) el canal no debe estar sometido a ningún control directo o indirecto de grandes potencias"*, dijo su portavoz Mao Ning.

## Nodos geoestratégicos

El actual escenario de transición geopolítica y la emergencia de nuevos polos de poder también han revitalizado al Estrecho de Magallanes como vía marítima óptima y viable. Correlato de la expansión del comercio intercontinental y el reposicionamiento del Asia Pacífico como centro de gravedad de la economía global, Magallanes ha cobrado mayor importancia bajo un contexto de creciente tensión en las rutas comerciales tradicionales, como una de las principales alternativas al Canal de Panamá desde una zona segura y libre de conflictos en los mares australes.

Solo en los últimos 20 años países como Argentina, Brasil y Uruguay, han convertido a China en su primer o segundo socio comercial.

Por otro lado, la creciente llegada de proyectos de escala industrial para la producción y comercialización de Hidrógeno Verde y sus derivados en la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena, y el interés demostrado por la República Popular China por una mayor presencia en la puerta de entrada a la Antártida encendieron las alarmas en Estados Unidos.

En la actualidad la empresa que provee energía eléctrica para la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena es Edelmag (Empresa Eléctrica



de Magallanes S.A.), a cargo de la generación, transmisión y distribución de electricidad para las principales localidades de la región, incluyendo Punta Arenas, Puerto Natales, Porvenir y Puerto Williams, y que opera el Sistema Eléctrico de Magallanes (SEM), no conectado al Sistema Eléctrico Nacional (SEN) del resto del país. Edelmag es controlada por la compañía estatal china State Grid Corporation of China (SGCC), a través de su filial State Grid International Development Limited (SGID), adquisición concretada en noviembre de 2020, cuando la empresa española Naturgy vendió el 96,04% de la Compañía General de Electricidad (CGE) –matriz de Edelmag– a SGID.<sup>22</sup>

En razón de lo anterior, las distintas administraciones de gobierno han relevado la importancia de la región, entre otros, como puerta de entrada a la Antártica lo que incluye el valor estratégico del Estrecho de Magallanes como pivote del turismo, la futura industria de H2V, el comercio marítimo, como corredor submarino y vía segura para las cadenas de suministro, el desplazamiento de embarcaciones de gran calado, incluyendo el despliegue de fuerzas militares para asegurar interoperabilidad en aguas del Pacífico.<sup>23</sup>

Simultáneamente a los intereses de las potencias en el Sur-Sur y mares australes, el Ártico se ha convertido en otro espacio de alto interés tanto para Rusia, China y Estados Unidos, debido a su posición geográfica, disponibilidad de riquezas

naturales y la apertura de nuevas rutas de navegación que emergen gracias al deshielo del océano Ártico como una de las consecuencias del cambio climático.

Rusia tiene la ventaja de disponer de la costa más extensa del Ártico y reclama derechos exclusivos sobre la Ruta Marítima del Norte (NSR), que conecta Europa con Asia a través de aguas rusas. Por ello y anticipadamente, ha construido bases militares, radares, puertos y habilitado aeródromos árticos, para garantizar el control total sobre su "flanco norte", reforzando su doctrina de defensa. En la actualidad más del 20% del PIB ruso en hidrocarburos proviene del Ártico e impulsa proyectos como Yamal LNG y colaboraciones con China para el transporte ártico.

China aunque no tiene territorio ártico, se autodenomina "Estado cercano al Ártico" para justificar su creciente interés en la región. Y es entendible, dado que la Ruta de la Seda Polar, parte de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI), persigue conectar China con Europa usando rutas marítimas árticas que sean más cortas y seguras. A ello hay que agregar la participación de China en el Consejo Ártico como observador y la construcción de rompehielos propios. Como parte de esta apuesta y su mirada a largo plazo, China ha invertido en infraestructura rusa con el objetivo de explotar recursos bajo estándares de gobernanza flexibles y desde luego compartiendo riesgos.

22 A partir de esta adquisición, SGCC se convirtió en el principal accionista de Edelmag, controlando indirectamente el 55,11% de sus acciones a través de CGE Magallanes S.A.. SGCC es una de las mayores empresas de energía del mundo y ha expandido su presencia en América Latina mediante adquisiciones estratégicas en el sector eléctrico. En Chile, además de Edelmag, controla otras compañías como Chilquinta Energía y ha invertido en proyectos de infraestructura energética en diversas regiones de Chile. La participación china en Edelmag refleja la creciente influencia de SGCC en el sector energético chileno, especialmente en regiones estratégicas como Magallanes y la Antártica Chilena.

23 En junio de 2024, el portaaviones nuclear USS George Washington junto al Destructor USS Porter (DDG-78) y el petrolero de flota USS John Lenthall (T-AO-189) de la Armada de Estados Unidos transitaron el Estrecho de Magallanes como parte de la Operación Southern Seas 2024, cuya misión es fortalecer los lazos con las fuerzas marítimas de la región. Esta operación incluye ejercicios combinados y visitas a distintos puertos en Sudamérica.

Estados Unidos ostenta el acceso directo a través de Alaska. Participa activamente en el Consejo Ártico y desde luego se ha movilizado por la creciente militarización rusa y la influencia china. Por esta razón, reforzó su Comando Ártico, actualizó su flota de rompehielos y mejoró vigilancia satelital. Su posición estratégica es insistir en el aseguramiento de estándares ambientales y seguridad jurídica en lo relacionado a la explotación de recursos, buscando así sostener su liderazgo normativo, pero fundamentalmente abogando para que prevalezca la idea de que las rutas marítimas del Ártico se consideren siempre aguas internacionales, desafiando las reclamaciones rusas sobre la NSR.

Se añade entonces a la actual ecuación de complejidad global dada por la futura guerra del agua, el reordenamiento del sistema de dominio e influencia, el cambio climático que probablemente convertirá al Ártico en la próxima “frontera del poder”.



Imagen N° 8: Operación Southern Seas 2024 ejecutada en aguas del Estrecho de Magallanes.

**Fuente:** <https://www.southcom.mil/Media/Special-Coverage/Southern-Seas-2024/>

Pero más allá de las disputas por el dominio y presencia en los mares del Ártico y antárticos, el Canal de Panamá seguirá siendo relevante para estas tres potencias y el resto del mundo debido a su privilegiada ubicación geográfica, su impacto en el comercio global y la capacidad para adaptarse a los cambios en la economía, los efectos del cambio climático y los flujos del transporte marítimo. Basta recordar que controlar Panamá fue un elemento decisivo del ascenso estadounidense hacia el dominio hemisférico y el imperio de ultramar, tras la Guerra hispano-estadounidense de 1898. Los argumentos son irrefutables y explican de cierto modo el permanente interés y disputa manifiesta entre Estados Unidos y China. El valor del canal se resume en razón de:

- **Conexión entre los océanos Atlántico y Pacífico.** El canal es una de las rutas más eficientes para conectar ambos océanos, evitando el largo y costoso trayecto por el Cabo de Hornos y el Estrecho de Magallanes, en la zona Sur Global. Esto reduce significativamente el tiempo de tránsito y los costos logísticos para las empresas navieras.
- **Punto clave del comercio global.** Cerca del 6% del comercio marítimo mundial transita por el Canal de Panamá, esto lo convierte en un nodo esencial para las cadenas de suministro globales. Este porcentaje es particularmente significativo para rutas que conectan Asia, Europa y América.
- **Ampliación del Canal y buques Neo-Panamax.** Con la expansión inaugurada en 2016, el canal puede manejar buques más grandes (los llama-



dos Neo-Panamax,<sup>24</sup>) lo que ha incrementado su capacidad y atractivo para las demandas comerciales mayores, como aquellas asociadas al transporte de contenedores, gas natural licuado (GNL) y petróleo.

- **Geopolítica y economía regional.** El canal tiene un impacto directo en la economía panameña, generando ingresos significativos a través de los peajes. A nivel geopolítico, su control es un símbolo de soberanía para Panamá, mientras que grandes potencias como Estados Unidos, China y otros países observan de cerca su gestión en razón de su impacto en las rutas estratégicas y su relevancia en la geo-economía del Nuevo Mundo.
- **Seguridad y estabilidad en las cadenas de suministro.** En un mundo interconectado, cualquier eventual interrupción en el canal (como el aumento de tráfico o sequías que limiten su operación), podría generar repercusiones globales. Por ello, su mantenimiento y modernización constante son críticos para garantizar la estabilidad del comercio internacional.
- **Cambio climático y desafíos futuros.** El Canal de Panamá también enfrenta desafíos debido al cambio climático, como las sequías que actualmente afectan los niveles de los lagos afluentes. Sin embargo, se han implementado estrategias de sostenibilidad, como la gestión eficiente del agua, que permiten mitigar estos riesgos y garantizar su operación a largo plazo.

## En la mira de Estados Unidos

Hace más de 100 años Estados Unidos era una potencia marítima y continental todavía en formación. En aquel entonces ya tenía interés para construir un canal por Centroamérica, principalmente con fines militares, para facilitar la defensa de sus costas. En 1900, el Congreso de Estados Unidos aprobó el proyecto de un canal por Nicaragua, pero el francés Philippe Bunau-Varilla, junto con otros abogados de N.Y., en el intento por recuperar algo de la inversión francesa, iniciaron una campaña a favor de que la ruta hecha por Panamá, utilizando como argumento el peligro sísmico de Nicaragua.<sup>25</sup>

El 18 de enero de 1902, la Comisión del Canal Interoceánico favoreció la ruta por Panamá y el 28 de junio el Congreso de Estados Unidos aprobó la construcción del canal. Para ese entonces, Panamá formaba parte de Colombia, por lo que las negociaciones para la construcción del canal se dieron entre Estados Unidos y Colombia, plasmado en la firma del Tratado Herran-Hay que, finalmente, fue rechazado por el Senado colombiano. Este hecho propició las condiciones para que Panamá se separara de Colombia, lo que resultó en el tratado Hay-Bunau-Varilla, firmado por el francés, quien había sido embajador plenipotenciario de Panamá en Washington.

En 1904, Estados Unidos compró en cuarenta millones de dólares los intereses franceses en Panamá, lo que deja en evidencia la importancia de la construcción del Canal de Panamá y la forma

---

24 Los Neopanamax entraron en servicio el 2008, son buques más grandes cuya eslora y/o mangas son mayores que aquellas de los buques Panamax. Se trata de enormes buques portacontenedores capaces de transportar más de 14.000 TEU, aunque su capacidad está determinada por la compañía fabricante. El proyecto de ampliación del Canal de Panamá creó esclusas más anchas y profundas para dar cabida a esta nueva tipología de embarcaciones, que actualmente se incorporan a rutas como la de extremo Oriente con Europa y entre Asia y América.

25 CEPAL. Boletín Facilitación del Transporte y el Comercio en América Latina y el Caribe. Edición 334 N° 6. 2014.



en que esta obra influenciaría sobre el destino de varios países de la región.

Se trata de una posición que no solo es un símbolo de ingeniería y comercio, sino también un pilar de la economía global, con una importancia estratégica que va más allá de lo comercial, asociada directa e indirectamente a aspectos de sostenibilidad, soberanía y geopolítica. Desde la transferencia del canal de Panamá a manos panameñas en 1999, Estados Unidos no había manifestado oficialmente un interés explícito para la recuperación y/o control del canal. Sin embargo, es innegable que el Canal sigue siendo de relevancia estratégica para Estados Unidos, como nodo clave para el comercio y la movilidad militar global. Desde esta perspectiva, Estados Unidos depende en gran medida del Canal de Panamá para mover bienes y recursos entre sus costas este y oeste.

Por ello, mantener influencia en el canal garantiza la capacidad de supervisar y controlar el tránsito de buques de otras potencias, especialmente en caso de tensiones internacionales, movimientos de países competidores o ante la eventualidad de un potencial conflicto. Por otra parte, China se ha convertido en un actor clave en la economía panameña, país que ha invertido en infraestructura y logrado el control operacional de importantes terminales portuarios en ambos extremos del canal. Esta presencia y alcance desde luego inquieta a Estados Unidos, pues pudiera representar para China una ventaja geopolítica en un paso estratégico vital.

La ofensiva comunicacional de la nueva administración Trump indica que Estados Unidos estaría dispuesto a desconocer acuerdos vigentes –por

sobre la soberanía panameña– para hacerse del control y obtener así un mayor aseguramiento de esa zona de influencia, permitiendo a Estados Unidos limitar el impacto de las crecientes inversiones chinas en la región.

Adicionalmente, para Estados Unidos la seguridad nacional y militar adquiere preponderancia como para justificar una incursión expansionista y disruptiva de esta envergadura, incluso contraviniendo el derecho internacional. El canal representa ahora un valor estratégico invaluable de cara a los conflictos y amenazas globales actuales, ya que permite un tránsito rápido de flotas militares entre el Atlántico y el Pacífico. Aunque Panamá asegura una cabal neutralidad del canal según el Tratado Torrijos-Carter, cualquier cambio en la estabilidad política de la región o en su gestión pudiera preocupar y, en el peor de los casos (para los panameños), llevar a actuar a Estados Unidos desde una perspectiva de seguridad nacional.

La estabilidad del comercio global es otra dimensión de contrapeso. El canal sigue siendo vital para el comercio internacional, y cualquier interrupción (como desastres naturales, conflictos políticos o problemas operativos) podría afectar la economía estadounidense, que depende del flujo constante de mercancías. Controlar o influir directamente en el canal podría garantizar su operación sin interrupciones, pero los expertos en gestionar la “maravilla que conecta al mundo”<sup>26</sup> son, indiscutidamente, los panameños.

En esta nueva “guerra fría”, tanto Estados Unidos y China aspiran a consolidar su capacidad, y aumentar sus niveles de poder y hegemonía regional. Du-

---

26 [en línea]. Disponible en: <https://pancanal.com/>



rante décadas, en el siglo XX, el control del canal representó para Estados Unidos un símbolo del poderío en América Latina. Y aunque devolver el canal a Panamá fue una medida pactada, soberana y aplaudida para mejorar las relaciones bilaterales, recuperar cierto nivel de control sería una forma de reafirmar su influencia en la región frente a actores globales como China y Rusia.

### Puntos de inflexión

Ambos países establecieron sus argumentos de base para iniciar el proceso de diálogo y negociación. Sin embargo, más allá de los intereses potenciales y yuxtapuestos, existen buenas razones por las que Estados Unidos no debiera perseverar en su intento de retomar el control del canal, en términos soberanos:

- **Soberanía.** La transferencia del canal a Panamá fue un logro significativo en términos de soberanía y legitimidad internacional. Intentar recuperarlo dañaría gravemente las relaciones diplomáticas con Panamá y América Latina, desconociendo acuerdos y el propio derecho internacional.
- **Desinformación.** Autoridades locales, expertos panameños e importantes medios de ese país contrarrestan datos de la ofensiva argumental inicial de EE.UU. No ha sido “un dólar”. Panamá autorizó en 1903 a Estados Unidos a construir un canal y para ello le dio el permiso de usar tierras y aguas, y se le impuso a Panamá una gran limitación a su propio desarrollo, a un alto costo humano y económico. El canal no fue gratis, y de acuerdo a sus registros históricos<sup>27</sup> muchas generaciones de pana-

meños lo habrían pagado anticipadamente y con creces.

- **Eficiencia administrativa.** Desde la perspectiva panameña, los excesivos cobros que acusa Estados Unidos y que afectarían su economía, son una falacia. La ACP afirma que el peaje del Canal de Panamá representa un 5% del valor del flete entre Asia y los Estados Unidos. Por el Canal pasa el 2.7% del comercio mundial (33 billones de dólares al 2024), pero el Canal solo obtuvo ingresos por unos 6 mil millones de dólares. De acuerdo a información oficial, durante el año fiscal 2024 la vía interoceánica alcanzó un desempeño sobresaliente -según indica el presidente de su Junta Directiva, José Ramón Icaza Clément - quien reconoce el compromiso de más de 8.500 profesionales que trabajan cada año para garantizar la eficiencia, rentabilidad y sostenibilidad de este activo clave para la nación panameña. Han sido 25 años de gestión exitosa y no libre de desafíos y que ha demandado la implementación de una estrategia hídrica, operativa y financiera para optimizar el uso del agua del Canal y asegurar así la continuidad de su servicio, minimizar las afectaciones al comercio internacional, procurar el suministro de agua para cerca de la mitad de la población del país y garantizar los aportes económicos al Tesoro Nacional.

Con un presupuesto estimado al 2025 en US\$5,623.5 millones, se proyectan ingresos por tránsito cercanos a los US\$5.527,8 millones de dólares, 858,1 millones o 18,4% más que en el presupuesto del año fiscal 2024, reflejando la solidez y eficiencia de la administración del

27 Museo del Canal Interoceánico. [en línea]. Disponible en: <https://museodelcanal.com/>



Canal.<sup>28</sup> Durante el año fiscal 2024 el Canal de Panamá generó ingresos totales de 4.986 millones de dólares, lo que representa un incremento del 1% respecto al 2023, a pesar de enfrentar una de las sequías más severas de su historia. De esta suma, el Canal aportó 2.470 millones de dólares al Tesoro Nacional panameño, monto que incluye excedentes económicos, derechos por tonelada de tránsito y pagos por servicios prestados por el Estado. fortaleciendo el papel del Canal como motor del crecimiento del país.

- **Diplomacia ciudadana.** Esta ha sido férrea y taxativa en Panamá.<sup>29</sup> Como aclaran fuentes panameñas, no han sido 38 mil ciudadanos fallecidos de los Estados Unidos, sino unos 350 ciudadanos de ese país que entregaron su vida como parte de duro proceso de construcción del Canal de Panamá, datos y evidencias que constan en los archivos históricos de la Biblioteca Roberto F. Chiari del Canal de Panamá. Del mismo modo, desmienten que la marina de guerra de los Estados Unidos pague demasiado por cruzar el canal y/o haya sido discriminada alguna vez. Voceros de apoyo al gobierno panameño, la marina de guerra de los Estados Unidos ha contado siempre con paso expedito por el Canal de Panamá sin hacer fila ni reservaciones para el paso de su fuerza por mar.

Entre los años 2015 al 2024 EE.UU. solo habría pagado 17 millones de dólares en peajes por concepto de cruces, es decir menos de dos millones al año. La contrarréplica panameña ha calificado estos anuncios como amenazas

fantasmagóricas contra la seguridad nacional, amparadas en la tergiversación de la realidad en el inicio de lo que pudiera ser una oleada de oscurantismo para dismantelar los cimientos de la democracia liberal e institucionalidad internacional.

- **Compromiso con el Tratado Torrijos-Carter.** Según este tratado, el canal es neutral y accesible a todas las naciones en tiempos de paz y guerra, lo que en teoría protege los intereses estadounidenses.
- **Costos políticos y económicos.** Un intento de recuperar el canal implicaría un gran costo social, diplomático, político y posiblemente militar, lo que sería difícil de justificar ante la comunidad internacional en el contexto actual.
- **Imagen país y deterioro de relaciones.** La devolución del Canal en 1999 fue un hito simbólico en la soberanía panameña. Cualquier intento de Estados Unidos por retomar el control sería percibido como un acto imperialista, dañando de manera irreversible las relaciones entre ambos países. Panamá podría explorar alianzas con otros actores globales, como China o Rusia, para contrarrestar la influencia estadounidense, lo que agravaría la tensión en la región, complicando una salida pactada y de beneficio entre las partes.
- **Pérdida de legitimidad en América Latina.** Estados Unidos ya enfrenta críticas históricas por su intervención en los asuntos internos de algunos países latinoamericanos.

28 Información del desempeño financiero de ACP [disponible on line] en : <https://pancanal.com/wp-content/uploads/2021/09/Informe-2024Esp76.pdf>

29 Rodrigo Noriega. Doctor en Derecho Internacional por la Universidad de Yale



- Gobiernos con ideologías contrarias a Estados Unidos (como Venezuela, Nicaragua y Cuba) aprovecharían esta situación para reforzar su discurso antiimperialista y movilizar a sus aliados y coaliciones en la región.
  - **Derecho internacional.** Intentar tomar control del canal sería desconocer los términos y acuerdos del Tratado Torrijos-Carter y del derecho internacional. Esto dañaría la reputación de Estados Unidos como defensor de la democracia y del respeto a la soberanía de otros países.
  - **Deterioro reputacion.** Implicaría la emergencia de un expansivo sentimiento “anti-norteamericano”, no deseable para el gobierno de Estados Unidos, especialmente bajo el actual contexto. Hasta antes del anuncio arancelario, se estimaba que existía un 40% de probabilidad de una recesión mundial en los próximos 12 meses.<sup>30</sup> Hoy esa probabilidad es mayor. Detener o generar una zona de fricción en un punto neurálgico para el comercio marítimo sería añadir aún más complejidad al *momentum* global.
  - **Asimetría y reordenamiento.** A pesar de ser Panamá un país neutral y desmilitarizado, sería una acción riesgosa optar por esta vía. Si hoy solo existe incertidumbre a escala global, tampoco EE.UU. tiene las respuestas respecto de cómo reaccionarán los países afectados, muchos de los cuales tienen intereses directos e indirectos en Panamá. Rusia y otros países antioccidentales podrían alinearse con Panamá y la región, intensificando la fragmentación del orden internacional.
  - **Impacto en las inversiones extranjeras en la región.** Panamá ha cultivado relaciones económicas con otros países, especialmente China, que ha invertido en puertos y zonas de libre comercio. Un conflicto por el control del canal podría desincentivar la inversión extranjera en Panamá y otros países vecinos.
  - Las represalias económicas por parte de otros actores globales (China, Unión Europea, etc.) podrían golpear los intereses comerciales de Estados Unidos.
  - **Costos directos de operación y mantenimiento del canal.** El canal tiene altos costos de operación, incluyendo el mantenimiento de su infraestructura, la gestión del agua y la ampliación constante para adaptarse a buques más grandes. Retomar el control significaría que Estados Unidos asumiría nuevamente estos costos, que en la actualidad son cubiertos por los ingresos del gobierno panameño.<sup>31</sup>
- Panamá ha demostrado ser un administrador eficiente del canal, generando más ingresos tras su devolución. Estados Unidos tendría que invertir recursos considerables para igualar o superar esta eficiencia, y claramente hoy no está en posición económica de hacerlo.

30 REUTERS. La probabilidad de que el mundo ingrese a una fase de recesión mundial, según JP Morgan es de un 60%. [en línea]. Disponible en: <https://www.reuters.com/markets/jpmorgan-lifts-global-recession-odds-60-us-tariffs-stoke-fears-2025-04-04/>

31 Como parte del informe entregado por las autoridades de la ACP, producto del debate para la aprobación del Presupuesto 2025, se resaltó la necesidad de construir infraestructuras que permitan almacenar más agua, cuya dirección apunta a la posible construcción de un reservorio multipropósito en la cuenca del río Indio. Por ello se trabaja en un acercamiento con las comunidades para llegar a los mejores términos del interés de desarrollo humano que simboliza este proyecto de embalse. Se tienen previsto además otras obras para resguardar agua para las operaciones del canal interoceánico, así como para el consumo humano.



## Repercusiones en el comercio global

Cualquier conflicto en torno al Canal podría interrumpir su operación, afectando las cadenas de suministro globales, impactando igualmente a empresas estadounidenses que actualmente dependen del comercio marítimo, desde exportadores agrícolas hasta gigantes como Amazon y Walmart.

Si otros países consideran el control estadounidense como una amenaza, podrían diversificar sus rutas comerciales hacia otras vías alternativas como el Canal de Suez o el Paso del Ártico, e incluso el Estrecho de Magallanes, reduciendo la relevancia del Canal de Panamá.

## Resistencia interna en Panamá

Un intento de control de facto por parte de Estados Unidos podría provocar una masiva movilización social en Panamá, derivando en protestas y desorden público, resistencia armada y una inestabilidad política que podría prolongarse durante años.

## Incursión militar

Si la recuperación del canal implicara el uso de fuerza militar, los costos de una operación de esta escala serían exorbitantes. Esto incluiría el despliegue de tropas, logística, ocupación y reconstrucción posterior, generando rechazo tanto a nivel nacional como internacional, aun bajo el contexto de liquidez y alta incertidumbre imperante.

Estados Unidos tendría que justificar un escalamiento de este tipo ante el mundo contra un país aliado, pequeño y pacífico, en completa inconsistencia con los esfuerzos políticos y na-

rrativa para colaborar en el cese de la guerra y el restablecimiento de la paz entre Rusia y Ucrania.

En consecuencia, los costos superarían tanto los beneficios como el sentido común. Cualquier intento forzado y asimétrico para recuperar por la fuerza el control del Canal de Panamá representaría un enorme costo político, económico y social para Estados Unidos.

En lugar de reforzar su nivel de influencia global, una acción de este tipo probablemente impactaría su posición en el actual reordenamiento de ejes, erosionando alianzas estratégicas (ya muy dañadas), especialmente con la Unión Europea o abriendo nuevas ventanas de oportunidad para sus competidores geopolíticos.

Sin embargo, es indudable que, en términos geopolíticos, se trata de una acción y calculado movimiento estratégico de Estados Unidos en la competencia geopolítica con China, que aumentó el riesgo de tensiones diplomáticas y militares, a partir de un ataque comercial que ha impactado no solo a este país, sino también a grupos inversores y empresas, provocando el desplome de los mercados globales en respuesta al primer anuncio arancelario.

Panamá, en la mitad de este huracán de anuncios arancelarios, reafirmó la decisión del Gobierno panameño de abandonar la iniciativa china de la Franja y la Ruta, coherente con su política de neutralidad, garantizada por el Tratado Torrijos-Carter, acuerdo que establece que el canal debe permanecer abierto y neutral para todos los países en tiempos de paz y guerra. Así lo corroboró el secretario de Defensa de EE.UU., Pete Hegseth, quien declaró el 8 de abril de 2025 acerca de *“el liderazgo y la soberanía irrenunciable de Panamá*



sobre el Canal y sus áreas adyacentes”,<sup>32</sup> en un esfuerzo mutuo para disminuir la inquietud del país norteamericano, y asegurando a Panamá su autonomía y soberanía sobre el principal motor del país.

## Reflexiones finales

Ante el asombro del mundo, y ante los más recientes hechos y declaraciones del presidente Trump (vistos hasta el cierre de este artículo, el 14 de abril de 2025), Estados Unidos ha revertido inéditamente el Santo Grial de la confianza, tanto para su país como para quienes eran sus socios comerciales, especialmente porque los enunciados aranceles han ignorado los acuerdos comerciales suscritos previamente por EE.UU., incluyendo aquellos que firmó el presidente Trump durante su primer mandato. Es prematuro aún definir qué pretende realmente su actual administración –al menos en su próximo período de espera de 90 días– donde sus aparentes objetivos de obtener concesiones de otros países y repatriar empleos manufactureros parecen contradecirse entre sí, dado que aun si se reducen los aranceles, la repatriación tampoco se producirá tan fácilmente en el corto plazo, aun abrazando el proteccionismo.

Desde luego, si otros fueran los tiempos, la ruta viable para EE.UU., en términos de ejercer mayor influencia en el Canal de Panamá, hubiera sido persistir en los esfuerzos de manera indirecta a través de una mayor participación económica, una acción diplomática por sobre cualquier acto de coerción o enfoque transaccional. No en vano, Estados Unidos articuló durante 80 años no solo un gran canal en el istmo centroamericano, sino

un enorme sistema global de puentes, alianzas y relaciones comerciales, incluyendo pactos de seguridad donde ha promovido y defendido los principios de la democracia y el libre mercado. Pero en el actual contexto, controlar el canal surgió como una tentadora “opción semántica” de EE.UU. que operó muy bien desde lo comunicacional para advertir, reordenar y delinear, desde el primer día del segundo mandato de Trump, una zona que jamás le será indiferente. Panamá entendió la señal y actuó en consecuencia.

Mientras algunos mercados se desploman y muchos infructuosamente intentan entender el foco de esta nueva realidad tan “líquida e inestable”, es claro que Estados Unidos está utilizando las cambiantes amenazas arancelarias como moneda de cambio para conseguir concesiones de todo tipo por parte de sus interlocutores, equiparando diferencias entre gobiernos amigos y gobiernos hostiles, todos ahora puestos en el mismo banquillo para negociar en nuevos términos y sin afectar los intereses nacionales de Estados Unidos. Una avezada apuesta que está por verse si funciona o no. Mientras tanto el resto del mundo se repliega y reordena.

El acuerdo convenido entre dos multinacionales de China y Estados Unidos, respectivamente, sobre el control de la mayoría de las operaciones en el Canal de Panamá (todavía en pausa), grafica cómo funcionan las decisiones geopolíticas y estratégicas en la actualidad.

En consecuencia, la recuperación del Canal de Panamá no se trató sólo de una cuestión económica. Lo que estuvo en juego aquí, iba mucho más allá de los aseguramientos operacionales y

32 QUÉ PASA Media Network. [en línea]. Disponible en: <https://quepasamedia.com/noticias/el-jefe-del-pentagono-reconoce-la-soberania-irrenunciable-de-panama-sobre-el-canal/>



comerciales del Canal. Ya fuere una acción más de la estrategia nacional de salvataje para una economía marcada por el déficit fiscal, o un giro para revertir las consecuencias y efectos no esperados de la Globalización, se trató de un hábil movimiento, una eficaz maniobra de negociación geoestratégica y una potente advertencia para señalar al mundo que venían nuevas reglas del juego.

Al otro lado del mundo, en los mares de Asia del Este, en las cercanías de la isla autónoma ("Provincia de Taiwán", para China), los ejercicios navales chinos evidencian que el clima se está polarizando. El mayor productor de semiconductores más avanzados del mundo, (Taiwan Semiconductor Manufacturing Co. Ltd. (TSMC) –el más importante proveedor de Apple y NvidiaChina– habita hoy en un territorio denominado "zona oscura", donde se ha vuelto regular que las fuerzas chinas crucen la línea media, la frontera informal entre Taiwán y el continente, ingresando incluso a la *zona de identificación de defensa aérea*. En consecuencia, aún sin llegar a la guerra, Taiwán se encuentra bajo enorme coerción, lo que indica que la "Estrategia de la Col" que actualmente envuelve a la isla en planificadas "capas de fuerzas", es otro ejemplo concreto que las potencias no están dispuestas a claudicar el control y dominio de corredores marítimos.

La intencionada provocación y amenaza de Estados Unidos para la recuperación del Canal de Panamá fue sólo una parte de la estrategia norteamericana en la disputa de influencia para configurar forzosamente un nuevo orden, que en lo futuro pudiera no sólo estar expresado en nuevos aranceles; sino también en ciertos desdibujamientos de fronteras, o alianzas improbables, que tampoco conviene descartar en la actual geometría variable.

Ingresamos guste o no a lo que pudiera ser la antesala de una Recesión Global, y por cierto a un nuevo escenario y formato de guerra, al menos una medición de fuerzas y resistencias de los Estados Unidos con China.

## Bibliografía

CATRINEL Popescu, Alba. Control of Key Maritime Straits – China's Global Strategic Objective. *International Journal of Economics and Business Administration*. Volume V, Issue 1, 2017.

CENTRO DE ESTUDIOS SUPERIORES DE LA DEFENSA NACIONAL (CEDESEN). Navegando aguas turbulentas: soberanía panameña frente al desafío de Donald Trump. Rocío de los Reyes Ramírez. Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) Ministerio de Defensa Gobierno de España. [en línea]. Disponible en: [https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieeee/navegando\\_aguas\\_turbulentas\\_2025\\_dieeea08](https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieeee/navegando_aguas_turbulentas_2025_dieeea08)

CEPAL. Boletín Facilitación del Transporte y el Comercio en América Latina y el Caribe. Edición 334, N° 6. 2014.

DEUTSCHE WELLE. [en línea]. Disponible en: <https://www.dw.com/es/ee-uu-y-panam%C3%A1-realizan-ejercicio-militar-conjunto-de-protecci%C3%B3n-del-canal/a-72135911>

EMBAJADA DE ESTADOS UNIDOS EN PANAMÁ. [en línea]. Disponible en: <https://pa.usembassy.gov/es/estados-unidos-y-panama-expanden-su-cooperacion-en-seguridad/>

EL NUEVO SIGLO. [on line] Disponible en: <https://www.elnuevosiglo.com.co/internacional/la-jugada-de-washington-con-blackrock-para-sacar-china-del-canal-de-panama>



REUTERS. La probabilidad de que el mundo ingrese a una fase de recesión mundial, según JP Morgan es de un 60%. [en línea]. Disponible en: <https://www.reuters.com/markets/jpmorgan-lifts-global-recession-odds-60-us-tariffs-stoke-fears-2025-04-04/>

REVISTA FOREIGN AFFAIRS Latinoamérica. "Latinoamérica frente a los embates de Trump". Enero-marzo, 2025. Instituto Tecnológico Autónomo de México. Disponible en : <https://revistafal.com>

PANCANAL. Ley N° 19 que organiza la Autoridad del Canal de Panamá. [en línea]. Disponible: <https://>

[pancanal.com/wp-content/uploads/2021/10/acp-law-s1.pdf](https://pancanal.com/wp-content/uploads/2021/10/acp-law-s1.pdf)

QUE PASA Media Network. [en línea]. Disponible en: <https://quepasamedia.com/noticias/el-jefe-del-pentagono-reconoce-la-soberania-irrenunciable-de-panama-sobre-el-canal/>

THE ECONOMIST. Marzo 13, 2025. Disponible en: <https://www.economist.com/the-americas/2025/03/13/panamas-giveaway-game>



# Cinco consideraciones geopolíticas de la posible anexión de Groenlandia

Iván Witker<sup>1</sup>

“Una necesidad absoluta”, así calificó, el presidente Donald Trump el deseo de su administración de ejercer el control y soberanía sobre Groenlandia. Fueron declaraciones impactantes tanto en la forma como en el contenido.

Hacia muchas décadas que en las relaciones internacionales no se hablaba de anexión. La compra de Louisiana y Alaska estaba ya demasiado lejos en el imaginario colectivo. Además, en este caso específico, la declaración de Trump tuvo demasiado impacto debido a que Groenlandia ha sido, durante siglos, política y culturalmente europea. El anuncio forma parte de una pulsión geopolítica estadounidense.

En efecto, de forma paralela se divulgó otro anuncio semejante sobre el Canal de Panamá, a la vez que Trump llamó a Canadá a convertirse en el estado 51 de EE.UU. Con estos anuncios, y en cosa de pocas semanas, el presidente estadounidense se instaló como el nuevo gran factor disruptivo de las relaciones internacionales. Son anuncios de tal envergadura que corresponde reiterar la hipótesis de que el siglo XXI se instaló de forma definitiva.

Este es un punto no menor. Rara vez los siglos calzan con exactitud. La unidad de medición numérica no siempre va a la par del engranaje de acontecimientos políticos, sociales y económicos. Por eso, los siglos son en esencia unidades métricas de tipo cul-

---

1 Periodista en la universidad de Chile, cientista político, PhD por la Universidad Carlos IV de Praga, República Checa. Estadia postdoc National Defense University, Washington EE.UU., profesor e investigador de varias universidades chilenas y extranjeras, columnista de numerosos medios de comunicación. Áreas de investigación: actores extra-hemisféricos e historia de las relaciones internacionales.





tural. La historia está marcada por acontecimientos de *longue durée*, como los calificaba Fernand Braudel, y que impregnan la evolución de las sociedades marcando la evolución de los siglos.

Por ejemplo, el siglo XIX se inicia a plenitud recién en 1815 con el Congreso de Viena y finaliza entre 1914 y 1918 con la Primera Guerra Mundial. Ello obligó a que el siglo XX haya comenzado con un importante desfase aritmético: catorce años. Y finalizó también tempranamente. Fue en 1989 con la caída del Muro de Berlín con la implosión de uno de los bloques señeros: el soviético.

El interregno post Guerra Fría fue largo. Treinta años.

Vista así la evolución reciente de las relaciones internacionales, las vicisitudes que esperan a Groenlandia —esa enorme isla de 2 millones de km<sup>2</sup>, en un 85 % de hielo, con sus 56 mil habitantes, en su mayoría de origen inuit y dedicados a la pesca— han dado inicio al siglo XXI de manera irrefutable.

La isla se situó en el radar ya durante la primera administración Trump. En 2019, el mandatario estadounidense dio señales de querer provocar este cambio, al ofrecer comprarla a Dinamarca.

La premier danesa, Mette Frederiksen, reaccionó calificando tales deseos de "*palabrería absurda*". Trump lo tomó como un desaire y replicó anulando una visita a Copenhague, tal como lo tenía previsto. No fueron pocos los estadistas y políticos que afirmaron creer que estaban en presencia de un desatino o un exceso de locuacidad de Trump. Pero no. Apenas regresó a la Casa Blanca, el deseo fue reiterado y ahora solo reina expectación acerca de cómo se materializará y qué efectos geopolíticos de largo aliento tendrá.

Preliminarmente se puede afirmar que este deseo de anexión ayuda a sostener la hipótesis que la seguridad operativa de ciertas rutas marítimas y de pasos interoceánicos será vitales durante el siglo XXI. Por ahora son el Paso del Noroeste (Groenlandia) y el canal de Panamá. Próximamente podrían ser el Paso de Drake y el cabo de Buena Esperanza, ambos en el sur del planeta.

Por lo tanto, el planeta entero está en presencia de un gran factor disruptivo. Para una cabal comprensión de lo que esto significa, es necesario revisar cinco aspectos relevantes desde el punto de vista geopolítico, los cuales, es menester subrayar, están concatenados unos con otros.

## 1. El control del Ártico, Pekín y el tablero geopolítico

Su ubicación geográfica y especialmente su proximidad con el polo norte le da a Groenlandia un carácter estratégico desde muchos puntos de vista. Por eso, hay registros de varios intentos de compras de terrenos cercanos al polo en las últimas décadas por parte de otras potencias, especialmente China. El propósito evidente es establecer presencia polar y obtener visibilidad en la zona ártica. Compras directas de terrenos groenlandeses, islandeses, noruegos y finlandeses, han sido las más frecuentes en esta línea.

También, los chinos han intentado realizar inversiones directas. Por ejemplo, algunas empresas ofrecieron comprar en varias ocasiones terrenos ubicados en la isla Svalbard, Noruega.

En el caso de Groenlandia, uno de los casos más relevantes fue el interés de la empresa china Nice Group por adquirir una base naval en desuso ubi-



cada al lado de un yacimiento de hierro.<sup>2</sup> También el de la China Communications Construction Co. que en 2019 anunció su interés en participar en la construcción de dos aeropuertos groenlandeses, los de Nuuk e Ilulisat.<sup>3</sup>

Estos pasos ratifican la idea que China se considera a sí misma “potencia polar” y que en torno a Groenlandia hay movimientos de muy largo alcance. A mayor abundamiento, en 2013, China fue admitida en el Consejo Ártico como observador, junto a Japón y Corea del Sur. En los años 2011 y 2012 invitó a Pekín a una buena cantidad de autoridades groenlandesas; un hecho inusual. En 2018, pasó a considerarse “país cercano al Ártico” y el comercio chino-groenlandés empezó a crecer de manera extrañamente rápida.

Estas maniobras chinas, llevaron a la primera administración Trump a situar a Groenlandia como país vulnerable a las presiones de Pekín.

## 2. Tránsito climático y nuevas rutas marítimas

Los efectos de derretimiento del Ártico están abriendo nuevas rutas navegables –todas útiles para el comercio y las estructuras de seguridad y defensa– cuyo uso y vigilancia se hacen propicias desde territorio groenlandés. EE.UU., sostiene que Dinamarca no está en condiciones militares, tecnológicas ni financieras de enfrentar los numerosos desafíos que surgirán en torno a este tema y que la isla podría sucumbir a la voracidad de otras superpotencias. La administración

Trump considera insuficientes las últimas inversiones de Copenhague en materia de seguridad y defensa. En cuanto a aspectos de defensa, Groenlandia tiene la línea de costa más cercana al polo norte y al Ártico, cuya conexión con el Atlántico se realiza por medio de la denominada OTAN GIUK (Groenlandia, Islandia y Reino Unido).

## 3. Recursos naturales

Groenlandia cuenta con gigantescos depósitos de tierras raras (especialmente los de la familia de los lantánidos), también de uranio, litio, cobalto, cobre, níquel, oro y petróleo. Es el sexto país con más reservas de uranio y sus depósitos de crudo son al menos la mitad de los que tiene Arabia Saudita. En general se estima que posee 38 minerales de alta criticidad.

Aunque no existe una correlación directa entre el derretimiento del hielo, y el acceso y explotación de estos minerales, la administración Trump considera que la anexión tiene al menos dos fases. La primera es el control soberano o de facto de la isla para luego ir removiendo las limitantes de tipo medioambiental que pudieren inhibir la explotación de los recursos conocidos y la exploración de otros.<sup>4</sup>

## 4. Su impacto en el fin del excepcionalismo ártico

La gobernanza de la región encuentra expresión institucional primordialmente en el Consejo Ártico (CA) con su estructura tripartita (compuesta por los

2 CHINADAILY. “General Nice Group to take over Greenland mine”. [En línea]. Disponible en: [https://www.chinadaily.com.cn/business/2015-01/13/content\\_19301900.htm](https://www.chinadaily.com.cn/business/2015-01/13/content_19301900.htm)

3 REUTERS. “Greenland shortlists Chinese company for airport construction despite Denmark’s concerns”. [En línea]. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/world/greenland-shortlists-chinese-company-for-airport-construction-despite-denmarks-idUSKBN1H32XG/>

4 INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IEEE). “Groenlandia en la geopolítica ártica”. [En línea]. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2265105/Groenlandia+en+la+geopol%C3%ADtica+%C3%A1rtica.pdf/39aee6e8-c564-d09e-17f6-4a435d60fee?t=1732101243357>



Estados integrantes, las poblaciones locales permanentes y los países observadores). Esta se encuentra en una encrucijada, pues, a juicio de varios países centrales, especialmente EE.UU., no está cumpliendo las funciones claves, que son servir al entendimiento a través de la discusión multilateral.

Las tradicionales reuniones de alto nivel entre los ocho Estados integrantes se han suspendido del todo, pese a ser considerada un foro intergubernamental en el que participaba Rusia, el mayor Estado ártico. En el seno del CA había consenso en la idea básica de un desarrollo sostenible y del aporte que debía hacer el Ártico en su conjunto a la protección del medioambiente global.

Hasta 2022 existió claridad acerca del respeto a los marcos jurídicos establecidos, asunto seriamente perturbado ahora por el conflicto entre Rusia y Ucrania. Luego, en 2023, Rusia decidió retirarse del Consejo Euroártico de Barents (BEAC), otro importante órgano de la gobernanza de la región ártica.

Una consecuencia grave que se desprende del deterioro de la gobernanza ártica es la eventualidad de que algunos países inviten a países extraregionales. Por de pronto, Rusia se ha manifestado dispuesta a convidar a los BRICS.

El fin del llamado excepcionalismo ártico puede tener también efectos muy nocivos —tipo espejo— para la gobernanza de la Antártica.

## 5. Tendencias centrífugas y movimiento independentista

Pese al autogobierno *per referéndum* desde 1979, subyace en los acontecimientos internos de la población groenlandesa un creciente movimiento independentista, que debe ser tenido en cuenta en

cualquier aproximación interpretativa. En Groenlandia hay, desde hace algunas décadas, un ambiente poco amistoso con la relación jerárquica establecida por Dinamarca, país que sigue manejando sus asuntos de seguridad y defensa, finanzas y relaciones exteriores.

Un hito relevante ocurrió en junio de 2020, cuando una estatua del misionero y colonizador, Hans Egede (erigida en 1921 en la capital Nuuk) fue destruida por una turba. El monumento fue manchado con pintura roja, sobre la cual los manifestantes escribieron *dekoloniserineq* (descolonizar). Ese hito podría estar señalando que el movimiento independentista crece de forma acelerada.

Se estima que la población joven tiene más cercanía y simpatía hacia Noruega que hacia Dinamarca. Una demanda importante de la juventud es tener establecimientos universitarios que no hagan necesario el traslado a territorio danés para estudios superiores. Igualmente hay demandas de mejoras en el sistema educacional en general. En Europa hay una opinión algo extendida en el sentido que el lazo centro/metrópoli ya no cumple con estándares acorde a las realidades de hoy.

En 2009 se dio un importante paso hacia la soberanía en un referéndum la utilización del groenlandés como idioma oficial en sustitución del danés. Más tarde, y quizás haciéndose eco de esta tendencia, los estadounidenses decidieron en 2023 cambiar la denominación de la Base Thule por el de Base Pittuffik (nombre en groenlandés).

En estas tendencias centrífugas debe considerarse que la relación de la población groenlandesa con su circunstancia geopolítica exhibe un desarrollo algo complejo desde finales de la Segunda Guerra Mundial. En abril de 1941, Dinamarca indirectamente autorizó la ocupación estadounidense de la isla, dado que



el país había sido ocupado por los nazis y no había gobierno en el exilio. A partir de esa fecha, el presidente, F.D. Roosevelt comunicó al premier británico, W. Churchill, que EE.UU. patrullaba el Atlántico por completo. Por aquel entonces, tropas estadounidenses también desembarcaron en Islandia; a la sazón, posesión danesa igualmente. Roosevelt declaró que *"toda el área situada entre esas dos posesiones danesas y la América del Norte formaba parte del Sistema de Defensa del hemisferio occidental"*<sup>5</sup>.

En síntesis, estas cinco grandes consideraciones constituyen un gran factor disruptivo. Groenlandia ha pasado ahora a ocupar un lugar bastante central en los nuevos procesos desatados al interior de las relaciones internacionales.

Se asiste a un tránsito histórico en su estatus. Una evolución lenta y que deja en claro lo alejado que estuvo la isla de los grandes debates. Su primer registro data de la antigua Grecia, según Tim Marshall,<sup>6</sup> quien señala que, en el 330 A.C., un marino griego, llamado Pytheas de Massalia, informó haberla encontrado y la denominó Thule, sin que se sepa con claridad el motivo de tal denominación. La describió como una masa de tierra enteramente cubierta por hielo y nieve y dijo haber avistado allí osos grandes y también de color blanco. Su libro de viajes "Sobre el Océano" se conoce solo por referencia de eruditos griegos y romanos. Polibio, entre otros.

Estudios historiográficos también dan cuenta de viajes del navegante vikingo Erik el Rojo, alrededor de 982 D.C., quien habría llegado desde Islandia, llevando unos

cuantos colonos nórdicos, quienes desaparecieron al poco tiempo. Desde entonces, los aborígenes inuits<sup>7</sup> son los únicos habitantes hasta el día de hoy. Poco se supo en el resto del mundo sobre el destino de la isla. Luego vinieron 300 años de dependencia política, cultural y económica de Dinamarca, y en 1959 EE.UU. construyó la base aérea Thule. A partir de ese evento, se entiende que Washington forma parte de su defensa.

La denominación Thule no tiene conexión aparente con nada de lo que se sabe respecto a Pytheas ni los posteriores navegantes. En todo caso, el historiador y expremier de Estonia, Lennart Meri vislumbra un posible vínculo de su país debido a una antigua leyenda estoniana, que da cuenta de personas que se hicieron hacia la mar en tiempos inmemoriales hacia el oeste.

Como sea, la denominación de esta isla se instaló en el imaginario de las naciones hace ya demasiado tiempo. Sin embargo, nada hacía presagiar la compleja realidad geopolítica que le estaba reservada para el siglo XXI.

Lo principal es el salto de Groenlandia desde el aislamiento y su posterior relación particular con la defensa de EE. UU., a transformarse en centro de una maniobra del ajedrez global. Es un salto muy sugerente a la hora de fundamentar esa gran hipótesis que se despliega en los estudios internacionales contemporáneos sobre el surgimiento de un multipolarismo efectivo y adversarial, con no más de cinco grandes actores, que se ha apoderado finalmente del siglo XXI.

5 KISSINGER, Henry. Diplomacia. [En línea]. Disponible en: [https://www.academia.edu/17659150/La\\_Diplomacia\\_Henry\\_Kissinger\\_espa%C3%B1ol\\_?auto=download](https://www.academia.edu/17659150/La_Diplomacia_Henry_Kissinger_espa%C3%B1ol_?auto=download). 1996. p. 268.

6 MARSCHALL, Tim. "Prisoners of Geography". [En línea]. Disponible en: <https://www.hostnezt.com/cssfiles/internationalrelations/Prisoners%20of%20Geography%20By%20Tim%20Marshall.pdf>. 2015. p. 261.

7 Grupo étnico indígena de Groenlandia, que representa la mayoría de la población. Son cazadores de subsistencias que viven principalmente de los productos de ballenas, focas, caribúes, entre otros.



# El control parlamentario del sector defensa en Chile a la luz de la división de poderes

Pablo Eduardo Urquizar Muñoz<sup>1</sup>

## Resumen

Este artículo analiza el control parlamentario y su relación con el Gobierno, a la luz del principio de la división de poderes y específicamente en el sector de Defensa. Primero se aborda en un nivel abstracto, comprendiendo las diferentes teorías de control, con el fin de exponer una breve caracterización y conceptualización acerca de él; para luego profundizar dicha función parlamentaria en este sector, examinando su definición, principales áreas de misión, los controles parlamentarios generales y los especiales, para finalmente concluir con algunas reflexiones guiadas por las preguntas fundamentales sobre la suficiencia, estructura y equilibrio de estos mecanismos con el sector Defensa.

## Abstract

This paper analyzes parliamentary control and its relationship with the Government, in light of the principle of the division of powers and specially in the Defense sector. The foregoing is first approached at an abstract level, understanding the different control theories, in order to present a brief characterization and conceptualization about it, to then go further into said parliamentary function in this sector, examining its definition, main areas of mission, general and particular parliamentary controls, to finally conclude with some re-

1 Abogado, licenciado en Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Máster en Derecho (LLM) de la misma casa de estudios, Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos de la Universidad Complutense de Madrid, Diplomado en Introducción al Derecho Internacional de los Derechos Humanos de la Universidad de Chile y Diplomado en Seguridad Internacional y Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército de Chile. Actualmente académico de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional Andrés Bello. Correo electrónico: p.urquizarmuoz@uandresbello.edu



### Palabras clave

Control parlamentario  
División de poderes  
Defensa  
Gobierno  
Chile

### Keywords

Parliamentary control  
Division of powers  
Defense  
Government  
Chile



*flections guided by the fundamental questions about the sufficiency, structure and balance of these mechanisms in the Defense sector.*

## INTRODUCCIÓN

Una de las funciones del Parlamento es la de control, concebido en términos generales como una forma de equilibrar los distintos poderes del Estado y evitar cualquier abuso o desviación del poder.

Uno de los sectores de mayor complejidad es el de Defensa en múltiples sentidos: el primero, porque tiene el monopolio de la fuerza y como tal sus capacidades estratégicas deben ser utilizadas dentro de las finalidades que el ordenamiento jurídico otorga. El segundo, es que el potencial bélico de un país, su inversión y mantenimiento requieren sumas considerables de dinero en donde el Estado prioriza dicho gasto para asegurar la soberanía nacional, los intereses territoriales y su independencia política. Así, la utilización de esos recursos debe ser eficaz, eficiente e íntegra. Por último, el tercero, deriva del delicado equilibrio que debe existir entre el secreto y la transparencia: por un lado, resguardar la seguridad nacional, y por otro, permitir el acceso a la información para un adecuado control. Cualquier afectación a uno de los tres componentes señalados, termina impactando en la legitimidad del sector Defensa.

¿Invertir en defensa o gasto social, salud o educacional? El clásico debate sobre “cañoñes” versus “mantequilla” afecta directamente a las capacidades estratégicas de la defensa. Para ello, resulta fundamental el control parlamentario pues mediante dicha función se logra legitimar democráticamente el gasto en Defensa y cambiar esa aparente disyuntiva. Es

decir, en términos generales, un mayor control parlamentario permite una mayor legitimación del sector Defensa, y como tal, una mayor inversión. Al revés, el menor acceso del Parlamento aumenta la desconfianza y, por ende, disminuye la inversión. Todo parlamento es un gran dispensador de legitimidad democrática.

Con todo, resulta también importante advertir, la necesidad de que el Parlamento utilice de forma correcta los mecanismos de control que prevén los distintos ordenamientos jurídicos para ejercer su función sin abusos o excesos que terminen, de otro modo, también, deslegitimando el sector Defensa.

Hoy, Chile cuenta con una serie de controles parlamentarios, generales y especiales, que han ido evolucionando tanto cuantitativa como cualitativamente, permitiendo una mayor legitimación de las Fuerzas Armadas y sus actuaciones. Así, además de los controles parlamentarios generales constitucionales, se han ido creando distintos mecanismos de control parlamentario especiales del sector Defensa y que involucran, no solo a la Cámara de Diputados como órgano parlamentario de control por naturaleza, sino también al Senado.

Cabe así preguntarse si dichos controles son suficientes, obedecen a una estructura ordenada y si logran equilibrar la complejidad del sector Defensa ya señalada.

El objetivo del presente artículo es analizar el control parlamentario a la luz del principio de la división de poderes, primero, en un nivel abstracto comprendiendo las diferentes teorías, con el fin de



exponer una breve caracterización y conceptualización acerca de él; para luego profundizar dicha función parlamentaria en este sector, examinando su definición, principales áreas de misión, los controles parlamentarios generales y los especiales, para finalmente concluir con algunas reflexiones guiadas por las preguntas fundamentales sobre la suficiencia, estructura y equilibrio de estos mecanismos con el sector Defensa.

## CONTROL PARLAMENTARIO

### El control parlamentario y la división de poderes

El artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, señala que “[t]oda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución”. Como dice Montesquieu, referente a la libertad, “todo está perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales [...] ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos y las diferencias entre particulares”<sup>2</sup>

La esencia del principio de la división de poderes es evitar el abuso del poder, estableciendo de manera armónica poderes que se limitan y contrapesan entre sí, mediante el gobierno de las leyes.<sup>3</sup> Así, resulta fundamental el control parlamentario en miras a la libertad de los ciudadanos y la confianza en las instituciones democráticas, propendiendo

a una representación política en un marco institucional y funcional a los principios de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad.<sup>4</sup>

### El problema de la conceptualización del control parlamentario

En relación a la definición de control parlamentario, se ha dicho que estamos frente a un concepto que carece de homogeneidad técnica y doctrinal, debido a las múltiples formas en que es comprendido y realizado por las democracias representativas.<sup>5</sup>

Parte de la doctrina ha sostenido la complejidad de su conceptualización, en donde Santaolalla López ha señalado que se lo ha puesto bajo descripciones que revisten cierta vaguedad y ambigüedad, siendo “normalmente entendido por referencias a actos de fiscalización, o de presión política, sobre el gobierno y otros entes sometidos a las asambleas legislativas, incluyéndose en el mismo todo aquello que parecía no corresponder a las funciones legislativas y financieras. Tal es el caso que ocurría con las preguntas, interpelaciones, encuestas, mociones, etcétera”<sup>6</sup> Sin embargo, dichas referencias que menciona no son precisas en aras a poder hacer un examen jurídico del control parlamentario en relación con los actos de gobierno.

Para dicho autor, el control sería una actividad que se enmarca en la tutela de ciertos valores que se deben proteger, por lo tanto, traducible en examinar si el sujeto controlado los ha respetado o no, y a

2 MONTESQUIEU, Charles. De l'esprit des lois, Vol. II, M. B. Vega, Trad., Madrid, 1984, p. 169.

3 GARCÍA Roca, Javier. Del principio de la división de poderes. Revista de estudios políticos. N° 108, 2000, p. 44.

4 GARCÍA Roca, Javier. Control parlamentario y convergencia entre Presidencialismo y Parlamentarismo. Teoría y realidad constitucional. N° 38, 2017, p.63.

5 SÁNCHEZ Lobos, Leslie. Acusación Constitucional. Control y Responsabilidad Política. Santiago: Rubicón Editores, 2018, p. 90.

6 SANTAOLALLA López, Fernando. Derecho Parlamentario español. Madrid: Editorial Dykinson, 2019, p. 264.



raíz de ello, en que se deban imponer medidas sancionatorias o correctivas; superándose así una concepción genérica y equívoca del control.<sup>7</sup>

Para Tudela, *"el estudio del Parlamento no admite tal reduccionismo. Una visión global del mismo y de cualquiera de sus funciones exige también tener presente las citadas perspectivas sociológica y política. Es más, habría que decir que, estudiando el Parlamento, el enfoque debe ser eminentemente político. Ello no obvia, en ningún caso, la pertinencia y necesidad de los análisis jurídicos"*<sup>8</sup>. El control parlamentario es control político en su esencia, diferenciándolo de lo jurídico, pues *"aun en los supuestos en que el ordenamiento se refiere a un canon normativo de comprobación, la libertad de valoración de ese canon, las razones de oportunidad que la presiden, la libertad de decisión (política) mediante la cual el control se manifiesta, hacen que el parámetro sea enteramente disponible para el agente del control. Se trata siempre, pues, de una decisión política basada en razones políticas"*<sup>9</sup>.

Para explicar las distintas posturas al respecto, utilizaré la analogía de García Roca mediante la imagen de dos anillos entrelazados, cuyos perfiles pueden dibujarse según: la naturaleza de la función de control y sus elementos objetivos y, por otro lado, a los titulares de la función de control, como se expone a continuación.<sup>10</sup>

En el primer anillo, como señala el autor, y dependiendo de los mecanismos parlamentarios incluidos dentro del control, se pueden encontrar tres grandes posiciones. La primera, una tesis

estricta, basada en que habrá realmente control si, seguido de un juicio o fiscalización, está la posibilidad de imponer una sanción en términos de responsabilidad política. Del otro lado, hay una segunda tesis, más amplia y posterior a la anterior, que se satisface solamente con la mera actividad de comprobar si determinados actos se ajustan al estándar exigido, sin estar vinculada necesariamente a la sanción antedicha ni al concepto de responsabilidad política. Y existe una tesis aún más amplia, en virtud de la cual se sostiene que el control está presente en todas las actuaciones parlamentarias, al ser los procedimientos parlamentarios multifuncionales; puesto que se trata de un control que es esencialmente político y esto determina que no hayan reglas o criterios preestablecidos conforme a los cuales se pueda examinar la actividad controlada a fin de poder acomodar las conductas que se someten al mismo; en base a ello es que no puede haber concepto jurídico de control parlamentario. Por lo que el control, bajo esta última tesis es evidentemente diverso de cómo opera, por ejemplo, el control de las normas; rigiéndose por órganos políticos, con criterios y efectos políticos.

Un segundo anillo se refiere a los titulares de la función de control, planteándose tres tesis al respecto. Se distingue una primera, tesis orgánica, en virtud de la cual se concibe a la función de control como una relación entre dos órganos constitucionales, que estarían representados por el Parlamento y el Poder Ejecutivo, y su concepción únicamente puede obedecer a una estructura orgánica puesto que su ejercicio radica en un órgano, que sería la

7 *Ibidem*, p. 265.

8 TUDELA Aranda, José. La renovación de la función parlamentaria de control. Teoría y realidad constitucional. N° 19, 2007, p. 82.

9 ARAGÓN Reyes, Manuel. El control parlamentario como control político. Revista de Derecho Político. 1986, N° 23, p. 17.

10 GARCÍA Roca, Javier. El control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del art. 23.2 de la Constitución. Revista Vasca de Administración Pública Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria. 1995. N° 42, pp. 166-169.



Cámara, o en su caso, alguno de los órganos que la componen, no siendo posible su ejercicio por alguno de sus miembros individuales; lo que determina que las minorías no tengan relevancia, debido a la imposibilidad de posibilitar las decisiones. En segundo lugar, está lo que se denomina tesis decisionista, basada en la posibilidad de adoptar decisiones, bajo un sistema parlamentario, recae en la mayoría, a quien le compete la responsabilidad de ejercer el control político (capacidad de poder decidir y sancionar, y no solamente como la capacidad de poder formular una crítica pública dentro del marco institucional). Por último, está la tesis realista, bajo la cual se sostiene que quienes realizan efectivamente la actividad de control sobre el Gobierno son siempre las minorías parlamentarias o la oposición, dado el papel que juegan respecto de la actividad del Ejecutivo.<sup>11</sup>

Nos inclinamos por la tesis del control-fiscalización y la tesis realista. Es indudable que la sanción es el resultado más extremo del control más intenso, sin embargo, del hecho que no exista una medida sancionatoria, en ningún caso se sigue que no hay control, muy por el contrario. Es de la esencia de la palabra "control" la fiscalización, y como tal, aun cuando un tipo de control no concluya en una sanción, significa que ese control simplemente tiene una menor intensidad, pero en ningún caso lo desnaturaliza.

Asimismo, no compartimos la tesis de que el control estaría en todas las funciones que realiza el Parlamento. Si todo es control, nada es control. No se puede llegar a un punto en que su definición sea tan amplia que termine no teniendo límites.

Por otro lado, es correcto señalar, más allá de las disquisiciones doctrinarias, que en la práctica parlamentaria quienes realizan el control parlamentario son las minorías u oposición.

## Característica, finalidad y sujetos del control parlamentario

Dos son las características que destaca Sánchez respecto al control parlamentario: su necesidad y su importancia. Su necesidad por cuanto esta es una exigencia derivada del concepto mismo de democracia representativa. Es el pueblo el que detenta la soberanía y quien la ejerce a través de ciertos órganos cuya misión es realizar la voluntad popular democráticamente expresada. En consecuencia, debe existir la posibilidad de conocer cómo estos órganos desempeñan su labor para decidir sobre la renovación de la confianza otorgada<sup>12</sup>. Sobre la segunda característica, su importancia, las funciones legislativas o presupuestarias del Parlamento son en la práctica funciones propiamente tales que desarrolla principalmente el gobierno. En tal sentido, la verdadera función del Parlamento es el control.<sup>13</sup>

De un modo claro y preciso, García Roca propone la finalidad de todo control parlamentario, poniendo el énfasis en la fiscalización con el objetivo de impedir el abuso del poder.<sup>14</sup> Según Aragón "la fuerza del control parlamentario descansa, pues, más que en la sanción directa, en la indirecta; más que en la obstaculización inmediata, en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras más que en derrocar al Gobierno, en desgastarle o en contribuir a su remoción por el cuerpo electoral.

11 *Ibidem*, pp.168-169.

12 SÁNCHEZ Navarro, Ángel. Control parlamentario y minorías. Revista de estudios políticos. 1995. N° 88, p. 230.

13 *Ibidem*, p. 231.

14 GARCÍA Roca, Javier. 2017, p. 69.



*Esta labor de crítica, de fiscalización, constituye el significado propio del control parlamentario”.*<sup>15</sup>

Para cumplir con dicha finalidad, se requiere de un sujeto controlante y un sujeto controlado. El Parlamento, es el órgano por naturaleza llamado a realizar la función de control, que, según el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, el control es “*comprobación, inspección, fiscalización, intervención*”.<sup>16</sup> Es precisamente eso lo que debe hacer el Parlamento sobre el sujeto pasivo de la actividad del control, el Gobierno, destinatario natural del mismo, el que, por cierto, incluye al sector Defensa.

## El sector Defensa en Chile

### Concepto de sector Defensa y finalidades de las Fuerzas Armadas

El inciso segundo del artículo 1 del Decreto N° 248 que aprueba el Reglamento Orgánico y de Funcionamiento del Ministerio de Defensa Nacional<sup>17</sup> señala que “*[s]e entenderá por sector defensa el conjunto de órganos, servicios públicos y empresas del Estado que dependen del Ministerio o se vinculan con el Gobierno a través del mismo*”. Dentro de este se encuentran las instituciones de las Fuerzas Armadas, aquellas instituciones estatales, dependientes del Ministerio de Defensa, encargadas

*de la preservación de la soberanía, la paz, el mantenimiento de la integridad y continuidad territorial, así como de los demás bienes jurídicos que defina el Estado Democrático de Derecho.*<sup>18</sup>

Conforme al inciso primero del artículo 101 de la Carta Fundamental, “[*l]as Fuerzas Armadas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea (...)*”. También se debe incorporar al Estado Mayor Conjunto, como “*el organismo de trabajo y asesoría permanente del Ministro de Defensa Nacional en materias que tengan relación con la preparación y empleo conjunto de las Fuerzas Armadas*” de acuerdo al artículo 25 de la Ley N° 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional.<sup>19</sup>

Por su parte, el mismo inciso primero del artículo 105 de la Constitución Política de la República establece que las Fuerzas Armadas “*[e]xisten para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional*”.

De acuerdo con la Política<sup>20</sup> de Defensa Nacional 2020,<sup>21</sup> las áreas de misión de la Defensa son cinco: 1) Defensa de la soberanía e integridad territorial; 2) Cooperación internacional y apoyo a la política exterior; 3) Seguridad e intereses territoriales; 4) Emergencia nacional y protección

15 ARAGÓN Reyes, Manuel. 1986, p. 25.

16 REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la lengua española, 23.ª ed., 2021. Disponible en <https://dle.rae.es>. Consultado el 28 de junio de 2021.

17 Última actualización del 29 de febrero de 2020.

18 GARCÍA Pino, Gonzalo & CONTRERAS Vásquez, Pablo. Diccionario Constitucional Chileno. Santiago: Cuadernos del Tribunal Constitucional, 2014, p. 475.

19 Última actualización del 1 de enero de 2020.

20 A la fecha de elaboración del presente artículo en proceso de actualización por el Gobierno del S.E. el presidente de la República, Gabriel Boric Font.

21 Aprobada mediante Decreto Supremo N°004, del 4 de diciembre de 2020, tomado de razón por la CGR con fecha 26 de abril de 2021.



civil; y 5) Contribución al desarrollo nacional y a la acción del Estado.<sup>22</sup>

## Controles parlamentarios aplicables al Sector Defensa

Podemos distinguir los tipos de controles parlamentarios del sector Defensa que contempla el ordenamiento jurídico chileno, agrupándolos en dos grandes bloques, a saber: el primero, referido a aquellos controles que son aplicables al gobierno en general y como tal, también al sector Defensa. El segundo, relativo a aquellos controles que impactan directa y exclusivamente en el sector Defensa. Hago la precisión que mi posición sobre la noción de control parlamentario es aquella expuesta ya con anterioridad vinculada a la tesis del control-fiscalización y a la tesis realista.

## Controles parlamentarios generales del Sector Defensa

La Constitución Política, le encomienda a la Cámara de Diputados una serie de actos de control, reservando al Senado un rol más secundario. El ordenamiento jurídico chileno y su Congreso Nacional obedecen a un bicameralismo imperfecto, asociando la atribución fiscalizadora a la rama política del Parlamento, "que es la más directa e inmediatamente representativa de las inquietudes, intereses, demandas y aspiraciones populares, atendida la juventud, en general de sus miembros, del menor tamaño de los distritos electorales

por cuales son elegidos y otros factores semejantes".<sup>23</sup>

En cada uno de los distintos controles es posible observar hipótesis que pueden vincularse al sector Defensa.

## A) Fiscalización de los actos del Gobierno

### A.1) Generalidades

El numeral 1 del artículo 52 de la Constitución le otorga a la Cámara de Diputados, la fiscalización de los actos de gobierno distinguiendo entre: acuerdos, solicitudes de antecedentes, interpelaciones y comisiones investigadoras<sup>24</sup>. Fiscalizar, consiste en "criticar y traer a juicio las acciones y obras de alguien".<sup>25</sup> en tanto criticar, consiste en "analizar pormenorizadamente algo y valorarlo según los criterios propios de la materia de que se trate".<sup>26</sup> Su importancia "es trascendental sobre todo cuando se ha establecido un régimen fortalecido en cuanto a las facultades que radican el órgano ejecutivo constatado en el presidente de la república".<sup>27</sup>

Por su parte, es importante dejar en claro lo establecido en el inciso final del artículo 53 de la Carta Fundamental en el sentido de que "el Senado, sus comisiones y sus demás órganos, incluidos los comités parlamentarios si los hubiere, no podrán fiscalizar los actos del gobierno ni de las entidades que de él dependen, ni adoptar acuerdos que impliquen fiscalización". El artículo 106 del Reglamento del Senado, en armonía con lo anterior, prescribe similar disposición.

22 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Política de Defensa de Chile 2020. [en línea] [consulta 28-06-2021]. Disponible en <https://www.defensa.cl/wp-content/uploads/POL%C3%8DTICA-DE-DEFENSA-NACIONAL-DE-CHILE-2020.pdf>.

23 CEA Egaña, José. Derecho Constitucional Chileno. Tomo III. Tercera edición. Santiago: Ediciones UC, 2013, p. 331.

24 Algunos agregan también las acusaciones constitucionales.

25 REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la lengua española, 23.ª ed., 2021. [en línea] [consulta 28-06-2021]. Disponible en <https://dle.rae.es>.

26 *Ibidem*.

27 BIDART Hernández, José. Antecedentes sobre el establecimiento y reforma de la "atribución exclusiva de la Cámara de Diputados en la fiscalización de los actos de Gobierno" establecida en el artículo 52 número 1 letra a de la Constitución de 1980, en AA.VV., Congreso Nacional: Libro homenaje al Profesor Alejandro Silva Bascañán. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, p. 20.



## A.2) Objeto de la fiscalización

El objeto de la fiscalización son los actos del gobierno, pudiendo traducirse estos tanto en acciones como omisiones: ¿Quiénes conforman el gobierno? Silva Bascuñán señala que gobierno “*incluye, por una parte, toda la tarea que compete al presidente de la República en la dirección política del país como jefe máximo del Poder Ejecutivo, y, por otra, la que le cabe dentro de la administración estatal en cuanto en esta participa sin tener su monopolio*”.<sup>28</sup> De este modo, el sector Defensa es objeto ineludible de fiscalización por parte de la Cámara de Diputados.

## A.3) Tipos de fiscalización de los actos del gobierno

Como ya vimos, los tipos de fiscalización de los actos del Gobierno son: acuerdos, solicitudes de determinados antecedentes, interpelaciones, y comisiones investigadoras.

### A.3.1.) Acuerdos

La letra a) del numeral 1 del artículo 52 de la Constitución establece que es una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados “*adoptar acuerdos o sugerir observaciones, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, los que se transmitirán por escrito al presidente de la República, quien deberá dar respuesta fundada por medio del ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días*”.

El numeral 12 del artículo 1 del Reglamento de la Cámara de Diputados (“RCD”) establece que el proyecto de acuerdo “*es la proposición que uno y hasta diez diputados presentan por escrito a la Sala, con el objeto de ejercer las facultades que le confiere el artículo 52, número 1, letra a), inciso primero, de la Constitución Política de la República, en orden a adoptar acuerdos o sugerir observaciones sobre los actos del gobierno, debiendo invocarse expresamente en su texto la norma constitucional indicada*”. Un ejemplo de ello fue el proyecto de acuerdo N° 13,<sup>29</sup> del 11 de julio del 2019, en que se sugiere a S.E. el presidente de la República, disponer la instrucción para que las Fuerzas Armadas no ejerzan actividades de seguridad interior que les corresponden a las policías del país.<sup>30</sup>

### A.3.2.) Solicitud de determinados antecedentes

El inciso segundo de la letra a) del numeral 1 del artículo 52 de la Carta Fundamental prescribe que “*cualquier diputado, con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara, podrá solicitar determinados antecedentes al gobierno. El Presidente de la República contestará fundadamente por intermedio del ministro de Estado que corresponda*”. El plazo de respuesta es también de 30 días. Resulta de la mayor importancia este control-fiscalización, porque a diferencia del anterior, en que se requiere una mayoría, el control en comento beneficia a la minoría al exigir solo un tercio de los presentes.

28 SILVA Bascuñán, Alejandro. Tratado de Derecho Constitucional. Tomo V. La Constitución de 1980. Gobierno. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2000, p.13.

29 Véase CÁMARA DE DIPUTADOS. Proyecto de Acuerdo N° 13. [en línea] [consulta 09-08-2024]. Disponible en <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmlid=5740&prmTipo=ACUERDO>.

30 Dicho proyecto de Acuerdo fue rechazado en la sesión N° 53ª de la legislatura 369 de la Cámara Baja.



### A.3.3.) Interpelaciones

La letra b) del numeral 1 del artículo 52 del Código Político establece como atribución exclusiva de la Cámara de Diputados y dentro de la fiscalización de los actos del gobierno, *"citar a un ministro de Estado, a petición de a lo menos un tercio de los diputados en ejercicio, a fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo"*. Es lo que se denomina interpelación ministerial.

Se ha definido como la *"citación que realiza la Cámara de Diputados a un ministro de Estado para formularle preguntas acerca de materias vinculadas al ejercicio de su cargo. La asistencia del ministro es obligatoria y debe responder directa y personalmente a las preguntas"*.<sup>31</sup> En la práctica, la interpelación se utiliza como antesala de la acusación constitucional. Es la medida de fiscalización de los actos del Gobierno más intensa y políticamente más relevante.

Desde el retorno a la democracia en Chile solo una vez se ha interpelado al ministro de Defensa Nacional. Dicha interpelación tuvo lugar en la sesión N° 33 del Pleno de la Cámara de Diputados el día 18 de mayo del 2021 y tuvo por finalidad citar al ministro de Defensa Nacional, señor Baldo Prokurica Prokurica, a fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo en la conducción política de las Fuerzas Armadas.<sup>32</sup>

### A.3.4.) Comisiones investigadoras

Se encuentran reguladas en la letra c) del numeral 1 del artículo 52 de la Carta Fundamental. Dicho artículo establece la atribución exclusiva de la Cámara de Diputados para *"crear comisiones especiales investigadoras a petición de a lo menos dos quintos de los diputados en ejercicio, con el objeto de reunir informaciones relativas a determinados actos del gobierno"*.

El numeral 3 del artículo 1 del RCD establece que, la comisión especial investigadora *"es un organismo colegiado creado por acuerdo de la Cámara de Diputados en ejercicio de sus facultades fiscalizadoras, y con la competencia que le fije la Corporación, según lo previene el artículo 313"*. A su vez el inciso primero del artículo 313 del RCD le fija su objeto específico *"reunir informaciones relativas a determinados actos del gobierno"*.

Las comisiones especiales investigadoras tienen al menos dos facultades establecidas en la Constitución y en el RCD, a saber: a) Citar a sus sesiones a los ministros de Estado, a los funcionarios de la Administración del Estado y al personal de las empresas del Estado o de aquellas en que tenga participación mayoritaria, quienes estarán obligados a comparecer y a suministrar los antecedentes y las informaciones que aquéllas estimen indispensables para el cumplimiento de su cometido; y b) Recabar el testimonio de particulares o requerirles los antecedentes que se estimen pertinentes y necesarios para el cumplimiento del cometido de la comisión especial investigadora. En todo

31 CÁMARA DE DIPUTADOS. Glosario. [en línea] [consulta 28-06-2021]. Disponible en: [https://www.camara.cl/formacion\\_ciudadana/glosario.aspx](https://www.camara.cl/formacion_ciudadana/glosario.aspx).

32 Para consultar el documento sobre la interpelación mencionada, CÁMARA DE DIPUTADOS. Solicita que se cite al ministro de Defensa, don Baldo Prokurica, a fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo. [en línea] [Consulta 20-06-2021]. Disponible en: <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmTipo=SIAL&prmID=60954&formato=pdf>.



caso, en esta hipótesis respecto del particular depende de su voluntad.

En la práctica parlamentaria, las comisiones investigadoras evacuan un informe al Pleno de la Cámara de Diputados, siendo la Sala la que aprueba o rechaza ese informe el cual contiene una contextualización de los antecedentes recabados que son de competencia de la comisión, los testimonios y además, normalmente contienen juicios políticos, propuestas y exigencias al Gobierno, además de poner en conocimiento cuando existan irregularidades a la CGR o cuando existan hechos que revistan los caracteres de delito, al Ministerio Público.

#### A.4.) Acusaciones constitucionales

Si bien no forma parte de la fiscalización de los actos de Gobierno propiamente tal, la acusación constitucional es una forma de control parlamentario. Esta se encuentra regulada en el numeral 2 del artículo 52 de la Carta Fundamental, en el Título IV de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional,<sup>33</sup> y en el Título VI del RCD y es una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados. En palabras de Nogueira, es el juicio de carácter jurídico y a la vez político, *"que se concreta contra autoridades o altos funcionarios del Estado por actos propios del cargo que desempeñan [...] hace efectiva una responsabilidad constitucional propia de la concepción del Estado de Derecho, donde quien ejerce una potestad pública es responsable de encausarla dentro del marco constitucional y legal, respondiendo por las infracciones concretadas, las que cada Carta Fundamental determina expresamente"*.<sup>34</sup>

La finalidad de la acusación constitucional, tratándose de un control con fuente constitucional y que funciona entre órganos distintos *"es contener el abuso o desviación de poder de las personas o autoridades acusables, resguardar y garantizar el orden institucional de la República Democrática y los derechos esenciales de las personas y cuerpos intermedios de la sociedad, como sancionar al funcionario o autoridad considerado culpable en la acusación con la destitución del cargo"*.<sup>35</sup>

Su importancia en Chile radica en que es el único mecanismo de control parlamentario que tiene una sanción normada de naturaleza política que consiste en la destitución del respectivo cargo además de otras sanciones accesorias.

El ilícito constitucional que fundamenta la acusación constitucional, puede ser, como se sostiene por la doctrina, *"un delito, una infracción o un abuso de poder"*,<sup>36</sup> entendiendo este último ampliamente (ejercicio de poder que no se tiene o desviación de poder).

Las personas que pueden ser objeto de acusación constitucional son: a) el Presidente de la República; b) los Ministros de Estado; c) los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia; d) el Contralor General de la República; e) Los generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional y; f) los Delegados Regionales Presidenciales; los Delegados Provinciales Presidenciales y los Gobernadores Regionales.

Para aprobar la acusación constitucional, se debe distinguir en relación con el quórum. En efecto, si el

33 Última actualización del 17 de diciembre de 2016.

34 NOGUEIRA Alcalá, Humberto. Consideraciones sobre la acusación constitucional en la Carta Fundamental vigente, en AA.VV., Congreso Nacional: Libro homenaje al Profesor Alejandro Silva Bascuñán. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2013, p. 223.

35 *Ibidem*, p. 224.

36 *Ibidem*, p. 227.



acusado es el presidente de la República se requiere la aprobación por la mayoría de los diputados en ejercicio. Si es respecto de cualquiera de las otras personas indicadas previamente, el quórum es de mayoría de los presentes.

Conforme al inciso segundo del artículo 46 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, *"aprobada la acusación, la Cámara de Diputados deberá comunicar este hecho al Senado y al afectado, dentro de las veinticuatro horas siguientes de concluida la sesión a que se refiere este artículo. Del oficio correspondiente se dará cuenta en la sesión más próxima que celebre el Senado"*. El Senado actuará como jurado acogiendo o rechazando en definitiva la acusación.

Como bien se aprecia, no solo el Ministro de Defensa Nacional puede ser objeto de la acusación constitucional sino también los generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas Armadas.

## B) Otros controles

El ordenamiento jurídico no solo contempla controles parlamentarios generales establecidos en la Constitución sino también en otros cuerpos legales o también en la praxis misma de las corporaciones. Así por ejemplo, el artículo 9 de la Ley N° 18.918, establece la obligación de los organismos de la Administración del Estado y las entidades en que el Estado participe o tenga representación en virtud de una ley que lo autoriza, que no formen parte de su Administración y no desarrollen actividades empresariales, de proporcionar los informes y antecedentes específicos

que les sean solicitados por las comisiones o por los parlamentarios debidamente individualizados en sesión de Sala, o de comisión.

Es el sector Defensa el que tiene más restricciones debido a la naturaleza de la información a entregar, secreta o reservada; una práctica distinta a la regla general. Un ejemplo de ello es el oficio N° 72.731 de la Cámara de Diputados, en que el entonces diputado Andrés Celis, solicita al Ministro de Defensa Nacional, por su intermedio, al *"Jefe de la Defensa Nacional de Valparaíso y Comandante en Jefe de la Primera Zona Naval informe sobre la detención efectuada por un funcionario de la Armada de Chile contra un civil que al parecer habría huido de un control sanitario que se estaba realizando en la Plaza Sotomayor de Valparaíso, en los términos que requiere"*.<sup>37</sup>

El incumplimiento de esta obligación constituirá una infracción y acarreará la sanción previo procedimiento administrativo que corresponda, por la Contraloría General de la República ("CGR"), con la medida disciplinaria de multa equivalente a una remuneración mensual del Jefe de Servicio respectivo. En caso de reincidencia, se sancionará con una multa equivalente al doble de la indicada. Asimismo, será responsable y tendrá idéntica sanción por su falta de comparecencia, o la de los funcionarios de su dependencia, a la citación de una comisión de alguna de las Cámaras.

Otra forma de control parlamentario son las sesiones especiales que el Pleno de alguna Cámara, ya sea el Senado o la Cámara de Diputados cada cierto tiempo cita para efectos de conocer un tema en particular de relevancia social o política

37 Véase CÁMARA DE DIPUTADOS. Oficio N° 72.731. [en línea] [consulta 28-06-2021] disponible en <https://www.camara.cl/verdoc.aspx?prmTIPO=OFICIO&prmID=173057&DESTINOID=128920>.



y en virtud de la cual, normalmente es invitado un ministro de Estado junto a los subsecretarios respectivos en una forma diferente de rendir cuenta.

## 4.2 Controles parlamentarios especiales del sector Defensa

Junto a los controles parlamentarios generales, el ordenamiento jurídico también provee de controles parlamentarios especiales al sector Defensa en: estados de excepción; protección de infraestructura crítica; resguardo de zonas fronterizas; llamado a retiro del Comandante en Jefe; financiamiento de las capacidades estratégicas; Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional; Operaciones de Paz; regulación de los gastos reservados y en el Sistema de Inteligencia del Estado. A continuación, el detalle de cada uno:

### A) Estados de Excepción Constitucional

Se dice que los estados de excepción, "*son medidas que, en cierta forma, por plazos determinados y siempre controladamente, permiten suspender o restringir el ejercicio de determinados derechos fundamentales, pero con el objeto de protegerlos en encrucijadas críticas para restaurar en plenitud después (...)*".<sup>38</sup> Los estados de excepción constitucional se encuentran regulados en los artículos 39 al 45 de la Constitución Política de la República y en la Ley N° 18.415, Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción.<sup>39</sup> La importancia de los estados de excepción es que el ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución asegura a todas las personas sólo puede ser afectado en el ámbito de estos.

La Carta Fundamental regula cuatro estados de excepción, a saber: estado de asamblea (guerra externa); estado de sitio (guerra interna o grave conmoción interior); estado de emergencia (grave alteración del orden público o de grave daño para la seguridad de la nación); y estado de catástrofe (calamidad pública). Es fundamental entender que, en todos los estados de excepción, las Fuerzas Armadas pasan a ocupar un rol principal a través de lo que se denomina jefes de la Defensa.

En los referidos estados de excepción, el constituyente fijó distintos roles de control parlamentario del sector Defensa al Congreso Nacional. En el Estado de Asamblea o de Sitio, para su declaración, el presidente de la República requiere el acuerdo del Congreso Nacional.

En el Estado de Catástrofe, si bien no se requiere éste, una vez terminado, el presidente de la República está obligado a informar al Congreso Nacional de las medidas adoptadas en virtud del Estado de Catástrofe. Además, el Congreso Nacional puede dejar sin efecto la declaración transcurridos ciento ochenta días desde esta, si las razones que la motivaron hubieran cesado en forma absoluta. Por último, el presidente de la República sólo podrá declarar el Estado de Catástrofe por un período superior a un año con acuerdo del Congreso Nacional.

En el Estado de Emergencia, tampoco se requiere del Congreso Nacional para su declaración por 30 días. Sin embargo, para sucesivas prórrogas, el presidente requerirá siempre del acuerdo del Congreso Nacional. Además, el presidente de la República está obligado a informar al Congreso

38 CEA Egaña, José Luis. 2013, p. 197.

39 Última actualización del 24 de enero de 1990.



Nacional de las medidas adoptadas en virtud del Estado de Emergencia.

## B) La infraestructura crítica

La Ley N° 21.542, modificó la Carta Fundamental con el objeto de permitir la protección de infraestructura crítica por parte de las Fuerzas Armadas, en caso de peligro grave o inminente<sup>40</sup>. La referida reforma constitucional incorporó un nuevo numeral 21 al artículo 32 del Código Político facultando al presidente de la República para *"disponer, mediante decreto supremo fundado, suscrito por los ministros del Interior y Seguridad Pública y de Defensa Nacional, que las Fuerzas Armadas se hagan cargo de la protección de la infraestructura crítica del país cuando exista peligro grave o inminente a su respecto, determinando aquella que debe ser protegida (...)"*.

Mediante el referido decreto, se designa a un oficial general de las Fuerzas Armadas que tiene el mando de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública dispuestas para la protección de la infraestructura crítica en las áreas especificadas en dicho acto. Asimismo, los jefes designados tienen la responsabilidad del resguardo del orden público en las áreas determinadas.

La medida, dispone el mencionado numeral 21, tiene una duración máxima de 90 días. Aquí se observa el doble control parlamentario del Congreso Nacional. En primer término, porque para prorrogarse luego de ese tiempo, se requiere el acuerdo del Congreso Nacional. En segundo

término, el presidente de la República debe informar también al Congreso Nacional, al término de cada período, de las medidas adoptadas y de los efectos o consecuencias de la ejecución de esta atribución.<sup>41</sup>

## C) El resguardo de las zonas fronterizas

El 3 de febrero de 2023 se publicó la ya mencionada Ley N° 21.542, que junto con la protección de la infraestructura crítica, permite utilizar la medida especial para el resguardo de áreas de las zonas fronterizas del país. Esta atribución del presidente de la República tiene los mismos componentes –en lo que compete– a la protección infraestructura crítica. En lo que concierne al control parlamentario es de idéntica la naturaleza, así, subsiste un doble control, por un lado, porque para prorrogarse la medida luego de los 90 días iniciales, se requiere el acuerdo del Congreso Nacional. Por otro lado, el presidente de la República debe informar también al Congreso Nacional, al término de cada período, de las medidas adoptadas.

## D) El control del llamado a retiro del Comandante en Jefe

El artículo 104 de la Constitución Política de la República establece un control parlamentario especial en el llamado a retiro de un Comandante en Jefe. Así, dicho artículo dispone que los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, serán designados por el presidente de la República de entre los cinco oficiales generales de mayor antigüedad, que reúnan las calidades

40 Última actualización del 3 de febrero de 2023.

41 Al momento de elaboración del presente artículo se encuentra en discusión en el Congreso Nacional, el proyecto de ley para la protección de infraestructura crítica del país, boletín N° 16.143-07, que materializa la reforma constitucional.



que los respectivos estatutos institucionales exijan para tales cargos; durarán cuatro años en sus funciones, no podrán ser nombrados para un nuevo período y gozarán de inamovilidad en su cargo. Añadiendo que “*mediante decreto fundado e informando previamente a la Cámara de Diputados y al Senado*”, el Primer Mandatario podrá llamar a retiro a los comandantes en jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, en su caso, antes de completar su respectivo período.

En esta hipótesis de control, el Congreso Nacional no tiene la facultad de dejar sin efecto el llamado a retiro, pero si, al tener conocimiento previo y ser fundado el decreto respectivo, puede influir, si así lo considera, en el presidente de la República para que enmiende su decisión. Asimismo, surge la interrogante de si el Congreso Nacional podría solicitar al presidente el llamado a retiro de algún Comandante en Jefe. Estimamos que, desde un punto de vista estrictamente jurídico, sin perjuicio del aspecto político, no es procedente hacerlo. Con todo, como ya vimos, la Carta Fundamental contempla expresamente la facultad de acusar constitucionalmente por parte de la Cámara de Diputados a un general o almirante.

### **E) El control de la Ley N° 21.174 que establece un nuevo sistema de financiamiento de las Capacidades Estratégicas de la Defensa Nacional**

La Ley N° 21.174<sup>42</sup> vino a modificar la Ley N° 18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas

Armadas, estableciendo un nuevo sistema de financiamiento de las capacidades estratégicas de la Defensa Nacional y derogando la Ley N° 13.196, Reservada del Cobre. Al menos serían cinco ámbitos de control parlamentario sobre el financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa, siguiendo lo que ha establecido la doctrina.<sup>43</sup>

El primero, previo a la discusión presupuestaria, donde, conforme al inciso tercero del artículo 101 de la referida ley, durante el primer semestre de cada año, el Ministerio de Defensa Nacional deberá presentar ante las comisiones técnicas<sup>44</sup> de cada Cámara del Congreso Nacional la actualización del programa de inversiones que deberá explicitar el aporte anual que se pretenda asignar conforme a la Ley de Presupuestos del Sector Público, correspondiente al cuarto año, acorde con la planificación del desarrollo de la fuerza derivada de la política de defensa nacional.

El segundo, en la tramitación misma de la Ley de Presupuesto del Sector Público. Ahí el control parlamentario se manifiesta a través de la discusión en la Subcomisión Mixta de Presupuestos respectiva, en la Comisión Especial Mixta y en las respectivas Salas de ambas Cámaras, toda vez que el inciso final del artículo 101 de la Ley N° 18.948, consagra que la Ley de Presupuestos del Sector Público de cada año deberá contener la proyección del aporte anual que se deba efectuar al Fondo Plurianual de Capacidades Estratégicas correspondiente al cuarto año del programa cuatrienal de inversiones, para su aprobación por el Congreso Nacional.

42 Última actualización del 2 de abril de 2020.

43 URQUÍZAR Muñoz, Pablo y MARDONES Taladriz, Pamela. El control del Congreso Nacional en el nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la Defensa. Hemiciclo: Revista de Estudios Parlamentarios. 2019. Año 10, N° 20, pp. 45-46.

44 Comisiones de Defensa Nacional tanto de la Cámara de Diputados como del Senado.



El tercero, cada vez que en el contexto de una anticipación de compra para mantención o desarrollo de una capacidad estratégica se recurra al Fondo de Contingencia Estratégico, dicha adquisición deberá siempre informarse en sesión secreta a las comisiones técnicas de cada rama del Congreso Nacional.

El cuarto, se refiere a que siempre que la CGR realice alguna observación a algún decreto supremo sobre inversiones en capacidades estratégicas de la defensa, conforme al inciso final del artículo 100 de la Ley, el ministro de Defensa Nacional deberá informar a la Cámara de Diputados y al Senado de las observaciones formuladas por el órgano contralor a estos decretos. La oportunidad es en el marco de la obligación establecida en la letra f) del artículo 3 de la Ley N° 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, esto es, cuando informa al Congreso Nacional respecto de las políticas y planes de la defensa nacional.

Finalmente, un último control parlamentario se materializa a propósito de la concreción anual de las capacidades estratégicas. En efecto, con arreglo al 104 de la ley, se dispone que el ministro de Defensa Nacional deberá informar una vez al año, en sesión conjunta y secreta de las Comisiones de Defensa Nacional de ambas Cámaras del Congreso Nacional, sobre la forma en que se están materializando las capacidades estratégicas de la defensa definidas en la planificación del desarrollo de la fuerza.

#### **F) El control de la Ley N° 20.424 Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional**

La Ley N° 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, consagra un título específico

denominado “De la fiscalización del sector Defensa”. Dentro de este se encuentra el artículo 35 que establece el control parlamentario específico del sector. Dicho artículo consagra que el Congreso Nacional y sus Cámaras, en el ámbito de sus atribuciones y en conformidad con la Ley Orgánica Constitucional y los Reglamentos respectivos conocerán, en sesiones que tendrán el carácter de secretas, los informes del Ministerio de Defensa Nacional sobre: a) Los fundamentos en que se sustenta la política de defensa nacional y sus respectivas actualizaciones; b) La planificación de desarrollo de la fuerza, incluyendo la planificación financiera asociada, y el estado de avance en su ejecución y c) Los proyectos de adquisición e inversión en sistemas de armas aprobados, incluyendo su financiamiento, en todo aquello que revista el carácter de secreto o reservado.

#### **G) El control de la Ley N° 19.067, que establece normas permanentes sobre la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República y salida de tropas nacionales del mismo**

El artículo 7 de la Ley N° 19.067<sup>45</sup>, que establece normas permanentes sobre entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República y salida de tropas nacionales del mismo, consagra que la salida de tropas nacionales del territorio de la República, en cualquiera de sus formas de organización o modalidades, para participar en operaciones de paz dispuestas en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, será autorizada de acuerdo con las disposiciones especiales que contempla el párrafo 2° de la referida ley.

El primer control parlamentario que establece tal ley se refiere a la autorización que requiere del Senado.

45 Última actualización del 17 de diciembre de 2018.



El inciso primero de su artículo 9, señala que el presidente de la República debe solicitar el acuerdo del Senado para la salida de tropas mediante oficio fundado y con la firma de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional. Además, el inciso segundo consagra que de dicha solicitud debe enviarse copia a la Cámara de Diputados.

El artículo 13 de la referida ley, establece otro control parlamentario referente a la obligación de enviar un informe semestralmente al Senado y a la Cámara de Diputados por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y de Defensa describiendo las condiciones en las que se desarrolla la misión, y el estado de avance en el cumplimiento de los objetivos de la misma y las actividades realizadas por las tropas nacionales. Además, una vez concluida la participación de tropas chilenas en una operación de paz determinada, el presidente de la República deberá enviar dentro de sesenta días un informe al Senado y a la Cámara de Diputados en que detalle sus resultados, el nivel de logro de los objetivos propuestos, la situación del personal que fue desplegado, y los costos materiales y financieros efectivamente incurridos.

## H) El control de la Ley N° 21.211 sobre información y rendición de cuentas de gastos reservados

La Ley N° 18.963, que tiene por objeto regular las remuneraciones de autoridades de gobierno y cargos críticos de la administración pública y da normas sobre gastos reservados, fue modificada recientemente por la Ley N° 21.211,<sup>46</sup> sobre información y rendición de cuentas de gastos reservados, estableciéndose por primera vez un control del Congreso Nacional al respecto.

En su artículo 2 se entiende por gastos reservados *"aquellos egresos que, por el ministerio de esta ley, se faculta realizar exclusivamente a las entidades (...) para el cumplimiento de sus funciones públicas establecidas en las leyes, siempre que sean relativas al orden público, a la seguridad interna y externa del país, a la inteligencia y contrainteligencia, y que por su naturaleza deban ser reservadas o secretas"*.

El inciso penúltimo del artículo 4 de la ley en comentario establece que *"(...) el Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Armadas (...) deberán informar semestralmente, en sesión secreta, a la Comisión Especial de la Cámara de Diputados a que se refiere el artículo 37 de la Ley N° 19.974, sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia, del cumplimiento de los objetivos generales para los cuales están destinados los gastos reservados"*.

Asimismo, el inciso segundo de su artículo 5, consagra una forma de control también al señalarse que *"[l]as modificaciones que pudieren hacerse a los montos máximos de gastos reservados asignados a una institución, durante el año, deberán informarse a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados, expresando los fundamentos que justifican tal modificación"*.

La Ley de Presupuestos del Sector Público, usualmente establece también formas de control específicas. Así, por ejemplo, para el año 2021 se otorgó a la Armada de Chile la cantidad de \$181.524.000 y US\$ 549.000 para gastos reservados. En tal sentido, se establece en la partida 11, capítulo 05, programa 01, la obligación de informar del uso de estos recursos semestralmente, en sesión secreta, a la Comisión de Defensa Nacional del Senado y a la Comisión de

46 Última actualización del 4 de febrero de 2020.



Defensa Nacional de la Cámara de Diputados. Misma situación ocurre respecto de la Fuerza Aérea de Chile a quien se le otorgó \$253.274.000 y US\$800.000.

### I) El control de la Ley N° 19.974 sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia

La Ley N° 19.974<sup>47</sup> regula el Sistema de Inteligencia del Estado en Chile. Dicho sistema lo componen: a) la Agencia Nacional de Inteligencia; b) la Dirección de Inteligencia de Defensa del Estado Mayor de la Defensa Nacional; c) las Direcciones de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, y d) las Direcciones o Jefaturas de Inteligencia de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

Es importante destacar aquí que, *"el control del Congreso como mecanismo externo es primordial para el encausamiento democrático de los organismos de inteligencia"*<sup>48</sup> y su finalidad debe ser *"verificar tanto la legitimidad como la eficacia/eficiencia en la actividad de inteligencia"*.<sup>49</sup>

En este orden de ideas, el artículo 37 establece que la Cámara de Diputados, en el ámbito de sus atribuciones fiscalizadoras, constituirá una Comisión Especial que tendrá como competencia conocer los informes y antecedentes relativos a las actividades de los servicios y organismos que integran el Sistema de Inteligencia del Estado.

Como bien se ha señalado por la doctrina, la existencia de esta Comisión Especial es sin perjuicio de

las facultades fiscalizadoras que le corresponden a la Cámara de Diputados según las reglas generales.<sup>50</sup>

## 5. Conclusiones

La división de poderes tiene como aspecto basal evitar el abuso del poder y cualquier desviación que pueda existir al respecto. El control parlamentario resulta crucial porque su propósito no es otro que frenar los excesos del ejercicio del poder.

Entendiendo y comprendiendo ese marco, nos inclinamos por un concepto intermedio, un control-fiscalización en un sentido amplio, pero sin desnaturalizar la esencia misma del control.

Por otro lado, convenimos en adoptar las tesis realistas en cuanto al sujeto activo, controlante o titular del control, que decididamente es la minoría parlamentaria u oposición.

Resulta fundamental comprender también que, dentro del Gobierno, uno de los sectores más relevantes de control y más complejos de comprender es el sector Defensa. Dicha complejidad obedece a tres particularidades: la primera, el monopolio de la fuerza que detentan las Fuerzas Armadas,<sup>51</sup> siendo su utilización adecuada un imperativo social; la segunda, la alta inversión en Defensa para la compra y mantención de las capacidades estratégicas, lo que obliga a un uso eficiente, eficaz y probo de los recursos gastados; por último, una tercera particularidad, es la siempre tensa relación entre el secreto que requiere

47 Última actualización del 2 de octubre del 2004.

48 CÁRCAMO Hun, Rodrigo. Chile: consideraciones sobre el control civil de la inteligencia militar. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad. 2017. N° 21, p. 79.

49 *Ibidem*, p. 74.

50 VERA Lama, Rodrigo. Sistema de Inteligencia Chileno. Santiago: Editorial Metropolitana, 2017. p.289.

51 Además de las Fuerzas Orden y Seguridad Pública.



la seguridad nacional versus la transparencia y el acceso a la información para su adecuado control.

La línea del control parlamentario que se analizó fue tomando la tesis control-fiscalización como ya se dijo, desde lo general a lo particular. Lo anterior, sin perjuicio de que se observan en múltiples situaciones controles parlamentarios asimilados al control-sanción. Por ello un examen de los instrumentos de control de la Cámara de Diputados desde la perspectiva del sector Defensa, como los acuerdos, las solicitudes de antecedentes, las interpelaciones, las comisiones investigadoras y las acusaciones constitucionales, además de otros como los mecanismos que establece la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, era indispensable para comprender el marco constitucional sobre el cual se ejerce el control parlamentario. En la práctica, en el último tiempo muchos mecanismos de controles parlamentarios de la Cámara Baja se han utilizado en el sector Defensa.

El Senado por su parte, salvo su rol como jurado en las acusaciones constitucionales, tiene expresamente prohibido fiscalizar los actos del Gobierno por disposición del artículo 53 de la Carta Fundamental. Con todo, los distintos oficios de solicitud de información al Gobierno que emanan de los Senadores constituyen mecanismos de control-fiscalización en donde el sector Defensa no ha estado ajeno. En el mismo sentido sesiones de sala del Senado por temáticas particulares.

En relación a los controles parlamentarios especiales del sector Defensa, estos arrojan una serie de elementos que es importante destacar:

a. En cuanto a los estados de excepción constitucional hay que distinguir aquellos en que se

requiere autorización previa para su materialización y aquellos que no requieren autorización previa. En el primer caso se encuentran los estados de Asamblea y de Sitio, en que el control parlamentario es intenso dado que la ausencia de fundamentación razonada del actuar del presidente de la República y de las Fuerzas Armadas necesariamente traerá como consecuencia una denegación de este. Aquí podría aplicarse un control-sanción. No ocurre lo mismo con los estados de Emergencia y de Catástrofe, donde el control se da solo a posteriori. En este ámbito la obligación es solo de informar, en la práctica por escrito, sobre las medidas adoptadas en virtud del estado de excepción por lo que se puede dar un control-fiscalización.

b. Con todo, la prórroga de ambos requiere sí una autorización del Congreso Nacional en las hipótesis que indica la Constitución, posibilitando también un control-sanción.

c. En relación a la infraestructura crítica, la Ley N° 21.542 buscó emular en cierto sentido el mecanismo del control parlamentario presente para el Estado de Emergencia con un control-fiscalización en la primera declaración al efecto del presidente de la República informando al Congreso Nacional de las medidas adoptadas una vez terminado el período. Sin embargo, en su renovación exige -al igual que el referido estado de excepción- el acuerdo del Congreso Nacional materializando así un control-sanción.

d. El resguardo de las zonas fronterizas contiene idéntico doble mecanismo de control parlamentario exigido para la infraestructura crítica en la Ley N° 21.542.



- e. Con respecto al llamado a retiro de los comandantes en jefe, el poner en conocimiento previo del decreto fundado de retiro de un Comandante en Jefe al Congreso Nacional por parte del presidente de la República, obedece a un control-fiscalización, que aparentemente es de baja intensidad, pero políticamente tiene una importancia enorme toda vez que lo que está detrás de ello es impedir precisamente arbitrariedades con las Fuerzas Armadas.
- f. Una herramienta directa de control-sanción contra un comandante en jefe la encontramos en la acusación constitucional impulsada por el Congreso Nacional la que puede derivar en la destitución por *"haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la nación"*.
- g. Sobre la ley que establece el nuevo sistema de financiamientos de las capacidades estratégicas de la Defensa Nacional, si bien es un avance sustantivo con respecto a lo que existía antes, la Ley N° 13.196, Reservada del Cobre, en cuanto a los controles parlamentarios, hay algunos aspectos que merecen reflexión:
  - i. En primer término, el bicameralismo imperfecto que establece la Carta Fundamental en que se le da un rol primordial a la Cámara de Diputados en el rol fiscalizador y por lo tanto la armonización del control parlamentario con la Constitución se difumina. Son ambas cámaras las que ejercen por mandato legal un control-fiscalización, lo que no difiere de lo pensado por el Constituyente y desde la perspectiva de la posible duplicidad de funciones que realiza el Congreso Nacional.
  - ii. Por otro lado, se observa en general, en todos los controles parlamentarios que propone la nueva regulación sobre el financiamiento de las capacidades estratégicas, un tipo de control-fiscalización, salvo en lo que se refiere a la discusión de la Ley de Presupuestos del Sector Público en que visualiza, por la naturaleza del rol parlamentario, un control-sanción.
  - iii. Asimismo, el mayor control parlamentario supone un acceso a información presupuestaria, financiera o militar del sector Defensa en donde no necesariamente los parlamentarios tienen ni el conocimiento ni la experticia técnica -mucho menos la asesoría integral- para abordar adecuadamente dicha información.
  - iv. De igual modo, resulta clave que los resguardos del secreto o reserva de la información sean altos dada la naturaleza de la misma, evidenciándose debilidades en esta materia en la nueva regulación.
- f. En cuanto a la Ley N° 20.424, las observaciones realizadas en relación con la Ley N° 21.174 son plenamente aplicables.
- g. Con respecto a la Ley N° 19.067, el legislador da vuelta el control parlamentario instituido por el Constituyente dándole primacía ahora al Senado en desmedro de la Cámara de Diputados. En efecto, al establecer que el presidente de la República debe solicitar el acuerdo del Senado para la salida de tropas mediante oficio fundado y con la firma de los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional, se incorpora un control-sanción excepcionalísimo dado que solo se pone en conocimiento a la Cámara de Diputados.



- h. En cuanto a la Ley 21.211, resulta coherente entregar el control parlamentario de los gastos reservados que se utilizan, principalmente para inteligencia y contrainteligencia, a la Comisión Especial del Sistema de Inteligencia de la Cámara de Diputados del artículo 37 de la Ley N° 19.974. Sin embargo, lo que puede resultar complejo es la incorporación de otros controles, de forma indirecta, vía Ley de Presupuestos que pudieran terminar desnaturalizando el control y el adecuado equilibrio entre la seguridad nacional y el acceso a la información.
- i. Por último, en relación con la Ley N° 19.974, con el control-fiscalización establecido al Sistema de Inteligencia del Estado parece coherente con la importante función que cumplen los organismos de inteligencia. En tal sentido, el informe que debe rendir el director de la Agencia Nacional de Inteligencia y las salvaguardas que tiene la Comisión Especial de Inteligencia vinculado al secreto y particularidades procedimentales le otorgan una protección diferente.

Finalmente, nos permitimos sugerir que estas consideraciones sean tomadas en cuenta para efectos de lograr la mayor armonía entre, por un lado, el debido control parlamentario en el sector Defensa, y, por otra parte, el adecuado resguardo de la seguridad nacional. Así como un control parlamentario inexistente, posibilita el abuso del poder y con ello la deslegitimación del accionar de las Fuerzas Armadas, un control parlamentario inorgánico y desordenado, sin cauces claros y resguardos debidos, puede ser foco de abusos en el ejercicio del poder parlamentario, lo que puede también afectar la Defensa, y con ello, también su legitimidad.

## Bibliografía

- ARAGÓN Reyes, Manuel. El control parlamentario como control político. *Revista de Derecho Político*. 1986. N° 23, pp. 9-40.
- BIDART Hernández, José. Antecedentes sobre el establecimiento y reforma de la “atribución exclusiva de la Cámara de Diputados en la fiscalización de los actos de Gobierno” establecida en el artículo 52 número 1 letra a de la Constitución de 1980, en AA.VV., Congreso Nacional: Libro homenaje al Profesor Alejandro Silva Bascuñan. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, pp. 19-32.
- CÁMARA DE DIPUTADOS. Glosario. [en línea] [consulta 28-06-2021]. Disponible en: [https://www.camara.cl/formacion\\_ciudadana/glosario.aspx](https://www.camara.cl/formacion_ciudadana/glosario.aspx).
- CÁMARA DE DIPUTADOS. Oficio N° 72.731. [en línea] [consulta 28-06-2021]. Disponible en <https://www.camara.cl/verdoc.aspx?prmTIPO=OFICIO&prmlD=173057&DESTINOID=128920>.
- CÁMARA DE DIPUTADOS. Proyecto de Acuerdo N° 13. [en línea] [consulta 09-08-2024]. Disponible en <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmlD=5740&prmTipo=ACUERDO>
- CÁMARA DE DIPUTADOS. Solicita que se cite al ministro de Defensa, don Baldo Prokurica, a fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo. [en línea] [consulta 28-06-2021]. Disponible en: <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmTipo=SIAL&prmlD=60954&formato=pdf>.
- CÁRCAMO Hun, Rodrigo. Chile: consideraciones sobre el control civil de la inteligencia militar. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*. 2027. N° 21, pp. 70-86.



- CEA Egaña, José. *Derecho Constitucional Chileno*. Tomo III. Tercera edición. Santiago: Ediciones UC. 2013.
- FERNÁNDEZ Sarasola, Ignacio. El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español. *Revista española de derecho constitucional*. 2020. Año 20. N° 60, pp. 89-114.
- GARCIA Pino, Gonzalo & CONTRERAS Vásquez, Pablo. *Diccionario Constitucional Chileno*. Santiago: Cuadernos del Tribunal Constitucional. 2014.
- GARCÍA Roca, Javier. El control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del art. 23.2 de la Constitución). *Revista Vasca de Administración Pública Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria*. 1995. N° 42, pp. 161-206.
- GARCÍA Roca, Javier. Del principio de la división de poderes. *Revista de estudios políticos*. 2000. N° 108, pp. 41-75.
- GARCÍA Roca, Javier. Control parlamentario y convergencia entre Presidencialismo y Parlamentarismo. *Teoría y realidad constitucional*, 2017. N° 38, pp. 61-99.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. *Política de Defensa de Chile 2020*. [en línea] [consulta 28-06-2021]. Disponible en <https://www.defensa.cl/wp-content/uploads/POL%C3%8DTICA-DE-DEFENSA-NACIONAL-DE-CHILE-2020.pdf>.
- MONTESQUIEU, Charles. *De l'esprit des lois*, Vol. II, M. B. Vega, Trad., Madrid. 1984.
- NOGUEIRA Alcalá, Humberto. Consideraciones sobre la acusación constitucional en la Carta Fundamental vigente, en AA.VV., Congreso Nacional: Libro homenaje al Profesor Alejandro Silva Bascuñán. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2013, pp. 223-254.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la lengua española*, 23.ª ed., 2021. [en línea] [consulta 28-06-2021]. Disponible en <https://dle.rae.es>.
- SÁNCHEZ Lobos, Leslie. *Acusación Constitucional. Control y Responsabilidad Política*. Santiago: Rubicón Editores. 2018.
- SÁNCHEZ Navarro, Ángel. Control parlamentario y minorías. *Revista de estudios políticos*. 1995. N° 88, pp. 223-256.
- SANTAOLALLA López, Fernando. *Derecho Parlamentario español*. Madrid: Editorial Dykinson. 2019.
- SILVA Bascuñán, Alejandro. *Tratado de Derecho Constitucional*. Tomo V. La Constitución de 1980. Gobierno. Santiago: Editorial Jurídica de Chile. 2000.
- TUDELA Aranda, José. La renovación de la función parlamentaria de control. *Teoría y realidad constitucional*. 2007. N° 19, pp. 75-104.
- URQUÍZAR Muñoz, Pablo y MARDONES Taladriz, Pamela. El control del Congreso Nacional en el nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la Defensa. *Hemicycle: Revista de Estudios Parlamentarios*. 2019. Año 10, N° 20, pp. 41-50.
- VERA Lama, Rodrigo. *Sistema de Inteligencia Chileno*. Santiago: Editorial Metropolitana. 2017.



*Pablo Eduardo Urquizar Muñoz*

## 2.300 soldados de 12 países de la OTAN participan en un ejercicio militar en el mar Negro<sup>1</sup>



Fuente: EURONEWS.COM. Autor AP Photo/Evgeniy Maloletka

El simulacro se llevó a cabo en el río Danubio y en la costa rumana del mar Negro y contó con la participación de fuerzas militares de 12 países aliados de la OTAN en un ejercicio naval anual dirigido por Rumania. Más de 2.300 efectivos participaron en el simulacro denominado Escudo Marino, cuyo objetivo es reforzar la colaboración entre las fuerzas aliadas navales, aéreas y terrestres. En este caso, 1.600 soldados rumanos participaron junto a 11 Estados socios: Albania, Bulgaria, Canadá, Francia, Grecia, Italia, Reino Unido, Países Bajos, España, Estados Unidos y Turquía.

El ejercicio data desde el año 2015 y, dada la invasión a gran escala de Ucrania por parte de Rusia en 2022, se ha hecho cada vez más relevante por la importancia geoestratégica y geoeconómica del Mar Negro. Es reconocido por su alto nivel de exigencia y realismo, por ello las Fuerzas Navales de Rumanía lo describen como “el evento más complejo” que ha llevado a cabo.

1 EURONEWS. [en línea]. Disponible en: <https://es.euronews.com/my-europe/2025/04/02/2300-soldados-de-12-paises-de-la-otan-participan-en-un-ejercicio-militar-anual-en-el-mar-n>

INTERNACIONAL



PANORAMA  
SEGURIDAD Y DEFENSA



## El papel clave del mar Negro en la guerra de Rusia contra Ucrania

El mar Negro es un mar estrechamente cerrado y relativamente pequeño que comprende las aguas cercanas de los países que lo rodean: Turquía al sur, Bulgaria y Rumanía al oeste, Georgia al este, y Ucrania y Rusia al norte. El control de las aguas cercanas al mar Negro se ha disputado a lo largo de los siglos y ha desempeñado un papel en la actual guerra entre Rusia y Ucrania.

La toma de la península de Crimea por Rusia en 2014 le permitió controlar el puerto naval de Sebastopol. Lo que eran aguas cercanas de Ucrania se convirtieron de facto en aguas cercanas para Rusia. El control de estas aguas cercanas permitió a Rusia interrumpir el comercio de Ucrania, especialmente la exportación de grano a aguas lejanas africanas.

Pero las acciones de Rusia se vieron frustradas gracias a la colaboración de Rumanía, Bulgaria y Turquía para permitir el paso de buques de carga a través de sus aguas cercanas, y luego a través del Bósforo hacia el mar Mediterráneo.

Los esfuerzos por limitar el control ruso de las aguas cercanas de Ucrania en el mar Negro, y la falta de voluntad de Rusia de afrontar las conse-

cuencias de atacar buques en las aguas cercanas de los países de la OTAN, hicieron que Ucrania pudiera seguir accediendo a las aguas lejanas para obtener beneficios económicos y mantener a flote la economía ucraniana.

El 25 de marzo, EE.UU. anunció que había propuesto a Ucrania y Rusia un acuerdo de alto el fuego para "eliminar el uso de la fuerza" en el mar Negro tras las conversaciones mantenidas en Arabia Saudí. Pero el alto el fuego parcial en el mar Negro, que podría permitir embarques más seguros, ha fracasado por las condiciones impuestas por los negociadores del Kremlin.

"Consideramos muy seriamente los modelos y soluciones propuestos por los estadounidenses, pero no podemos aceptarlos todos tal cual", declaró el viceministro de Asuntos Exteriores ruso, Sergei Ryabkov.

Moscú se aferra a un acuerdo para facilitar la navegación en el mar Negro con el fin de "paralizar los esfuerzos hacia un alto al fuego general y extraer concesiones adicionales de Occidente", según una evaluación realizada por el Instituto para el Estudio de la Guerra, con sede en Washington.

## Ministra Delpiano visita La Araucanía para fortalecer coordinación interagencial

A fines del mes de marzo la titular de Defensa sostuvo un encuentro con el delegado presidencial, Eduardo Abdala, y con el jefe de la Defensa Nacional, general Alejandro Moreno, para analizar el despliegue militar que se realiza en la región en el marco del Estado de Excepción Constitucional de Emergencia y las medidas implementadas por el Gobierno, tanto a través del Plan Buen Vivir como del trabajo de la Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento.



El objetivo fue fortalecer las coordinaciones entre las distintas instituciones del Estado. En su llegada a la región, la ministra de Defensa visitó la Base Aérea Maquehue, de la Fuerza Aérea de Chile, donde efectuó una revisión de unidades y evaluó las capacidades de la fuerza de tarea. Posteriormente, se desplazó hasta el Destacamento de Montaña Tucapel, para sostener una reunión con el JEDENA, general Alejandro Moreno, en la que se revisó la situación actual del despliegue y las tareas en desarrollo en el marco del Estado de Excepción Constitucional.

NACIONAL



PANORAMA  
SEGURIDAD Y DEFENSA



Finalmente, la ministra Delpiano se trasladó hasta la base adelantada en Curacautín y hasta el Regimiento Logístico N°3 "Victoria", donde efectuó revista de las unidades y capacidades disponibles.

### Ejército de Chile participó en ejercicio de montaña "Infierno Blanco 2025"



**Fuente:** Ejercito.cl: [en línea]. Disponible en: <https://www.ejercito.cl/prensa/visor/ejercito-de-chile-participo-en-ejercicio-de-montana-infierno-blanco-2025#gallery-news-4803-5>

En el mes de marzo del presente año, se ejecutó el ejercicio de tropas de montaña "Infierno Blanco 2025", en la zona del cordón montañoso de los Pirineos, cercano a la ciudad de Jaca, España, actividad de alta exigencia profesional en el que estuvo presente un equipo de efectivos representando al Ejército de Chile.

Concurrieron dos oficiales y ocho suboficiales pertenecientes al Comando de Operaciones Terrestres (COT), Destacamento de Montaña N° 3 "Yungay", Destacamento de Montaña N° 8 "Tucapel", Destacamento de Montaña N° 9 "Arauco" y del Destacamento de Montaña N° 17 "Los Ángeles", quienes además son instructores militares de montaña.

El ejercicio, organizado por el Mando de Tropas de Montaña del Ejército de Tierra de España, considerado el más relevante del año, se efectuó entre el 15 y 21 de marzo, en el que participaron los efectivos de dicha unidad, el 13° Batallón de Cazadores Alpinos del Ejército francés y del Ejército de Chile, en la Escuela Militar de Montaña y Operaciones Especiales, en Jaca, España.

En esta oportunidad se realizó un ejercicio de doble acción, el que simula un conflicto de alta intensidad, en condiciones de clima extremo, en un escenario de montaña, exigiendo al máximo a los integrantes de la III División de Montaña.

De la misma forma, ejecutaron misiones como parte de las patrullas de reconocimiento, observación y vigilancia con medios de obtención de información y transmisión en tiempo real, equipo táctico de tiro a largas distancias y el desplazamiento por terrenos nevados, utilizando diferentes técnicas.

Al respecto, el capitán Felipe Salgado C mencionó que *"la experiencia fue muy provechosa y enriquecedora. Desde el primer día, el nivel de exigencia física y mental nos empujó a salir de nuestra zona de confort, enfrentándonos a escenarios extremos que pusieron a prueba nuestras capacidades individuales y de trabajo en equipo"*.

Por su parte, el sargento 2° Dámaso Navarrete A., quien concurrió al ejercicio, destacó que *"me pude percatar que el Ejército de Chile y el Ejército de Tierra de España trabajan de forma muy similar en el espectro de las telecomunicaciones y que no existen grandes distancias entre la parte técnica y táctica de ellos con la nuestra. Asimismo, que nuestro personal está muy bien capacitado"*.

# Mundo Orwell: manual de supervivencia para un mundo hiperconectado

Autor: Ángel Gómez de Ágreda  
Por: Luis Alberto Canepa Brandt<sup>1</sup>

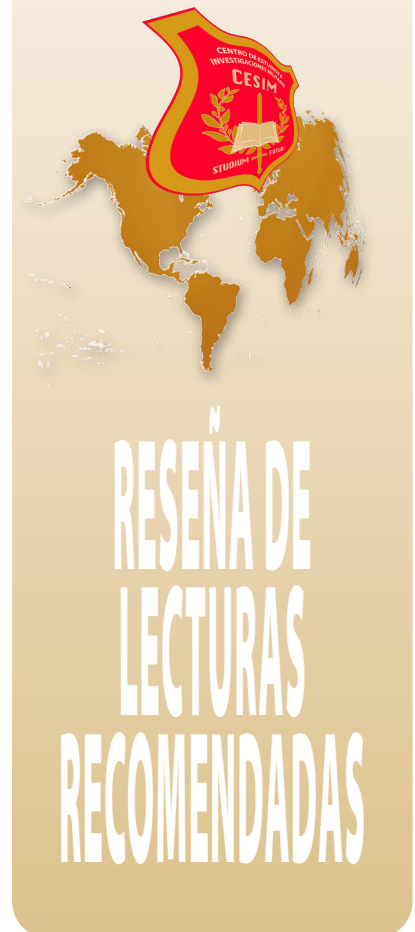
La ambición por mantener el control de la sociedad ha existido desde que el ser humano comenzó a organizarse en grupos sociales para subsistir. Si bien los tiempos han cambiado, las intenciones de dominar los principales aspectos que conciernen a la humanidad siguen vigentes. Esta reflexión sirve como base para analizar el libro "Mundo Orwell: manual de supervivencia para un mundo hiperconectado" de Ángel Gómez de Ágreda.

En esta obra, el autor realiza un profundo análisis inspirado en la icónica novela "1984" de George Orwell, utilizando sus ideas como punto de partida para abordar cómo la tecnología y la hiperconectividad están transformando nuestra sociedad.

Uno de los aspectos más interesantes del libro es que, al final de cada capítulo, el autor incluye un breve "manual de supervivencia" con consejos prácticos para enfrentar problemas relacionados con las redes sociales, la desinformación, la manipulación y la privacidad en el entorno digital.

El libro comienza argumentando cómo la evolución tecnológica ha transformado radicalmente la vida de las personas. Reflexiona sobre el cambio desde un período en el que los avances tecnológicos seguían un ritmo relativamente estable a uno donde estos ocurren a una velocidad vertiginosa. Esta aceleración no solo afecta la vida cotidiana, sino que

<sup>1</sup> Egresado de Ciencia Política por la Universidad Central de Chile. Cursó una práctica en la Academia Nacional de Estudios Políticos Estratégicos (ANEPE), así como una práctica profesional el año 2024 en el Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM).





también plantea retos significativos para las sociedades, como el riesgo de marginar a aquellas comunidades que no logran adaptarse a este ritmo. Además, se destaca cómo esta aceleración ha creado una dependencia cada vez mayor de dispositivos y servicios digitales, alterando las relaciones humanas, patrones de consumo y modos de trabajo.

En este contexto, la columna vertebral del argumento del libro es mostrar cómo la tecnología ha adquirido un papel cada vez más relevante con el paso de las décadas, transformando la realidad de las personas de diversas maneras.

Entre los aspectos fundamentales que el autor aborda destaca la irrupción del ciberespacio y la relación que este tiene en la forma en que el ser humano vive, se relaciona o siente.

En los dos primeros capítulos del texto, el autor destaca la “vida digital” y cómo esta ha transformado nuestras interacciones sociales, personales y profesionales. Se deja de manifiesto el uso de las redes sociales para diversos aspectos que en otras épocas se harían de manera “personal”, en el siglo XXI algunas como entablar una comunicación se limitan a interacciones digitales.

Durante estos capítulos, el autor da a conocer la infinidad de posibilidades en el ciberespacio, señalando las oportunidades y riesgos que esta puede poseer. Considerando la desinformación como una de las principales herramientas desestabilizadoras.

En cuanto a las redes sociales, se reconoce el gravitante papel de la tecnología en la manipulación a través de plataformas virtuales, las cuales han experimentado un explosivo crecimiento

en número de usuarios en los últimos años, representando además un importante impacto psicológico en las personas. La comparación constante y la búsqueda de validación afectan la autoestima y generan ansiedad. En este contexto, el autor señala cómo el ocio digital afecta la relación con el tiempo y la percepción de la realidad, especialmente en jóvenes y niños.

Además, resalta que estas plataformas no solo son herramientas útiles para la manipulación y la persuasión, sino que también ejemplifican estrategias como el marketing encubierto, que explotan datos personales para dirigir mensajes altamente personalizados y convincentes. Es decir, la tecnología poco a poco ha ido transformando el ocio y el entretenimiento en un arma de control social.

Durante la mitad del libro (capítulos 4 y 5), el autor señala cómo, en nombre de la seguridad, los Estados están construyendo sistemas de control que socavan derechos fundamentales. Este equilibrio entre seguridad y libertad se presenta como uno de los dilemas más urgentes de la actualidad, lo cual se evidencia en los discursos de los candidatos al aspirar a un cargo público. Aspectos como garantizar la seguridad de la población frente a cualquier amenaza suelen implicar la restricción de ciertas libertades en favor de la paz.

Por otro lado, Ángel Gómez destaca cómo las guerras han dejado de limitarse a enfrentamientos físicos para trasladarse al dominio digital. Los ataques cibernéticos, desde el sabotaje de infraestructuras críticas hasta el robo de información sensible, se han convertido en un componente clave de los conflictos internacionales modernos.



La ciberguerra ha redefinido las reglas tradicionales del enfrentamiento, permitiendo que actores no estatales o pequeños Estados puedan desafiar a grandes potencias a través del ciberespacio. Ejemplo de lo anterior son grupos conformados por *hackers* capaces de infiltrarse en importantes organizaciones ya sean militares, gubernamentales o privadas; el autor destaca a Anonymous como un colectivo descentralizado de individuos que comparten una filosofía común, los cuales son reconocidos por los diversos ataques cibernéticos que han perpetrado desde su conformación.

Asimismo, otro aspecto muy relevante que se aborda es la incorporación de la inteligencia artificial (IA) en las estrategias militares, planteando nuevos dilemas éticos y operativos. Desde el desarrollo de drones autónomos hasta la creación de sistemas predictivos de comportamiento, la IA está transformando la forma en que se planifican y ejecutan los conflictos. Destacan los riesgos inherentes de delegar decisiones críticas a máquinas, especialmente en escenarios donde los errores pueden tener consecuencias catastróficas.

Actualmente, la guerra ruso-ucraniana ha revelado el uso de nuevas tecnologías en el campo de batalla, siendo los drones el mejor ejemplo. Desde el inicio del conflicto, estos dispositivos se han convertido en una herramienta fundamental gracias a su efectividad y alta rentabilidad, por lo que en el futuro las máquinas con estas capacidades autónomas tendrán cada vez más relevancia e importancia, marcando un nuevo alcance del avance tecnológico. En consecuencia, el mundo digital implica una serie de beneficios y riesgos que pueden comprometer la integridad e incluso la seguridad del ser humano.

El autor menciona como las campañas de desinformación se han convertido en herramientas estratégicas en conflictos globales. Estas tácticas buscan debilitar la cohesión social de las naciones rivales y manipular la percepción pública para influir en procesos políticos clave.

Durante el libro se proporcionan una serie de ejemplos históricos recientes en los que la desinformación ha sido utilizada para desestabilizar gobiernos y sembrar caos en sociedades enteras, siendo uno de los casos más destacados la candidatura de Donald Trump en el año 2016, considerando que, durante esa campaña, el candidato utilizó una serie de herramientas controversiales, destacando los "hechos alternativos" para justificar o presentar datos que no coincidían con la realidad objetiva. Esta estrategia ejemplificaba cómo las emociones y las creencias pueden superar la importancia de los hechos en la era de la posverdad.

Ya en los últimos capítulos, Gómez de Ágreda destaca la importancia de integrar la enseñanza de valores éticos y habilidades críticas en los sistemas educativos, considerando que la tecnología ha permitido adaptar el aprendizaje a las necesidades individuales, ofreciendo oportunidades únicas para estudiantes de diferentes contextos. Por lo que en un mundo donde la desinformación y la manipulación están insertas en la sociedad, formar ciudadanos responsables y críticos se convierte en una prioridad.

Asimismo, es fundamental ser cautelosos con el desarrollo de la inteligencia artificial, estableciendo límites claros a las capacidades que se otorgan a las máquinas. Aunque los avances en esta materia pueden mejorar el nivel y la calidad de vida de las personas, también podrían aumentar las desigualdades, especialmente entre quienes tienen



recursos para acceder a estas mejoras y quienes no pueden hacerlo debido a sus altos costos.

Finalmente, el autor concluye el libro con un mensaje de esperanza, destacando que la tecnología bien gestionada puede ser una herramienta poderosa para construir un mundo más justo y equitativo, proponiendo desarrollar un marco ético sólido que guíe el uso responsable de las innovaciones. Destaca, además, la regulación de la inteligencia artificial hasta la protección de la privacidad, así como la colaboración entre países para garantizar un futuro sostenible.

El autor busca adaptar una misma realidad entre '1984' de George Orwell y este libro, ofreciendo una perspectiva reflexiva sobre cómo la tecnología

influye e impacta en las personas. Su objetivo es invitar a los lectores a involucrarse activamente en la configuración del futuro digital, fomentando una mayor comprensión de la rapidez con la que surgen nuevas tecnologías. En este contexto, el espacio digital y la inteligencia artificial representan una nueva frontera que está a punto de ser cruzada. Las acciones que se tomen durante esta década serán determinantes para garantizar un futuro positivo en el uso de estas herramientas.

En síntesis, "Mundo Orwell: manual de supervivencia para un mundo hiperconectado" es una obra recomendable para quienes deseen profundizar en la comprensión del impacto de las nuevas tecnologías en el ser humano y en su forma de percibir y relacionarse con su entorno.



## NORMAS EDITORIALES

La revista Escenarios Actuales es publicada desde 1995 de manera ininterrumpida. Actualmente, es una publicación trimestral y se distribuye gratuitamente al mundo académico, organismos gubernamentales, centros de estudios nacionales y extranjeros, Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad, entre otros. En el presente solo se elabora en versión digital y es posible descargarla desde nuestro sitio web de forma íntegra ([www.cesim.cl](http://www.cesim.cl)), así como también se publica en twitter, linkedin, Facebook e Instagram.

Las temáticas que se abordan son relativas al área de la seguridad y defensa, relaciones internacionales, cooperación internacional, modernización de las Fuerzas Armadas, amenazas emergentes, emergencias y catástrofes, así como los permanentes desafíos que impone el proceso globalizador. Temáticas que son parte del quehacer profesional del Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM).

Escenarios Actuales aspira a ser una publicación de referencia en materias de seguridad y defensa, difundiendo aquellos temas y problemáticas que se consideran relevantes de ser divulgados, conformando un espacio de opinión e intercambio de ideas. Para reforzar sus objetivos se encuentra incorporada al Catálogo de LATINDEX y CLASE, lo que constituye un avance para el permanente perfeccionamiento y posicionamiento nacional e internacional de la revista.

Quienes estén interesados en colaborar deberán presentar trabajos inéditos y exclusivos. El sistema de arbitraje que se utiliza consiste en la evaluación de los escritos por parte del Comité Editorial, con la participación de los analistas del Centro de Estudios de acuerdo a sus áreas de competencia. Asimismo, y de acuerdo a la temática correspondiente, son sometidos a los respectivos integrantes del Consejo Editorial y además a todos los delegados del Consejo de Publicaciones Militares, quienes evalúan desde de la óptica del resguardo de los intereses del Ejército y la rigurosidad de los contenidos.

Aquellos autores que deseen colaborar con la presente publicación, deberán presentar una carta que autorice al Ejército y el Centro de Estudios e Investigaciones Militares para publicar, reproducir, adaptar, distribuir y poner a disposición a través de los medios físicos y/o electrónicos, su trabajo académico.

Los autores podrán remitir artículos en idioma inglés u otros, quedando en evaluación su pertinencia respecto de su contenido.



En el caso de que el contenido de un artículo se aparte de la línea editorial, el CESIM se reserva el derecho de publicación.

Los autores que deseen publicar sus artículos, visiones o reseñas de lecturas recomendadas deben estar registrados en el sistema ORCID y remitir sus trabajos a extensión. [cesim@ejercito.cl](mailto:cesim@ejercito.cl), cumpliendo para tales efectos las siguientes normas editoriales



**“El campo de batalla es una escena de caos constante.**

**El ganador será quien controle ese caos,  
tanto el suyo como el de los enemigos”.**

**Napoleón Bonaparte**



Centro de Estudios e Investigaciones Militares

Nueva Santa Isabel 1651, Santiago de Chile | Teléfono: (56) 2 2668 3834  
email: [extension.cesim@ejercito.cl](mailto:extension.cesim@ejercito.cl) | [escenariosactuales.cesim@ejercito.cl](mailto:escenariosactuales.cesim@ejercito.cl)



Búscanos como CESIM\_CHILE

[www.cesim.cl](http://www.cesim.cl)