



Documento de Investigación 05/2022

---

# Estrategias de Seguridad

-

## *Security Strategies*

---

Trabajo incluido en el Plan Anual de Investigación del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) para el año 2022, como Grupo de Trabajo del Documento de Investigación “Estrategias de Seguridad», asignado al Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)

\*

Organismo solicitante del estudio:  
Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN)

## Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN)



Trabajo maquetado, en julio de 2022, por el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

---

**NOTA: Las ideas y opiniones contenidas en este documento son de responsabilidad del autor, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del Ministerio de Defensa, del CESEDEN o del IEÉE.**

---

## Índice

<b>Introducción</b>	
<b>Estrategias Comparadas de Seguridad Nacional</b>	
Ignacio Cosidó y José Pardo de Santayana	II
<b>Introducción</b>	
<b>Capítulo primero</b>	
<b>Una estrategia para la defensa de Occidente</b>	
Ignacio Cosidó	
Democracia frente a totalitarismo	18
La zona gris	20
Estados Unidos: El león cansado	21
China: el sueño del dragón	23
Rusia: el despertar del oso	24
La Unión Europea: la paloma que sueña convertirse águila	26
Una estrategia para la defensa de Occidente	31
Fortalecer nuestros valores democráticos	31
Potenciar nuestras capacidades de defensa	32
Ganar la carrera tecnológica	32
Una alianza para la libertad	32
<b>Capítulo segundo</b>	
<b>Estados Unidos</b>	
Pedro Francisco Ramos Josa	
Introducción	37
Análisis de la estrategia de seguridad vigente	40
Análisis de la estrategia de defensa nacional	44
Efectos de la pandemia en la seguridad nacional del país	49
Perspectivas de cambio de la política de seguridad en el nuevo contexto estratégico	50
Prospectiva	52

Posibles implicaciones para España	53
Bibliografía	55

### Capítulo tercero

#### Estudio comparado de estrategias de seguridad nacional

##### Estrategia de seguridad china

José Granados Carrión

Introducción	61
Estrategia nacional	62
Análisis de la estrategia de seguridad nacional	64
Análisis de la estrategia de defensa nacional	69
Presupuesto de defensa	72
Efectos de la pandemia en la seguridad nacional	73
Implicaciones para España	75
Prospectiva: perspectivas de cambio en la política de seguridad en el nuevo contexto estratégico	76
Conclusiones	78
Abreviaturas y siglas	80
Bibliografía	80

### Capítulo cuarto

#### La estrategia de seguridad nacional rusa

José Pardo de Santayana

Introducción	85
Antecedentes inmediatos	86
Cultura estratégica y percepción de amenaza	91
Los grandes intereses nacionales	93
<i>La estrategia de seguridad nacional</i>	95
<i>Estrategia de defensa</i>	98
Economía e industria de defensa	100
Impacto de la COVID-19	102
Proyección de futuro	103

Consideraciones para España	104
<b>Capítulo quinto</b>	
<b>Estrategia Aliada: ¿por qué la OTAN necesita un nuevo <i>Concepto Estratégico</i>?</b>	
Ignacio Fuente Cobo	
Introducción	107
El <i>Concepto Estratégico de 2010</i> como marco de la actual estrategia de seguridad aliada	109
Cambios en la estrategia de seguridad en el nuevo contexto estratégico	112
El ciberespacio y el espacio exterior como nuevos ámbitos de operaciones	114
<i>Efectos de la pandemia en la seguridad de la Alianza Atlántica</i>	116
Bajo el síndrome de Afganistán	118
Hacia un nuevo <i>Concepto Estratégico</i> para la OTAN	122
Conclusiones. Un nuevo <i>Concepto Estratégico</i> es necesario	127
Capítulo sexto	131
<b>Capítulo sexto</b>	
<b>Estrategia de la Unión de la seguridad de la Unión Europea</b>	
M <sup>a</sup> Ángeles Muñoz Martínez	
Introducción	133
<i>Historia reciente y visión estratégica</i>	134
Análisis de la Estrategia de Seguridad vigente	135
Revisión de las potenciales amenazas	136
Una UE capaz de ofrecer una respuesta coordinada	137
Un entorno seguro	137
<i>Infografía ciberseguridad UE</i>	138
Hacer frente a las amenazas cambiantes	139
Protección a los europeos frente al terrorismo y la delincuencia organizada	140
Un ecosistema de seguridad sólido	141
Estrategia de Seguridad y Defensa de la Unión Europea	143
<i>El futuro de la Defensa europea. ¿Hacia un ejército europeo?</i>	146
Efectos de la pandemia en la Seguridad Nacional	147
Perspectivas de seguridad en el nuevo contexto estratégico	149

<i>Otro factor de inestabilidad regional es la caída de Afganistán</i>	150
Posibles implicaciones para España	151
La urgencia del marco común para la Seguridad y Defensa Europea	152

## Capítulo séptimo

### Política de Seguridad y de Defensa en la República Federal de Alemania

Adriaan P. V. Kühn

A modo de introducción: el debate sobre el rol de la República Federal en Europa y el mundo	
Los intereses alemanes según el Libro blanco de la política de seguridad	161
La posición de Alemania en el nuevo escenario geopolítico: las relaciones con la República Popular	
China y la Federación de Rusia	163
Transformación de las Fuerzas Armadas ante los nuevos retos estratégicos	167
Conclusiones	169
Bibliografía	170

## Capítulo octavo

### Francia

David Skuli y Beatriz de León Cobo

Actualización del contexto estratégico internacional como base de la estrategia de seguridad nacional de Francia en 2021	175
El concepto y la organización de la estrategia de seguridad nacional en Francia	177
<i>Los principios y orientaciones de la estrategia de seguridad nacional francesa</i>	180
<i>Directrices de la seguridad nacional</i>	182
Análisis de la estrategia de defensa nacional	184
Los efectos de la pandemia de la COVID-19 en la estrategia de seguridad nacional francesa	187
Elementos de prospectiva sobre la estrategia de seguridad nacional y sus implicaciones europeas	188

## Capítulo noveno

### El caso de Italia

Alessandro Marrone y Roberto Menotti

Análisis de la estrategia de seguridad actual: <i>Libro Blanco sobre la defensa y seguridad internacional, 2015</i>	
El limitado impacto de la COVID-19 en la política de defensa de Italia	198

<b>Perspectivas de cambio de la política de defensa italiana en el nuevo contexto estratégico</b>	<b>202</b>
<b>Consecuencias para los posibles esfuerzos de cooperación con España</b>	<b>207</b>

## **Capítulo décimo**

### **La Seguridad y Defensa del Reino Unido**

Guillem Colom Piella

<b>Introducción</b>	<b>211</b>
<b>La nueva estrategia de seguridad británica</b>	<b>211</b>
<b>El orden internacional según Londres</b>	<b>215</b>
<b>La transición de Londres hacia el orden futuro</b>	<b>218</b>
<b>Las implicaciones militares</b>	<b>222</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>226</b>



## **Introducción**



## Estrategias Comparadas de Seguridad Nacional

*Ignacio Cosidó  
José Pardo de Santayana*

### Introducción

**E**l informe sobre estrategias comparadas de seguridad que presentamos es un proyecto que se comenzó a gestar a principios de 2021, mucho antes de que Vladimir Putin decidiera la invasión de Ucrania. Sin duda esa guerra en Ucrania que al escribir estas líneas aún sigue librándose sin un resultado fácilmente predecible modificará profundamente el escenario estratégico y obligará a una revisión profunda de las estrategias de los países europeos y de las grandes potencias. La propia OTAN ha adoptado en su Cumbre de Madrid un nuevo concepto estratégico para responder a los nuevos requerimientos de la seguridad aliada.

Los análisis que se contienen en esta obra se basan en las estrategias aprobadas con anterioridad a esa guerra. Hay, sin embargo, una diferencia sustancial entre las estrategias de los países democráticos y la de los regímenes totalitarios. En términos generales, las estrategias de los países occidentales se explicitan en documentos públicos que definen con mayor o menor precisión los riesgos y amenazas, los intereses nacionales, las políticas de seguridad y defensa, las líneas de acción y los medios previstos para alcanzar sus objetivos estratégicos. Por el contrario, las estrategias de los regímenes totalitarios, sobre todo en el caso de la República Popular China, tienden a ser mucho más opacas, con ausencia de documentos oficiales que las expongan o con declaraciones muy generales que no aportan excesiva información. Esto hace que los análisis sean más complejos y necesariamente más interpretativos.

En todo caso, es necesario señalar que las estrategias que se analizan en esta obra son aún las estrategias vigentes en la mayoría de los países. Los procesos de revisión llevarán tiempo. Es más, en un escenario tan incierto y dinámico como el actual no es posible sacar aún conclusiones definitivas que permitan su reformulación. En algunos casos, el capítulo dedicado a Rusia es un buen ejemplo, la estrategia vigente permitía vislumbrar ya la derivada que hoy observamos en el comportamiento agresivo y amenazante del Kremlin.

Hay, sin embargo, algunas lecciones preliminares de la invasión rusa de Ucrania que quizá puedan ayudar a interpretar mejor las estrategias que aquí se describen. La primera tiene que ver con el uso de la fuerza en una proporción desconocida desde la II Guerra Mundial. Se rompe además el principio, firmemente asentado en el Acta de Helsinki de que las fronteras en ningún caso pueden ser violadas o cambiadas por la fuerza. Así, la primera consecuencia de la guerra de ucrania ha sido un acelerado

rearme, especialmente de los países europeos, para poder garantizar su defensa. Habrá que ver el desarrollo en los próximos años de los anuncios de incremento de gasto militar realizados, pero ese proceso de rearme parece consolidado con el único límite de las dificultades fiscales que la crisis económica agravada por la guerra pueda generar en las economías europeas.

Un segundo factor ha sido la revitalización de la Alianza Atlántica. De la muerte cerebral de la Alianza decretada por el presidente Macron o las amenazas de disolución del expresidente Trump hoy nuevos países históricamente neutrales como Finlandia o Suecia han iniciado su proceso de incorporación a la OTAN, buscando una garantía de seguridad frente a la amenaza rusa. La Alianza no solo se amplía, sino que ha visto reforzada su cohesión con una respuesta a la guerra basada en un amplio consenso.

Sin embargo, trascurridos ya cuatro meses desde el inicio de la invasión comienzan a aparecer algunos disensos entre quienes apuestan por una salida negociada, como Francia o Alemania, y quienes persiguen una derrota de Rusia como el Reino Unido o Estados Unidos. De momento, todo apunta a una guerra que se alargará en el tiempo, con gran probabilidad de la partición de Ucrania y un riesgo acusado de escalada.

Por otro lado, el giro estratégico de Estados Unidos hacia el Pacífico permanece más allá de la urgencia generada por la guerra en Ucrania. Tras la cumbre de Madrid veremos si este renacer de la OTAN ha sido flor de un día o da un nuevo impulso a la organización y hasta qué punto la Alianza se alinea contra China.

La guerra en Ucrania viene a ratificar además el carácter híbrido de los conflictos futuros que ya preveían la mayoría de las estrategias de seguridad occidentales, con la combinación de guerra convencional, ataques cibernéticos, campañas de desinformación, fuerzas irregulares, sanciones y represalias económicas, movimientos migratorios, etc. Pero al mismo tiempo, esta guerra demuestra la necesidad de estar preparados para luchar con conflictos de alta intensidad que en algunos escenarios parecían descartados.

Surge por otro lado una amenaza nuclear que había desaparecido también de la visión estratégica de muchos países, más allá de los riesgos que la proliferación de estas armas en algunos regímenes totalitarios como Corea del Norte o Irán. Es más, la guerra en Ucrania muestra una quiebra de la disuasión nuclear que funciona únicamente en una dirección. Así, los países aliados nos hemos abstenido de intervenir en Ucrania en buena medida por el temor a desencadenar una guerra nuclear entre grandes potencias, pero el arsenal atómico de la OTAN en absoluto ha disuadido a Putin de consumar una invasión ilegítima y brutal de un país soberano. Esto abre sin duda un debate sobre como volver a hacer funcionar la disuasión en una doble dirección.

Otra lección importante ha sido la soledad de occidente. La mayor parte de los países latinoamericanos, africanos y asiáticos, con la excepción de Japón, Corea del Sur y los países anglosajones, se han negado tanto a condenar la agresión rusa como a secundar las sanciones económicas decretadas al régimen de Putin. China, por su parte, ha dado apoyo político y económico a Rusia, aunque por el momento se ha abstenido de implicarse en el conflicto. Estados Unidos carece del liderazgo mundial

que pudo ejercer en la postguerra fría y la falta de confianza en la fortaleza occidental es cada vez mayor. Países como India son al mismo tiempo aliados de los americanos frente a China y socios económicos de Rusia frente a occidente.

Hay dos tendencias más que la guerra en Ucrania está acelerando. Por un lado, la crisis del orden liberal basado en normas que Estados Unidos trató de imponer en el mundo tras la guerra fría. El conflicto con una potencia como Rusia miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU con derecho a veto hace imposible cualquier respuesta a la agresión basada en el derecho internacional.

Vivimos pues en un mundo que cada año que pasa está más tensionado y donde las grandes potencias han apostado por un orden de confrontación, regido por la lógica de la fuerza, donde no hay cabida para un sistema internacional de coexistencia. No solo el sistema de Naciones Unidas, sino el conjunto del multilateralismo económico y de seguridad está en crisis. Por otra parte, la gran potencia norteamericana que lidera a las potencias occidentales está conociendo una división interna de consecuencias imprevisibles.

La segunda tendencia que se ha acelerado como consecuencia de esta guerra es la crisis de la globalización, ya tocado por los efectos de la pandemia del Covid-19. No se trata solo de un retraimiento del comercio mundial, también provocado por el rápido encarecimiento de la energía y los trasportes, sino que vamos a la creación de bloques económicos en el que el dólar no sea ya moneda universal y las instituciones económicas occidentales pierdan su monopolio. Los problemas en las cadenas de suministros están llevando a una racionalización industrial en la que todos los países buscan una mayor autonomía económica y estratégica.

Para España, la guerra de Ucrania ha venido a coincidir, además, tanto con un deterioro de las relaciones entre Marruecos y Argelia, con graves consecuencias energéticas y diplomática, así como con una preocupante crisis del escenario de seguridad en el Sahel acompañado de una creciente presencia militar de Rusia en la región. Todo ello hace que el vector prioritario de la seguridad nacional, se haya vuelto muy sensible y exija prudencia y una atención particular por parte del Estado español.

Todos estos factores de cambio impulsan a una profunda revisión estratégica en todos los casos analizados. Una vez consumado ese cambio será tiempo de volver a analizar esta cuestión. Mientras tanto el presente trabajo permite determinar cual es el punto de partida estratégico para las principales potencias ante esta nueva era y valorar en que medida sus estrategias de seguridad estaban enfocadas o erradas respecto a las tendencias de cambio que se avecinan.

Queremos finalmente agradecer a todos los analistas que han participado en este trabajo su dedicación, la brillantez de sus aportaciones y su capacidad de síntesis y análisis. No ha sido solo un trabajo individual, sino que hemos mantenido diversas reuniones y discusiones en grupo que sin duda nos han abierto perspectivas, aportado ideas y aproximado visiones. Ha sido un grupo heterogéneo en el que han participado tanto analistas del Instituto de Estudios Estratégicos como del Centro de Seguridad Internacional de la Universidad Francisco de Vitoria. El magnífico ambiente de trabajo

y las relaciones generadas en este trabajo estoy convencido serán la mejor base para poder abordar en el futuro otros proyectos conjuntos. Un agradecimiento que debe ser especial para el General Francisco Dacoba, director del IE EE, y para Florentino Portero, presidente del Centro para el Bien Común Global, por haber impulsado este proyecto y haberlo apoyado durante todo su desarrollo.

## **Capítulo primero**



## Una estrategia para la defensa de Occidente

*Ignacio Cosidó<sup>1</sup>*

*Conviene no llegar a la guerra,  
sino como último extremo y contra toda su voluntad.  
Francisco de Vitoria, De jure belli, 60*

Vivimos un momento histórico de transición entre el orden mundial surgido de la pos guerra fría y un nuevo orden mundial que está aún por definir. Algunas tendencias de cambio parecen claras. En primer lugar, la pérdida de la hegemonía que Occidente había ejercido en el mundo desde hace siglos, con el retraimiento estratégico de Estados Unidos y la creciente irrelevancia europea; en segundo término, la crisis de la democracia liberal como modelo de gobierno; en tercer lugar, la emergencia de una zona gris en la que los conceptos clásicos de guerra y paz se diluyen con contornos cada vez más difusos. Por último, el freno a la globalización que se percibe tanto en las restricciones al comercio internacional como en la crisis del multilateralismo.

La pandemia provocada por la COVID-19 no ha cambiado sustancialmente el rumbo estratégico del mundo, pero ha acelerado algunas tendencias. En primer lugar, ha propiciado el desplazamiento del centro de gravedad económico y estratégico del mundo hacia Asia; en segundo término, ha contribuido a revertir el proceso de globalización con los sucesivos confinamientos, la reducción de la movilidad y la crisis del comercio internacional; por último, ha aumentado la percepción de vulnerabilidad de las sociedades y la ampliación de los conceptos y las estrategias de seguridad.

Estos cambios han obligado a una revisión de las estrategias de seguridad de las principales potencias. La última de esas revisiones ha ocurrido precisamente en España, con la promulgación de una nueva estrategia de seguridad nacional en enero de 2022, un año antes del calendario previsto. En este monográfico hemos analizado las de grandes potencias como Estados Unidos, China, Rusia, Reino Unido y los principales socios de la Unión Europea como Alemania, Francia, o Italia. Hemos incluido también a Marruecos por el interés que puede tener para nuestro país y las estrategias de la OTAN y de la Unión Europea como organizaciones multinacionales de las que formamos parte. En este capítulo intentaremos obtener algunas conclusiones de esos análisis y aprender algunas lecciones que puedan ser útiles para el futuro de nuestra seguridad.

---

<sup>1</sup> Ignacio Cosidó es director del Centro de Seguridad Internacional de la Universidad Francisco de Vitoria.

## Democracia frente a totalitarismo

Desde el siglo XV Europa ejerció su hegemonía en el mundo basada en tres pilares fundamentales: su superioridad científica y tecnológica, su supremacía naval y militar y la extensión de su dominio a otros continentes a través de sus colonias. Tras las dos grandes guerras mundiales esta supremacía europea fue sustituida por el liderazgo de Estados Unidos como principal potencia occidental, tanto por su capacidad económica como por su superioridad militar. El mundo se dividió en dos grandes bloques totalmente enfrentados, con Estados Unidos como líder occidental y la Unión Soviética como potencia dominante del bloque comunista. Tras el final de la Guerra Fría y el colapso de la URSS, Estados Unidos emergió como gran vencedora y única potencia con capacidad de proyección global.

En el momento actual Estados Unidos está perdiendo esa capacidad hegemónica que ha ejercido en las últimas décadas. Por un lado, el fuerte crecimiento económico de China amenaza con suplantarlo a Norteamérica como primera economía del mundo. Pero más allá de este hecho, que algunos autores ponen en cuestión por algunas debilidades estructurales de la economía china, lo que resulta innegable es que el espectacular desarrollo de Asia hace que la economía occidental tenga un peso cada vez menor en el mundo y que el centro de gravedad del comercio y la economía global se haya desplazado desde el Atlántico hacia el Pacífico.

Por otro, la superioridad tecnológica occidental está también cuestionada en algunas áreas críticas como la inteligencia artificial, la computación cuántica, la biotecnología o el espacio, especialmente por parte de China. Estas tecnologías disruptivas se están incorporando además a las capacidades militares, como la disponibilidad de drones de última generación o los misiles hipersónicos. La superioridad militar occidental estaría así en cuestión por el enorme desarrollo de capacidades de China y también de Rusia.

Más allá de la rivalidad con China, principal adversario y máxima prioridad estratégica actual de Estados Unidos, existe una gran entente antioccidental dispuesta a poner en cuestión los intereses de Estados Unidos y sus aliados en cualquier lugar del mundo. Así, resulta paradójica la creciente cooperación de Rusia con China, dos países tradicionalmente rivales, pero hoy asociados estratégicos. Esta cooperación se produce no solo en los ámbitos tecnológicos e industriales, sino que se ha traducido recientemente en ejercicios y despliegues militares conjuntos. A esta coalición antioccidental se pueden unir otros países en función de los espacios y las circunstancias como Irán, Venezuela o Corea del Norte, por poner tan nada más algunos ejemplos.

Las potencias revisionistas buscan además crear sus áreas de influencia y proyectar su poder para satisfacer sus intereses estratégicos. Así, vemos como Rusia pretende mantener su control sobre Asia Central y busca generar un cinturón de seguridad en Europa del Este impidiendo la ampliación de la OTAN hasta sus fronteras. Por su parte China tiene una penetración económica cada vez más importante en África e Iberoamérica para asegurarse el acceso a materias primas, en especial a las tierras raras que contienen los minerales esenciales para la fabricación de equipos de alta

tecnología, así como garantizar acceso a mercados y materias primas. Esa penetración económica supone a su vez una creciente influencia política en esos países e incluso plantea la proyección militar con casos como el de la tentativa de instalar la primera base naval china en el Atlántico en Bata (Guinea Ecuatorial).

En definitiva, el nuevo orden mundial no será tanto una competencia entre grandes potencias en defensa de sus intereses particulares sino una confrontación entre una alianza de regímenes totalitarios contra las democracias liberales occidentales y de forma particular contra Estados Unidos. La mera existencia de sociedades libres supone una amenaza para el futuro de estos regímenes totalitarios y la mera presencia de Estados Unidos en su espacio próximo, en ocasiones interfiriendo en el dominio de lo que interpretan como sus áreas de influencia es considerado una agresión inaceptable a sus intereses.

Lo más inquietante en este nuevo escenario mundial es la debilidad de la democracia. Lejos de una expansión de la democracia liberal como fórmula universal de gobierno en todas las naciones que algunos pronosticaron tras el final de la Guerra Fría, hoy nos encontramos con un retraimiento de la democracia en el mundo. Incluso algunos países, especialmente en Iberoamérica, que había alcanzado un desarrollo democrático importante derivan actualmente hacia regímenes más autoritarios y radicales.

Así, la democracia y el estado de derecho se circunscriben en el mundo actual a un número limitado de países, mayoritariamente europeos y norteamericanos, crecientemente desafiados en el exterior por potencias antidemocráticas como Rusia o China, cuestionadas también internamente por populistas y radicales de extrema izquierda o extrema derecha y con una creciente desafección de sus ciudadanos hacia su sistema político y los principios fundamentales que lo sustentan.

La precipitada salida de los soldados occidentales de Afganistán y la inmediata vuelta de los talibanes al poder en ese país, más allá de un síntoma del cansancio estratégico de Estados Unidos y la reordenación de sus prioridades hacia el Pacífico, supuso también un reconocimiento de nuestra incapacidad para exportar la democracia o seducir con nuestros valores.

El panorama no resulta demasiado alentador desde el punto de vista occidental. El peso económico, y también demográfico, de Occidente en el mundo disminuye aceleradamente, su superioridad científica y tecnológica está en cuestión, su hegemonía militar es desafiada por las crecientes capacidades de potencias como China o Rusia, sus valores más importantes están en crisis en muchas de sus propias sociedades y el modelo político de la democracia liberal ha dejado de ser una alternativa atractiva para muchos países. La cuestión es si la civilización occidental podrá sobrevivir si pierde la hegemonía que ha ejercido durante muchos siglos.

## La zona gris

La naturaleza de esta nueva confrontación entre democracia y totalitarismos es diferente a los conflictos que hemos vivido en el pasado. Por un lado, se produce una situación intermedia entre la paz y la guerra en la que los contendientes intentan mantener el conflicto por debajo del umbral de confrontación abierta, pero utilizan todos los medios posibles para desgastar y debilitar al adversario. Por otro, se amplía la panoplia de acciones hostiles eludiendo en lo posible la utilización de las capacidades militares. En muchas ocasiones se emplean además estrategias elusivas de forma que no siempre es fácil identificar al agresor. Esta zona gris no es algo enteramente novedoso. En conflictos anteriores se han realizado operaciones encubiertas, acciones de influencia, tácticas de guerra psicológica o se ha perseguido la desinformación del enemigo. Lo que resulta novedoso en los conflictos actuales es la proporción de este tipo de acciones en detrimento de las operaciones militares convencionales.

En esta zona gris proliferan las denominadas amenazas híbridas que combinan agresiones en el mundo físico con ataques en el mundo virtual. En este último campo se producen ciberataques que afectan a las infraestructuras críticas o servicios esenciales de un país, campañas de desinformación que pueden alterar procesos electorales, la difusión de bulos o *fake news* que dividen y desestabilizan la sociedad. Una característica de este nuevo tipo de amenazas es su relativo bajo coste en relación con los medios militares tradicionales, obteniendo a cambio efectos que pueden ser devastadores. Estas nuevas amenazas exigen dotarse de nuevas estrategias y capacidades para poder neutralizarlas.

No estamos hablando simplemente de amenazas. Rusia ha consumado ya ciberataques a países miembros de la OTAN saboteando sus redes informáticas, ha generado campañas de desinformación en Reino Unido, Estados Unidos o en España buscando influir políticamente y desestabilizar estos países y es común la difusión de *fake news* utilizando el creciente poder de las redes sociales para difundir bulos que generen temor o minan la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

Pero más allá de estas nuevas amenazas cibernéticas observamos como en el marco de esta confrontación global todo puede ser utilizado como instrumento de agresión o de influencia sobre el rival. Así, hemos observado como los flujos de refugiados o las crisis migratorias son utilizados como elementos de chantaje o de desestabilización de los países fronterizos, la política comercial es usada como represalia mediante guerras de aranceles o los suministros de energía son considerados como palancas estratégicas para condicionar la toma de decisiones de una potencia rival. Incluso la producción y distribución de vacunas se ha utilizado como un arma estratégica para ganar influencia o fortalecer alianzas en esta lógica de confrontación.

Estas nuevas formas de confrontación obligan a una ampliación de los conceptos tradicionales de seguridad que ya no pueden limitarse a la defensa del territorio y de la soberanía frente a las amenazas convencionales de otros Estados, y debe incluir nuevas dimensiones como la ciberseguridad, la seguridad económica, la energética o

la sanitaria, entre otras. Algunos países incluyen en sus estrategias un nuevo concepto de seguridad humana que va más allá del tradicional de seguridad nacional.

En el siguiente apartado analizaremos cuál es la estrategia de aquellas potencias totalitarias que aspiran a modificar el *statu quo* actual y terminar la supremacía occidental en el mundo y cuál es la estrategia de las potencias occidentales que buscan la pervivencia de su hegemonía en el mundo.

## Estados Unidos: El león cansado

Estados Unidos aspira a mantener el liderazgo estratégico mundial que ha ejercido desde el final de la II Guerra Mundial. Los norteamericanos pretenden conservar esa hegemonía, que hoy ven amenazada por la emergencia de China y la hostilidad de otras potencias como Rusia, no solo por razón de su interés nacional, sino según su estrategia de seguridad también para la defensa de la libertad en el mundo. Para mantener esa posición de líder mundial Estados Unidos intentará conservar su supremacía militar, mantener su capacidad para proyectar su fuerza en cualquier lugar del mundo y fortalecer sus alianzas, en especial con el resto de los países democráticos.

Su prioridad estratégica se ha desplazado sin embargo desde el Atlántico hacia el Pacífico, lo que pone en cuestión su apuesta por la OTAN. Hay además una percepción creciente en Estados Unidos de mayor vulnerabilidad. Por su posición geoestratégica los norteamericanos se habían sentido siempre seguros en su propio territorio. Sin embargo, tras los ataques terroristas del 11-S y con la actual capacidad de sus adversarios de desencadenar ciberataques o campañas de desinformación, hoy se sienten más inseguros frente a este nuevo tipo de conflicto, un sentimiento que se ha visto agudizado por la pandemia de la COVID-19.

La principal dificultad de Estados Unidos para mantener esa posición de liderazgo mundial es interna. La polarización que vive la sociedad americana, cuya máxima expresión fue el asalto al Capitolio en enero de 2021, supone no solo un cuestionamiento de su fortaleza democrática, sino que abre también un cisma en su política exterior entre quienes apuestan por el aislacionismo y el unilateralismo y quienes defienden el internacionalismo y el multilateralismo. Esta es una simplificación de un debate mucho más complejo que conecta la política doméstica con su política exterior, una cuestión que analiza con mayor profundidad Pedro Ramos Josa en su capítulo sobre la estrategia de seguridad estadounidense, pero que genera al menos dos efectos negativos. Por un lado, un divorcio entre una opinión pública más aislacionista y una política exterior más internacionalista. Esta división plantea dudas sobre la voluntad de la sociedad norteamericana de seguir asumiendo los costes de ese liderazgo mundial. Por otro, esa división provoca una creciente falta de credibilidad por parte de aliados y adversarios sobre la fiabilidad y el compromiso de los Estados Unidos.

Este debate entre aislacionistas e internacionalistas, por un lado, y entre unilateralistas y multilateralitas, por otro, es un clásico en la política exterior americana. Hoy existe un cierto acuerdo en que el orden internacional liberal sustentado en normas e instituciones en buena medida creadas por Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial se encuentra en una profunda crisis. El mundo se rige hoy por un juego entre grandes potencias en las que no hay más norma que su propio interés y en el que se legitima el uso de la fuerza como último recurso para defender sus intereses nacionales. En este nuevo contexto el debate en Washington es entre quienes quieren fortalecer sus alianzas para hacer frente a los grandes desafíos de la seguridad en el mundo y quiénes consideran que Estados Unidos debe centrarse exclusivamente en sus propios intereses y afrontar esa competición entre potencias sin ataduras con aliados que muchas veces exigen más de lo que aportan. En todo caso, más allá de las declaraciones y de los documentos oficiales, algunos hechos como la precipitada retirada de sus tropas de Afganistán, su retraimiento en Oriente Medio o su ambigüedad en el inicio de la actual crisis ucraniana ponen de manifiesto un liderazgo menos global y activo de Estados Unidos en este nuevo orden mundial.

Hay además un creciente desinterés por Europa. Ya hemos mencionado que la prioridad estratégica de Estados Unidos se ha desplazado desde el Atlántico hacia el Pacífico. Iniciativas como AUKUS, una alianza tecnológica y defensiva junto a Australia y Reino Unido gestada a espaldas de la Unión Europea y con claro perjuicio para la industria de defensa francesa, o la retirada unilateral de las tropas de Afganistán, ponen de manifiesto la creciente irrelevancia de Europa para los intereses de seguridad norteamericanos. Por otro lado, la opinión pública estadounidense es cada vez más reacia a seguir pagando por la seguridad de unos europeos que no hacen el esfuerzo suficiente para garantizar su propia seguridad. Quizá solo una mayor agresividad rusa en Europa del Este puede volver a despertar el interés de Estados Unidos por nuestro continente.

La nueva administración de Joe Biden presenta más elementos de continuidad en su estrategia de seguridad respecto a la de Trump de los que aparenta, como el enfoque hacia la competencia entre grandes potencias, aunque marca una posición más multilateral y apuesta por un concepto ampliado de seguridad humana que va más allá del concepto tradicional de seguridad nacional. Es evidente que la zona gris en la que nos movemos y las amenazas híbridas exigen una reconceptualización de la seguridad y una adaptación de las estrategias para afrontar nuevas dimensiones como la seguridad sanitaria, la cibernética o la energética. El riesgo es que al ampliar la agenda de seguridad a cuestiones como el cambio climático o las catástrofes naturales se puedan retraer recursos necesarios para hacer frente a desafíos como la emergencia de China como potencia hegemónica, la proliferación de armas nucleares o la expansión del yihadismo en África.

Por último, destacar que hay una reorientación de las capacidades militares norteamericanas desde la guerra global contra el terrorismo, que ha dejado de ser la prioridad, hacia la competencia entre grandes potencias y en particular a la rivalidad con China. Esta transformación implicará no solo una mayor dimensión de la fuerza

para hacer frente a esta rivalidad sino sobre todo ser capaz de mantener la superioridad tecnológica frente a sus rivales.

## China: el sueño del dragón

En sus documentos oficiales China ya no oculta que su gran sueño es convertirse en el líder del mundo en el año 2049. Para lograr ese gran objetivo tiene una estrategia meticulosamente diseñada y está dispuesta a realizar todos los esfuerzos que sean necesarios.

Esta ambición china de convertirse en la primera potencia mundial se fundamenta en recuperar el orgullo de una civilización milenaria que se ha sentido durante siglos humillada y ninguneada por Occidente. Pero a ese sentimiento se une la pervivencia del Partido Comunista Chino y de su forma de gobierno como razón última de su ambición. Hay además un interés inmediato en expandir su territorio, lo que pasa necesariamente por la anexión de Taiwán, el aplastamiento de cualquier revuelta secesionista en Hong Kong y en la provincia autónoma de Xinjiang o en el Tíbet, así como el ejercicio de su soberanía en las aguas del mar del Sur. Mantiene a su vez sendas disputas territoriales con India por la meseta de Doklam y con Japón por las islas Diaoyu.

El principal obstáculo que tiene China para convertirse en líder mundial es Estados Unidos, la potencia a la que quiere desbancar de esa posición. Un objetivo prioritario de China es expulsar a Estados Unidos de su área de influencia para poder culminar sus objetivos territoriales y salvaguardar sus intereses sin interferencias. Iniciativas como AUKUS (la alianza anglófila de Estados Unidos, Reino Unido y Australia en el Pacífico) o la relación de los norteamericanos con Japón e India suponen el más claro freno a las ambiciones chinas.

Por el contrario, China mantiene en estos momentos una estrecha colaboración con Rusia, tanto en el ámbito de la industria de defensa como en el de la cooperación militar. Se trata de una asociación de dos rivales históricos a los que une en estos momentos su oposición a Occidente. Es más, según la doctrina china se trata más de una asociación temporal que de una alianza a largo plazo, pero lo cierto es que mientras perdure el factor de cohesión, la confrontación con Occidente, es muy probable que esa sociedad se mantenga e incluso se fortalezca.

La creciente agresividad china frente a cualquier injerencia en sus asuntos internos y en la defensa de sus intereses estratégicos en el exterior se correlaciona con un proceso de involución que está aumentando el control sobre sus ciudadanos a extremos insospechados, amparándose en muchas ocasiones en supuestas razones de seguridad. Esa combinación de involución totalitaria y expansionismo exterior resulta especialmente peligrosa para Occidente.

Otro factor inquietante en la estrategia de seguridad china es la denominada fusión civil-militar. Este concepto implica que es imposible diferenciar entre una industria civil y una industria militar y entre tecnologías civiles y militares. Todos los recursos humanos y materiales están en realidad al servicio de la seguridad. El desarrollo económico y el poder militar son en realidad dos caras de la misma moneda que se retroalimentan. Esta realidad hace muy difícil que pueda plantearse una cooperación económica o tecnológica con China que no redunde en su fortalecimiento militar.

La voluntad de China de convertirse en una potencia hegemónica se mantendrá inquebrantable en las próximas décadas. Las posibilidades de éxito son más discutibles. En primer lugar, porque sus perspectivas de crecimiento son más moderadas de lo previsto; en segundo término, por el grave problema de envejecimiento de la población que padece; en tercer lugar, porque el resto de las potencias que la rodean (India, Japón o Australia) son claramente hostiles a un dominio chino del Pacífico; por último, porque Estados Unidos parece decidido a ganar el pulso por la supremacía mundial. Es muy probable que la competición termine dirimiéndose en una carrera tecnológica de resultado aún por definir. El resultado es en todo caso incierto porque muchos autores consideran que minusvaloramos las capacidades de China y apuestan por una nueva era china en el mundo.

## Rusia: el despertar del oso

Rusia ha oscilado históricamente entre una vocación europea y una identidad propia basada en valores en buena medida contrapuestos a los occidentales. Esta dicotomía la convierte en una nación con un destino singular y con una misión universal. Tras el colapso de la Unión Soviética, que abrió un período de occidentalización, hoy Rusia ha optado de forma inequívoca por esta identidad singular, buscando mantener su plena independencia y exigiendo su reconocimiento como gran potencia global.

Esta posición ha conducido a una confrontación cada vez más abierta con Occidente, de forma particular con Estados Unidos. No se trata solo de defender su independencia estratégica o el control en su área de influencia, especialmente en el antiguo territorio soviético con la excepción de las repúblicas bálticas, sino que se trata también de una confrontación con los valores occidentales que en su visión amenazan la propia identidad rusa y contra los principios democráticos liberales que ponen en cuestión la pervivencia de un régimen cada vez más autoritario. Hay además un arraigado sentimiento antioccidental motivado por el orgullo herido de la humillación por parte de los vencedores de la Guerra Fría que, según su relato, despreciaron a Rusia como potencia derrotada. Por el contrario, hoy es Rusia la que ve a Estados Unidos como una potencia decadente que ha perdido su hegemonía mundial y a Europa como un actor estratégico irrelevante que ha perdido interés frente a la emergencia asiática.

La estrategia de seguridad de Putin busca expresamente convertir a Rusia en una «gran potencia global independiente». Esa aspiración pasa, según su visión, por un

cambio en profundidad del orden mundial que dé paso a un orden multilateral en el que Rusia sea uno de sus principales actores. Este nuevo orden debe comenzar por un cambio radical en la arquitectura de seguridad en Europa, hoy basada en una OTAN ampliada liderada por Estados Unidos que, según su percepción, busca acorralar a Rusia impidiendo su proyección estratégica al exterior y asfixiándola en su propio espacio. La línea roja para evitar el cierre de ese cerco lo constituye Ucrania, hasta el punto de que el Kremlin parece dispuesto a utilizar la fuerza militar antes que permitir la integración de este país en la Alianza Atlántica.

Esta voluntad de control se proyecta también hacia el Este, donde Rusia pretende mantener su dominio estratégico sobre las antiguas repúblicas soviéticas del Asia Central. Un liderazgo que se articula en torno a la Unión Económica Euroasiática y la Organización del Tratado de Seguridad Colectivo. El envío de tropas rusas para estabilizar el régimen tras los disturbios de enero de 2022 en Kazajistán es el mejor ejemplo de la voluntad rusa de mantener esa influencia. Sin embargo, el control de Asia Central puede ser un espacio de fricción con su actual socio chino y abre la cuestión sobre la capacidad de Rusia para mantener dos escenarios de conflicto simultáneos.

Por otro lado, Rusia se está convirtiendo en un actor global con proyección estratégica más allá de su propio espacio de influencia. Así, tras su éxito en la guerra de Siria, Moscú ha pasado a ser un actor relevante en Oriente Medio, especialmente en un momento de retraimiento de Estados Unidos de la zona. Rusia mantiene a la vez una presencia cada vez más intensa en el Mediterráneo, como demuestra su participación en el conflicto libio. A esto debemos añadir la presencia de compañías de seguridad rusas operando en Mali y la creciente proyección rusa en Iberoamérica.

Para lograr el objetivo de convertirse en una potencia global independiente, Rusia practica la denominada «paciencia estratégica». Moscú se ha aliado circunstancialmente con Pekín para hacer frente a la hegemonía que Occidente venía ejerciendo en el mundo de la pos guerra fría, pero tiene el convencimiento de que a largo plazo Estados Unidos buscará un acuerdo con Rusia para hacer frente a China. En realidad, su aspiración última es jugar un papel independiente de ambas potencias en un mundo multipolar. La paciencia estratégica se basa en dos pilares básicos que son complementarios: por un lado, su capacidad de disuasión nuclear, que le da un gran margen de actuación; por otro, las formas de guerra híbrida que le permiten ejercer un desgaste sobre sus adversarios y lograr sus objetivos estratégicos sin los riesgos ni los costes de un conflicto bélico.

En su brillante análisis sobre la estrategia de seguridad rusa, el coronel José Pardo de Santayana se plantea tres posibles respuestas alternativas por parte de los países occidentales: «Hostilidad arraigada en la experiencia histórica de Polonia y las repúblicas bálticas; empeño para que Rusia se someta al liderazgo de los EE. UU. que representa a las potencias anglosajonas; y la búsqueda de una línea de acción que evite que las tensiones sigan creciendo que caracteriza a las potencias continentales Alemania, Francia e Italia». La amenaza rusa de agredir nuevamente a Ucrania limita en buena medida las opciones. Conceder a Rusia una capacidad de veto al ingreso en la Alianza Atlántica o transigir con la invasión de un país soberano son líneas rojas

que no pueden traspasarse sin graves consecuencias para el futuro de la seguridad en Europa. En mi opinión, lo más importante es lograr una posición de consenso dentro de la OTAN que delimite a Moscú las líneas que la OTAN esté dispuesta a defender por todos los medios a su alcance, desarrolle una estrategia y las capacidades para vencer la guerra híbrida que Rusia mantiene con Occidente y mantenga abierta la puerta a una cooperación en cuestiones como la lucha contra el terrorismo o el control de armas.

## La Unión Europea: la paloma que sueña convertirse águila

La Unión Europea es un actor estratégico cada vez más irrelevante en la escena internacional. A finales de siglo los europeos apenas serán el 5 % de la población mundial y ya en 2050 su economía apenas representará el 10 % de la riqueza global. Como ya hemos señalado, el centro de gravedad económico y estratégico se desplaza hacia Asia. La seguridad de Europa depende además por completo de la voluntad y la capacidad de Estados Unidos para defenderla. La Unión solo tiene recursos para proyectar misiones de paz o despliegues muy limitados fuera de su territorio. La salida del Reino Unido de la Unión Europea debilita aún más sus capacidades y su peso en el mundo.

El entorno estratégico de Europa se deteriora además de forma acelerada. En el Este, una Rusia cada vez más hostil amenaza con invadir Ucrania y supone una creciente amenaza para los miembros fronterizos de la Unión. Países como Bielorrusia o Turquía utilizan los flujos de refugiados e inmigrantes como armas estratégicas para chantajear y debilitar a la Unión. En el sur el yihadismo se expande por el Sahel y más allá por el continente africano. Las tensiones crecen en el Magreb, comprometiendo el suministro de gas al sur de Europa. El terrorismo, los flujos de inmigración ilegal y el crimen organizado siguen constituyendo amenazas graves para la Unión Europea. La creciente rivalidad de Estados Unidos con China compromete los intereses comerciales de los países europeos. Norteamérica tiende a desvincularse cada vez más de la seguridad europea.

En los últimos meses el debate sobre la seguridad europea ha girado en torno al concepto de autonomía estratégica. En mi opinión es un debate equivocado por tres motivos. En primer lugar, por el momento estratégico actual, con una Rusia amenazando la frontera este de Europa resulta temerario dar a Estados Unidos una coartada para desentenderse de Europa y centrarse en Asia. En segundo término, porque el concepto de autonomía implica construir una seguridad europea en negativo frente a Estados Unidos. Los partidarios de la autonomía estratégica defienden que una mayor autonomía europea fortalecería la OTAN, pero me temo que hay una contradicción en los términos. En tercer lugar, porque la dirección que debe tomar Europa debe ser justo la contraria, liderar una gran alianza de democracias que nos permita defendernos de la entente cada vez más estrecha y agresiva de las potencias

totalitarias que aspiran a modificar el orden mundial liberal y por tanto la derrota de Occidente. El enfoque de la seguridad europea debería ser en positivo. El objetivo no es la autonomía, sino convertir a la Unión Europea en un actor estratégico global relevante. El objetivo final es el mismo, pero el enfoque es diferente.

Hacer de Europa un actor estratégico global relevante exige básicamente dos cosas. En primer lugar, una verdadera estrategia de seguridad común, que hoy por hoy no existe. Ningún miembro de la Unión, salvo Francia, se encuentra entre las diez primeras potencias militares del mundo. Es imposible por tanto que ningún país europeo pueda individualmente competir con Estados Unidos, China o Rusia como potencias globales. El problema es que una seguridad común implica una nueva cesión de soberanía que la mayoría de los socios europeos no están dispuestos a conceder. Hay además divergencias de intereses que hacen muy difícil que ese proyecto se llegara a culminar.

En segundo lugar, si Europa quiere ser un actor relevante y hacer frente a las amenazas que le acechan tendría que potenciar de forma sustancial sus capacidades de defensa en toda la escala de grises que encontramos en el escenario estratégico actual, desde las ciberamenazas hasta una guerra convencional a gran escala. No se trata solo de aumentar el esfuerzo presupuestario en defensa, hoy muy inferior al del resto de potencias en juego, sino de obtener simultáneamente mucha mayor eficiencia en la obtención de capacidades y reorientar esas capacidades al tipo de conflicto híbrido al que tenemos que hacer frente. En este sentido, sería crucial que Europa priorizara la innovación tecnológica que le permita mantenerse en la competición con el resto de grandes potencias.

En el capítulo dedicado a la estrategia de seguridad europea, María Ángeles Muñoz hace un exhaustivo análisis de todas las iniciativas que en materia de seguridad ha adoptado la Unión Europea. Es justo destacar los avances logrados al menos en tres ámbitos. En primer lugar, la Unión ha permitido compatibilizar la supresión de los controles en las fronteras interiores con la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia común. Queda sin duda camino por recorrer, pero en la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado, la ciberdelincuencia, la protección de las fronteras exteriores y la trata de seres humanos se han dado pasos eficaces. No obstante, la cuestión migratoria, donde la Unión no ha logrado aún el consenso necesario, abre el debate sobre una revisión del acerbo Schengen que puede implicar un retorno a un mayor control de las fronteras entre los Estados miembros.

Un segundo campo donde la Unión está desplegando iniciativas interesantes es en el de la ciberseguridad. En 2020 se promulgó la Directiva sobre las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de ciberseguridad en la UE y una nueva Directiva sobre la resiliencia de las entidades críticas (REC). Hay prevista una inversión de 4.500 millones de euros en los próximos cuatro años a través del Centro de Competencias en Ciberseguridad y la Red de Centros de Coordinación, impulsando la colaboración de la agencia ENISA.

La estrategia de seguridad asume, por otra parte, la intensificación de la cooperación entre los servicios de inteligencia y el Intelligence and Situation Centre (INTCEN) y desarrolla la estrategia europea de datos que aborda el trabajo en inteligencia artificial. La UE ha formulado una propuesta para la gobernanza de datos. Se ha creado a su vez una Unidad Informática Conjunta: la Joint Cyber Unit (JCU) para prevenir y responder a los ciberataques masivos y las crisis que afecten a los servicios públicos y a empresas y ciudadanos europeos. Se han establecido normas comunes «vinculantes y exigentes» para el intercambio seguro de información y la seguridad de infraestructuras y sistemas digitales en todos los organismos e instituciones de la UE. En el ámbito de ciberdefensa, la estrategia potencia el desarrollo de capacidades de vanguardia desde la Agencia Europea de Defensa financiadas a través de la Cooperación Estructurada Permanente y el Fondo Europeo de Defensa.

Los pasos dados en política de defensa han sido menos ambiciosos, pero podemos destacar algunos hitos como la puesta en marcha de una Cooperación Estructurada Permanente (CEP), el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa y otras iniciativas como el plan de acción sobre las sinergias entre las industrias civil, de la defensa y espacial. Sin embargo, hay un cierto desfase entre los discursos y la realidad. Así, la defensa no se ha priorizado en el escenario financiero aprobado para el período 2021-2027. Es más, el presupuesto del Fondo Europeo de Defensa (FED) se ha reducido a la mitad en comparación con la propuesta inicial de la Comisión y el Mecanismo de Paz también se ha reducido significativamente.

Las estrategias nacionales de las principales potencias europeas (Francia, Alemania, Italia y España) contienen algunos elementos comunes que pueden servir de base para una estrategia europea. Así, todos estos países apuestan por desarrollar una defensa europea. El caso más entusiasta es Francia que en realidad aspira a liderar la defensa común, aunque al mismo tiempo aspira a mantener un estatus nacional de potencia global sustentada en su fuerza nuclear, en su asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y en su proyección estratégica propia. En sentido inverso, el caso de Alemania es especial porque desde el final de la Segunda Guerra Mundial se ha autolimitado tanto en el desarrollo de capacidades militares como en su proyección al exterior. Esto hace que los alemanes se sientan particularmente confortables en estructuras multilaterales, como la OTAN o la UE, y esté incluso en disposición de impulsar un Ejército europeo. Por su parte, Italia apoya el desarrollo de una defensa europea, aunque es al mismo tiempo un país profundamente atlantista y apuesta por mantener una relación bilateral industrial y estratégica con Reino Unido. España es un país particularmente dispuesto a contribuir a una defensa europea, aunque sus capacidades son en realidad muy limitadas.

La precipitada retirada de las tropas de Afganistán dejó un amargo sabor de boca a los europeos. En primer lugar, por ser una decisión unilateral de Estados Unidos; en segundo término, porque puso en evidencia la incapacidad europea para mantener una operación de evacuación de este tipo sin el apoyo norteamericano. La reacción fue la propuesta por el alto representante de la Unión Europea de constituir una fuerza europea de intervención inmediata de 5.000 efectivos capaz de llevar a cabo este tipo

de misiones. Esta iniciativa era redundante e incluso menos ambiciosa que otras del pasado que han tenido muy escasa virtualidad. Tiene además escasa relevancia en un momento en que este tipo de misiones cotizan a la baja en el nuevo escenario de competición entre grandes potencias. Es evidente que cualquier avance hacia la constitución de un Ejército europeo deberá hacerse sobre bases distintas y más sólidas.

En todos los casos se apuesta también por un concepto de seguridad ampliada que incluya las amenazas híbridas, los conflictos asimétricos y la necesidad de operar en zonas grises. En particular todas las estrategias nacionales europeas hacen especial énfasis en garantizar la ciberseguridad y desarrollar una nueva dimensión de seguridad espacial, algo que está en línea con las prioridades de la propia Unión Europea. Alemania es el país más renuente para integrar las dimensiones de la seguridad exterior y la seguridad interior en una única estrategia.

En todos los casos hay también una pérdida de relevancia de las misiones de paz y un creciente interés por desarrollar capacidades para hacer frente a conflictos de mayor entidad. En general, la amenaza terrorista ha dejado también de ser la prioridad en las estrategias europeas, aunque Francia sigue manteniendo el terrorismo yihadista en una posición muy alta en su lista de prioridades. Esto implica una reorientación en las estructuras de fuerza que pone especial énfasis en desarrollar las capacidades aeronavales y en potenciar fuerzas capaces de entablar un combate de mayor intensidad. Esto no implica sin embargo aumentos cuantitativos significativos en el volumen de fuerza, ni planes para reconstruir grandes unidades acorazadas.

Hay también una tendencia a incrementar los recursos dedicados a la defensa. Esto es particularmente importante en el caso de Alemania que parece dispuesta a subsanar progresivamente algunas de las graves deficiencias en su estructura de fuerzas y homologar su esfuerzo en defensa al de Francia. Su objetivo es llegar al 2 % del PIB comprometido con la OTAN en 2024. Los franceses por su parte están inmersos en ambiciosos programas de modernización, en particular de su arsenal nuclear, pero también de las fuerzas convencionales con el programa Scorpio. La duda es como afectarán los posibles ajustes fiscales previsibles en la era pos-COVID a los presupuestos de defensa, especialmente en aquellos países con mayor deuda, como España o Italia. En todo caso hay también una voluntad común de seguir avanzando en crear una base industrial de defensa común a la altura de los retos tecnológicos que afrontamos.

Junto a estos elementos concordantes hay también algunas divergencias en las estrategias nacionales que frenarán los posibles avances en el desarrollo de una seguridad y una defensa europeas. En primer lugar, la relación con Estados Unidos. Ningún país europeo propone hoy una ruptura del vínculo trasatlántico, pero los grados de atlantismo son diferentes. Como ya hemos mencionado, Francia o España aspiran a una autonomía estratégica europea que nos haga menos dependientes de los norteamericanos, mientras que los polacos o bálticos consideran que solo Washington está en disposición de poder garantizar su seguridad. En posiciones intermedias nos encontramos países como Italia o Alemania.

En segundo lugar, hay dificultades para definir las prioridades estratégicas comunes. Los países del sur reclaman una mayor atención a la inestabilidad y las amenazas procedentes de África. Los países del norte centran su atención en Rusia y las amenazas procedentes del Este. Este es un viejo debate que afecta no solo a la UE sino también a la OTAN, pero que no tiene fácil solución. Es más, la creciente hostilidad rusa acentuará previsiblemente aún más la mirada al Este en detrimento del Sur.

La estrategia frente a Rusia es como ya vimos otro elemento discordante. Francia considera a Rusia como un factor de tensión y desestabilizador, a pesar de que no se le llega a caracterizar como un enemigo. En todo caso París apuesta por el diálogo para buscar salida a la actual crisis ucraniana. Alemania no ha definido una posición clara, pero está condicionada por su dependencia energética, especialmente tras su apuesta por el gasoducto Nord Stream 2. La estrategia de seguridad alemana se limita a definir a Rusia como un reto. La tentación alemana es jugar a ser un puente entre Rusia y Occidente adoptando una posición de equidistancia que permita rebajar el riesgo de conflicto. Así, en la crisis con Ucrania la posición de Berlín es reacia a sanciones masivas. Los italianos por su parte se sienten poco concernidos por esta cuestión y España es casi irrelevante a estos efectos. La posición más firme respecto a Rusia la ostenta el Reino Unido, pero este país ya no es miembro de la Unión.

En relación con China quizá las discrepancias no sean tan evidentes, pero existen. Nuevamente Alemania se debate entre sus intereses comerciales y económicos con el gigante asiático y las consecuencias estratégicas que la rivalidad entre China y Estados Unidos desencadenan. Esta nueva situación ha provocado el fin de la luna de miel económica que Alemania había disfrutado con Pekín en las últimas décadas. En todo caso, la voluntad alemana es aumentar su presencia en la región Indopacífico buscando socios alternativos a China. Francia, por su parte, no ha hecho explícita su posición, pero puede tener la tentación de jugar la carta de su independencia estratégica y no alinearse con ninguno de los dos rivales, manteniendo cierta neutralidad. La humillación sufrida a manos de Estados Unidos con la creación a sus espaldas de AUKUS puede alimentar esa tentación. Italia tampoco se siente especialmente preocupada por esa rivalidad y su mayor preocupación es que la prioridad de Estados Unidos sobre China aleje aún más a la OTAN de su flanco sur. Solo el Reino Unido, como potencia europea aunque ya ex miembro de la Unión, se encuentra alineado incondicionalmente a Washington en su confrontación con China.

El nuevo escenario estratégico exige en todo caso avanzar hacia una estrategia común de seguridad. Ningún país europeo por sí solo puede jugar un papel relevante en el nuevo tablero de grandes potencias. El progresivo desenganche de Estados Unidos de la seguridad en Europa, la hostilidad de Rusia en nuestra frontera este, los desafíos de seguridad en la zona MENA y las nuevas amenazas híbridas a las que nos enfrentamos exigen a su vez dotarnos de nuevas capacidades difíciles de alcanzar por separado. La opinión pública europea apoya ampliamente la constitución de una Europa de la defensa. Es hora de encontrar el liderazgo político necesario para hacer de Europa un actor estratégico relevante en un mundo cada vez más peligroso.

## Una estrategia para la defensa de Occidente

El mundo actual se caracteriza por una creciente tensión entre democracia y totalitarismo. Por un lado, nos encontramos una serie de potencias revisionistas que se caracterizan por su carácter totalitario, por su identidad antioccidental y por su voluntad de acabar con el orden internacional actual para instaurar uno nuevo en el que ellos sean el poder dominante. Por otro, nos encontramos a los países democráticos que buscamos mantener el orden mundial de la pos guerra fría basado en el derecho internacional y en el respeto a los derechos humanos. En esta confrontación Occidente se juega su propia supervivencia, porque en un mundo dominado por el totalitarismo las democracias liberales tendrían complicada su pervivencia.

La competencia entre grandes potencias que caracteriza el mundo actual no es por tanto un mero juego de intereses nacionales, sino que tiene un sustrato ideológico en el que confrontan dos visiones diferentes de ver el mundo, de entender la persona, la sociedad y el gobierno. No estamos así ante una mera confrontación de países, sino esencialmente ante una lucha de valores.

Es imprescindible por tanto diseñar una estrategia conjunta para la defensa de Occidente. El diseño de esta estrategia supera con mucho la ambición de esta investigación, pero podemos concluir señalando de forma sucinta algunos pilares básicos que debería tener esa estrategia de contención del totalitarismo.

### Fortalecer nuestros valores democráticos

La principal debilidad de los países democráticos es interna. La emergencia de movimientos populistas que ponen en cuestión principios democráticos, la polarización y división de las sociedades que rompen los necesarios consensos constitucionales, la radicalización ideológica que lleva incluso a la violencia política, son tendencias que debilitan nuestras democracias y nos hacen más débiles y vulnerables a la acción de las potencias totalitarias. Hay además una creciente desafección hacia los políticos en toda la sociedad occidental. Estas tendencias internas son aprovechadas de hecho por nuestros enemigos externos para exacerbarlas poniendo en marcha campañas de desinformación en redes sociales, difundiendo *fake news* o apoyando movimientos radicales o violentos. Nuestra estrategia debe pasar por tanto por poner en marcha medidas que refuercen la transparencia, que potencien nuestro estado de derecho y que promuevan los valores occidentales especialmente en los más jóvenes. Es necesario también diseñar una estrategia específica para defendernos de las campañas de desinformación que promueven agentes externos y que buscan dividirnos y debilitarnos. Si nuestros ciudadanos no creen en su democracia será imposible que podamos defenderla.

## Potenciar nuestras capacidades de defensa

Tras el final de la Guerra Fría, con la ensoñación de un mundo en el que la democracia liberal se extendería como único sistema de gobierno universal y se garantizaría así la paz perpetua en un mundo plenamente globalizando, los países occidentales, de forma especial los europeos, comenzamos a reducir de forma rápida los presupuestos de defensa y las capacidades militares. En este nuevo orden, caracterizado por la competencia entre grandes potencias, las tensiones territoriales en Europa, las agresiones en todos el espectro del conflicto, la inestabilidad en zonas como Oriente Medio, el Cáucaso o el Norte de África, las crisis migratorias y de refugiados, la proliferación de armas de destrucción masiva y la pervivencia de la amenaza terrorista, resulta esencial potenciar nuestras capacidades de defensa y no solo para hacer frente a las amenazas convencionales clásicas sino para poder abordar todo el espectro de esta nueva tipología de conflicto híbrido. Por otro lado, el balance de fuerza con nuestros principales competidores estratégicos, especialmente China y Rusia, resulta cada vez más desfavorable. Todo ello nos exigirá un mayor esfuerzo presupuestario en un momento en el que la deuda pública se encuentra disparada por las consecuencias de la pandemia de la COVID-19 y se anuncian ajustes fiscales.

## Ganar la carrera tecnológica

La actual competencia entre democracia y totalitarismo tiene más que ver con una carrera tecnológica que con un balance de fuerzas convencionales. Así, quien logre el liderazgo en materias como la inteligencia artificial, la computación cuántica o el espacio tendrá muchas posibilidades de terminar imponiendo sus valores y dominará el nuevo orden mundial. Por otro lado, las nuevas capacidades tecnológicas en los diferentes espectros del conflicto, desde la guerra cibernética a los misiles hipersónicos pasando por los drones o la robótica, van a transformar el campo de batalla de forma que muchas capacidades militares tradicionales (aviones de combate, portaaviones o carros) puedan quedar obsoletos a corto plazo. Eso exige poner en marcha una revolución de las capacidades militares capaces de adaptar nuestras Fuerzas Armadas a los nuevos requerimientos del conflicto. En definitiva, la inversión en investigación, desarrollo e innovación resultará crítica en los próximos años para la defensa de la democracia.

## Una alianza para la libertad

Las potencias totalitarias, como Rusia y China, más allá de mantener áreas de influencia bajo su control, apoyar otros regímenes para proyectar su poder en otras regiones y buscar nuevos aliados en su guerra gris contra Occidente, mantienen una

entente mutua para compensar la hegemonía de Estados Unidos. Las democracias occidentales deberíamos a su vez articular una gran alianza para defender nuestra libertad hoy amenazada. La estrategia de Estados Unidos pasa por construir una red de alianzas defensivas regionales bajo su liderazgo. Así, además de mantener la OTAN para hacer frente a la amenaza de Rusia en Europa, ha constituido junto a Australia y Reino Unido, la asociación AUKUS para contener a China en el Pacífico. En mi opinión, dado el carácter global de la confrontación sería más adecuado convertir la Alianza Atlántica, con toda la experiencia y las capacidades que ha desarrollado durante muchas décadas de éxito histórico frente al totalitarismo soviético, en una alianza global para la libertad que pudiera incluir a aquellas otras democracias liberales que existen más allá del Atlántico Norte. Esta alianza debería tener no solo una dimensión política y militar, sino que tendría que incluir también una estrecha cooperación tecnológica, económica y comercial.

La experiencia de las últimas décadas nos muestra que la democracia es un bien difícilmente exportable y que rara vez puede imponerse con el uso de la fuerza. El tiempo de operaciones como Irak o Afganistán ha pasado entre otras razones porque en el balance final los costes parece que superan ampliamente los beneficios de ese tipo de misión. Pero la mera existencia de una auténtica alianza para la libertad debería convertirse en un polo de atracción para todos los países del mundo que quieran sumarse a un polo de libertad, de democracia, de desarrollo, de crecimiento y de bienestar. Una alianza sostenida en unos valores sólidos, determinada a derrotar a sus enemigos y que permita seguir garantizando la democracia y la prosperidad a todos sus ciudadanos y la paz y la estabilidad a todo el mundo.



## **Capítulo segundo**



## Estados Unidos

*Pedro Francisco Ramos Josa*

### Introducción

El poder de Estados Unidos —y, en consecuencia, su posición en la jerarquía mundial— está siendo contestado por dos dinámicas de cambio estrechamente relacionadas entre sí: una externa, a nivel sistémico, y otra doméstica, a nivel popular.

En primer lugar, Estados Unidos ha pasado de ser la hiperpotencia que señaló Hubert Védrine a finales de la década de 1990 —un término que intentaba describir la supremacía estadounidense en las relaciones internacionales de la inmediata post-Guerra Fría, sin parangón en la historia de la humanidad— a compartir en la actualidad el protagonismo internacional con otras superpotencias, principalmente China. El evidente reequilibrio en el poder mundial desde el inicio del siglo xxi, a favor de Asia y en detrimento de Occidente, ha obligado a las élites estadounidenses (militares, políticas, económico-financieras e incluso intelectuales) a replantearse su papel en el mundo. Del «¿Por qué nos odian?» tras los ataques terroristas del 11-S hemos pasado al «¿Cómo nos defendemos?» en un entorno percibido a través de una creciente hostilidad hacia los intereses estadounidenses.

En segundo lugar, aunque Estados Unidos continúa siendo la superpotencia preponderante a nivel global —y lo continuará siendo en el futuro próximo a pesar del crecimiento chino—, no existe un consenso interno sobre la estrategia para mantener su posición de privilegio. Como quedó patente con la victoria electoral de Donald Trump de 2016, en Estados Unidos se pueden aglutinar las diferentes visiones sobre política exterior en dos grandes familias: los unilateralistas y los internacionalistas.

Mientras que una parte importante de la población estadounidense aprueba la participación de su Gobierno en organizaciones internacionales, tales como las Naciones Unidas o la Alianza Atlántica —en parte, como señal de la responsabilidad de su país hacia el resto del mundo y, en parte, por propio interés—, en la misma medida, existen amplios sectores de la población estadounidense que cuestionan la implicación internacional de su país. Al clásico temor a que la colaboración de Washington con estructuras supranacionales sirva, en realidad, para subvertir su orden constitucional, alterando el equilibrio de poder entre las distintas instituciones a favor del Ejecutivo y en detrimento del Congreso, se ha unido recientemente un rechazo indisimulado a los principios liberales de la globalización.

Si el primer argumento era propio de los sectores más conservadores, el segundo es compartido por ambos extremos del espectro ideológico, lo que complica aún más la lectura y comprensión de la escena política estadounidense. En todo caso, podemos identificar una coincidencia mayoritaria en la opinión sobre asuntos exteriores y domésticos. Así, mientras quienes sostienen una visión contraria a la implicación internacional de su país suelen favorecer principios más libertarios —es decir, contrarios a un poder federal intervencionista, sobre todo en asuntos económicos y sociales—, por su parte, aquellos que favorecen la colaboración activa de Estados Unidos con otras naciones son también quienes más apoyan la implicación del Estado en la resolución de todo tipo de problemas sociales, desde los económicos a los raciales. Por tanto, si a los responsables políticos les resulta complicado separar las esferas interna y externa de la política, tampoco a la ciudadanía le es sencillo disociarlas, pues cada vez más asuntos tienen una dimensión tanto interna como externa, estrechamente relacionadas (por ejemplo, el cambio climático o la actual pandemia). La principal consecuencia de esa interrelación entre lo interno y lo externo es que las posturas políticas acerca de asuntos domésticos determinan en gran medida la opinión sobre cuestiones internacionales, haciendo así más difícil alcanzar un consenso bipartidista sobre asuntos que hasta bien entrado el siglo XX apenas generaban controversia alguna.

Para nuestro análisis, conviene tener presente este debate por cuanto las opiniones y tendencias políticas de la opinión pública en todo país son trascendentales en el desarrollo de sus relaciones internacionales, especialmente en los regímenes democráticos. No en vano, de las tres dimensiones más importantes que modulan la política exterior de los Estados, la opinión pública impacta directamente en las dos últimas —sin menosprecio de su influencia en la identificación de la primera—: los intereses nacionales, que afectan principalmente a la seguridad y defensa, junto a cuestiones económicas y energéticas; los valores, que modulan las relaciones con el resto de actores, y la identidad, estrechamente relacionada con la cultura.

Es más, de cómo combine el inquilino de turno de la Casa Blanca esas tres dimensiones va a depender en gran medida la respuesta exterior de Estados Unidos. Así, mientras que Donald Trump puso en tela de juicio el proyecto internacionalista liberal vigente en Estados Unidos desde el final de la Guerra Fría, combinando los intereses nacionales con la identidad nacional, su sucesor, Joe Biden, parece dispuesto a recuperar la esencia de aquel, priorizando de nuevo la relación entre intereses nacionales y valores, aunque con ciertos matices, como veremos a continuación.

Por tanto, los ciudadanos y políticos que se inclinen más a nivel doméstico por el libertarismo y a nivel externo por el unilateralismo tenderán a favorecer la conjunción entre identidad e intereses nacionales en materia de seguridad nacional; por su parte, quienes defiendan el estatismo y el internacionalismo tenderán más a la combinación entre valores e intereses nacionales.

En todo caso, la sorprendente victoria de Donald Trump en 2016 junto a sus buenos resultados en 2020, pese a su derrota final, harán que cualquier representante político deba prestar atención a las cuestiones de identidad, incluso aquellos que, como Joe Biden, han llegado al poder con la promesa de romper con las visiones estrechas sobre

la esencia de la nación.

El presente debate no es más que la manifestación actual de la tradicional suspicacia, cuando no rechazo absoluto, del pueblo estadounidense hacia lo que acontece allende sus fronteras. Si tras su independencia de la Corona Británica, en una primera etapa de consolidación nacional, se optó por la vía unilateral de tinte aislacionista, no fue solo por la debilidad percibida frente a los grandes imperios europeos que a finales del siglo XVIII y principios del XIX se disputaban el dominio mundial, sino también como la única vía para preservar la democracia en el continente americano, primero en Estados Unidos y luego en el resto del hemisferio.

Aunque el unilateralismo aislacionista logró todos sus objetivos para Estados Unidos, era evidente que para principios del siglo XX se trataba de una estrategia desfasada, que provocaba más perjuicio que beneficio a los intereses nacionales. El primer presidente que se atrevió a poner en tela de juicio la tradición política fue Theodore Roosevelt, oponiendo al retraimiento la participación activa en los asuntos mundiales con el fin de colocar a Estados Unidos entre las grandes potencias del momento. De no hacerlo, se corría el riesgo de perjudicar el crecimiento nacional en todos los campos. Lo que Theodore Roosevelt proponía era que Estados Unidos usase todas las herramientas del poder a su alcance, tal y como hacían el resto de grandes potencias.

Pero el internacionalismo de Theodore Roosevelt chocó contra la voluntad de una mayoría de estadounidenses que, pese a sentir el atractivo de la potencia nacional, no quisieron asumir el coste de ejecutarla. Comenzó entonces un periodo de tensión política interna entre concepciones rivales sobre la mejor estrategia. Por un lado, continuaban existiendo los partidarios de mantener el unilateralismo aislacionista como camino más eficaz para proteger la seguridad nacional en unos tiempos de máxima tensión internacional, provocada precisamente por la competición entre las grandes potencias. Y, por otro lado, surgieron dos visiones contrapuestas de lo que el internacionalismo debía implicar para Estados Unidos: de una parte, la conservadora, encabezada por el propio Theodore Roosevelt, que abogaba por preservar al máximo la libertad de acción estadounidense mientras se estrechaban lazos con aquellas naciones más afines a los principios y valores americanos; por otra, la liberal democrática que, bajo el liderazgo del presidente Woodrow Wilson, instaba a los estadounidenses a unir su destino al del resto de naciones con un doble fin, hacer un mundo más seguro y expandir la democracia.

El choque entre esas tres visiones tan distantes entre sí tuvo como colofón el rechazo a la participación en la Sociedad de Naciones, pese a ser un proyecto diseñado casi por entero por la Administración Wilson. El *impasse* estratégico no pudo superarse hasta ya comenzada la Segunda Guerra Mundial. El ataque japonés a Pearl Harbor hundió cualquier esperanza de los partidarios del aislacionismo de mantener a su país al margen de la Segunda Guerra Mundial. No solo eso, a partir de entonces el internacionalismo dominaría el pensamiento estratégico estadounidense. Primero de la mano de Franklin D. Roosevelt y luego bajo los mandatos de Harry S. Truman, Estados Unidos adoptó el multilateralismo y el regionalismo como piedras angulares de su política exterior y de seguridad.

Definitivamente, Estados Unidos asumió sin tapujos el liderazgo mundial que su poder nacional le confería, pero que hasta el momento se había resistido a ejercer. Su primacía se sustanció mediante tres vías principales, que en conjunto formaron la base del orden mundial de posguerra, a saber: el liderazgo en instituciones políticas y económicas internacionales, el establecimiento de organizaciones bilaterales y regionales de naturaleza comercial y de seguridad y la promoción de normas políticas de corte liberal.

La Guerra Fría con la URSS supuso un retraso en la materialización de ese nuevo orden mundial basado en reglas, que con la caída del Muro de Berlín parecía más cerca que nunca. Pero el ascenso de China, la reafirmación de Rusia, el enquistamiento de guerras civiles, la proliferación nuclear y el auge del terrorismo internacional de corte yihadista truncaron la *pax americana*. Más que un nuevo orden mundial, lo que se inauguró fue una era de peligroso desorden mundial. Bajo esas condiciones, los mandatarios estadounidenses fueron recuperando poco a poco la vía unilateral en detrimento de la regional y la multilateral.

Es más, tras los ataques terroristas del 11-S, el fiasco de la invasión de Irak de 2003, el enquistamiento de la intervención en Afganistán y la crisis financiera de 2008, en Estados Unidos se ha abierto un profundo debate en torno a la idoneidad de la vía multilateral. La llegada a la Casa Blanca de Donald Trump bajo la promesa de devolver a Estados Unidos su grandeza y libertad de acción solo ha culminado un proceso que se viene gestando desde que un Black Hawk cayese derribado en las calles de Mogadiscio en 1993.

## Análisis de la estrategia de seguridad vigente

Las estrategias de seguridad sirven, en primer lugar, para que cada administración comparta su visión del mundo tanto a nivel doméstico, con su ciudadanía y con el Congreso, como a nivel exterior, con el resto del mundo, con aliados y rivales por igual. Lo que sorprende en este caso es la rapidez con que la nueva Administración Biden-Harris ha querido mostrar su filosofía política, en un claro intento por desmarcarse de su controvertida antecesora. De hecho, es la primera vez que se elabora una guía provisional.

De este modo, si Donald Trump imprimió un tinte claramente unilateralista y nacionalista a su política exterior, basado en su estrategia de «America First», la Guía Estratégica Provisional de Seguridad Nacional de 2021 (GEPSN21) ha recuperado puntos clave del multilateralismo, priorizando asuntos como la democracia, la diplomacia, la cooperación y la ayuda internacionales, los derechos humanos, el cambio climático, las instituciones internacionales o las alianzas de seguridad.

Queda por ver si la presente guía provisional puede cumplir con el segundo cometido de toda estrategia de seguridad nacional: influir en el entorno para sacar ventaja de

las oportunidades que ofrece, al mismo tiempo que se minimizan o neutralizan las amenazas que pueda suponer. Así, de la lectura que se haga del entorno dependerá la capacidad para adaptarse al mismo y poder influir en él.

En ese sentido, la Administración Biden-Harris parte de una apreciación que apenas nadie pone en duda: nos encontramos en un punto de inflexión histórica, con cambios globales acelerados en las áreas más diversas. Bajo tales circunstancias, el éxito estadounidense dependerá de promover sus intereses nacionales junto a sus valores, que considera universales, y, en consecuencia, liderar el mundo pasa a ser un principio innegable de interés propio. Para lograrlo, la Administración Biden-Harris promete que trabajará estrechamente con sus aliados y socios más cercanos, al mismo tiempo que se procederá a la renovación de las fuentes de su fortaleza nacional (democracia, economía, internacionalismo, valores, modernización militar, diplomacia y alianzas).

Como principales desafíos para la seguridad de Estados Unidos la GEPSN<sub>21</sub> identifica:

- La pandemia global.
- La recesión económica provocada por la anterior.
- La crisis de justicia racial, en clara referencia a sucesos internos.
- La emergencia climática.
- El nacionalismo creciente.
- Una democracia en retroceso a nivel mundial.
- La creciente rivalidad con China, Rusia y otros Estados autoritarios.
- La revolución tecnológica.

Es decir, la GEPSN<sub>21</sub> señala tanto asuntos tradicionales de seguridad como cuestiones relativas a lo que se denomina seguridad humana, centrada no en el Estado sino en el bienestar individual dentro de la sociedad. Y para darles respuesta, en clara oposición a su antecesora, la Administración Biden-Harris apuesta por la vía multilateral con la participación estadounidense, no por el retraimiento, junto con una nueva y más amplia noción de seguridad nacional (en sintonía con el nuevo concepto operativo integral de Gran Bretaña). Sumada la vía multilateral, la Administración Biden-Harris no se olvida de que, en un contexto donde las líneas entre lo externo y lo interno desaparecen, es esencial para la seguridad nacional centrarse en los posibles errores cometidos a nivel doméstico, resaltando así la importancia que tienen las decisiones tomadas en los ámbitos social y económico para la resistencia y preparación del pueblo estadounidense ante los retos que llegan del exterior. Un mejor gobierno fronteras para adentro reforzará el liderazgo internacional de Estados Unidos, uniendo así la concepción tradicional de la seguridad con su reciente dimensión humana.

Si queremos entender en toda su extensión los principios que informan la GEPSN<sub>21</sub> es necesario que también conozcamos la lectura del entorno que realiza. En primer

lugar, se señala que los peligros que enfrentamos actualmente no respetan fronteras ni muros. Por consiguiente, es necesaria la acción colectiva para resolver peligros existenciales como la pandemia, el terrorismo o la proliferación nuclear que nadie por sí solo puede afrontar con éxito, y para cuya solución el concurso de Estados Unidos es imprescindible, con lo que se recupera la noción de Madeleine Albright de Estados Unidos como nación indispensable.

Pero desafortunadamente, como indica el documento, la democracia está bajo asedio por causas internas —como la corrupción, la desigualdad, la polarización, el populismo y las amenazas iliberales contra el imperio de la ley—, mientras que desde el exterior está siendo desafiada por el antagonismo de potencias autoritarias que usan la desinformación para explotar las debilidades y divisiones internas de las naciones libres, erosionar las reglas internacionales existentes y para promocionar modelos alternativos de gobernanza autoritaria (en este sentido no difiere tanto de la anterior estrategia de seguridad nacional de la Administración Trump).

Paralelamente, se está produciendo una reconfiguración mundial del poder que crea nuevas amenazas, con China a la cabeza del desafío a un sistema mundial estable y abierto, junto al papel disruptivo de Rusia y el de otros actores menos poderosos como Irán y Corea del Norte, sin olvidarnos del terrorismo, doméstico e internacional. Y unido a todo ello se encuentra la revolución tecnológica, que tendrá efectos en múltiples campos, muchos de ellos aún por determinar. Por consiguiente, de un orden internacional liberal estaríamos transitando a un nuevo orden de suma cero (G-Cero).

En consecuencia, es una entelequia pretender volver a la realidad anterior, y más aún tratar de hacerlo en solitario. Por el contrario, la GEPSN<sub>21</sub> se inclina por trabajar en tándem con los aliados (estatales y actores no estatales) para renovar y actualizar la arquitectura internacional de cooperación. En este sentido, Biden ha instado al resto de líderes a unirse con Estados Unidos para lanzar un programa de infraestructuras que movilice al sector privado y rivalice con la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China, con el fin de reducir la influencia de Pekín en los países en desarrollo ofreciéndoles una alternativa al modelo chino.

En todo caso, la GEPSN<sub>21</sub> señala como prioridades nacionales clásicas —es decir, sus fines estratégicos— las siguientes:

- Proteger la seguridad del pueblo estadounidense (principalmente de otras grandes potencias, de adversarios regionales y de amenazas transnacionales).
- Expandir sus oportunidades y prosperidad económica (redefiniendo los intereses nacionales en esta área para mejorar el nivel de vida a los hogares estadounidenses).
- Realizar y defender los valores democráticos que se encuentran en el corazón del modo de vida americano (fortaleciendo la democracia a nivel interno y uniendo las democracias existentes en el mundo en un esfuerzo común).
- Para lo que Estados Unidos perseguirá como objetivos más específicos:

- Defender y nutrir las fuentes de la fortaleza estadounidense.
- Promover una distribución favorable de poder para prevenir y disuadir a sus adversarios de amenazar directamente a Estados Unidos o a sus aliados.
- Liderar y sostener un sistema internacional abierto y estable, que implica alianzas y asociaciones democráticas fuertes, instituciones multilaterales y reglas.

En definitiva, en un contexto de competición estratégica, la Administración Biden-Harris propone como vía para superar los desafíos a los que se enfrenta su nación tres vías principales: el refuerzo de la democracia estadounidense, la actualización y el redimensionamiento de su sistema de seguridad nacional y la revitalización de las relaciones con sus aliados y socios principales. Una propuesta que, por tanto, recupera las notas más señeras del tradicional excepcionalismo americano como respuesta a los cambios producidos a nivel global, pero que al mismo tiempo no despeja las dudas que se plantean tras su lectura, por ejemplo: ¿Un enfoque tan amplio de la seguridad no debilita la conceptualización y el manejo de asuntos tradicionales de seguridad? ¿No se acaba por convertir en asuntos de seguridad lo que son meras cuestiones de política interna? ¿Podrán las alianzas internacionales jugar un papel activo y eficaz bajo ese concepto amplio de seguridad y el imperativo democrático que parece marcar la GEPSN21? Y, por último pero no menos importante, ¿podrá ser financiada esa visión expansiva de la seguridad?

Tampoco está muy claro que las suposiciones clave de la GEPSN21 sean tan evidentes en la realidad como el documento pretende sobre el papel, así:

- No todas las amenazas globales requieren el liderazgo estadounidense para ser resueltas, es más, en algún caso puede hasta ser contraproducente o convertirse en un lastre, de modo que en la acción cooperativa Estados Unidos deberá aprender a ceder el testigo a otros protagonistas.
- En el caso de revitalizar la unión de democracias a nivel global mientras al mismo tiempo se fortalece la propia democracia estadounidense, puede que la segunda empresa sea lo suficientemente demandante como para poder impulsar apropiadamente la primera. Esta, en cualquier caso, será de difícil cumplimiento, dada la diversidad de intereses entre las propias democracias, por no hablar del sesgo ideológico que imprimiría a la competición estratégica con China y Rusia, dificultando la vía diplomática como primer instrumento de resolución de controversias, junto a la merma en flexibilidad estratégica que supondría no aprovechar las oportunidades de colaboración con regímenes no democráticos.
- Unir tan estrechamente los asuntos internos con los externos puede crear confusiones y efectos adversos para ambas dimensiones. Mientras es evidente que la frontera entre ambas esferas se ha difuminado enormemente, en la toma de decisiones políticas aún es pertinente tener en cuenta las diferencias entre los dos ámbitos, mucho más en una democracia donde el papel de la opinión

pública y los medios de comunicación pueden tener tanto peso en la política exterior de sus gobiernos. A la postre, todo responsable político debe priorizar, o bien contentar a su electorado, o bien defender los intereses nacionales, y en muy pocas ocasiones se pueden lograr las dos opciones al mismo tiempo.

- Por último, el objetivo de prevalecer en el entorno competitivo puede ser demasiado ambicioso para cualquier nación en el presente escenario multipolar. Puede que fuese aconsejable hace dos décadas, pero, al mantenerlo en el presente, la Administración Biden-Harris no ha sido capaz de desembarazarse del pasado estratégico estadounidense, primero con la Guerra Fría y luego con el nuevo orden mundial que trató de fundar tras la desaparición de la URSS. Sería más prudente hablar de un manejo favorable de la competición que de prevalecer, pues a los costes elevadísimos que impondría lo segundo **habría que sumar los riesgos y tensiones que** se añadirían al convulso escenario internacional.

En definitiva, la GEPSN<sub>21</sub> se enfrenta al reto que toda estrategia de seguridad debe encarar: hacer una acertada lectura del entorno mientras, al mismo tiempo, se intenta influir en él.

## Análisis de la estrategia de defensa nacional

A diferencia de la estrategia de seguridad nacional, en cuya redacción intervienen numerosos asesores del presidente, tanto políticos como militares, las estrategias de defensa nacional son producto del Departamento de Defensa, y, aunque las versiones públicas de ambos documentos sean divulgadas en abierto en un claro ejercicio de diplomacia pública, estas últimas suelen ser textos mucho más directos y breves, más relacionados con informes de inteligencia que con declaraciones de intenciones. Y, a diferencia del anterior documento, producto de la nueva Administración, la última estrategia de defensa nacional fue elaborada a mitad de mandato de su antecesora, de la que, al menos en teoría, tanto la separa. Este punto es clave para entender la extensión del cambio bajo la nueva Administración, pues las estrategias de defensa nacional sirven de apoyo a las estrategias de seguridad nacional.

En todo caso, mientras la estrategia de seguridad nacional abarca todas las dimensiones del poder estadounidense, la de defensa nacional se centra en los instrumentos militares, lo que Nye califica como «poder duro», ofreciendo distintas opciones al presidente y a sus diplomáticos para poder negociar desde una posición de ventaja. Es decir, en las estrategias de defensa nacional priman los conceptos tradicionales de seguridad.

Al igual que la GEPSN<sub>21</sub>, la Estrategia de Defensa Nacional de 2018 (EDN<sub>18</sub>) parte de la lectura de un entorno caracterizado por un creciente desorden mundial, donde la erosión del orden internacional basado en reglas ha provocado una mayor complejidad

y volatilidad sistémica. La principal consecuencia que se deriva de tal interpretación es que el terrorismo ha dejado de ser la primera preocupación para la seguridad estadounidense, su lugar lo ocupa ahora la reemergencia de la competición estratégica a largo plazo entre grandes potencias, algo que no sucedía desde la caída de la URSS. En la EDN18 se señala de nuevo a China y Rusia como las potencias revisionistas y a Irán y Corea del Norte como los principales causantes de desestabilización regional, debido a sus programas nucleares y su apoyo al terrorismo.

Para la EDN18, chinos y rusos estarían degradando el sistema internacional desde dentro al mismo tiempo que explotan en su beneficio las ventajas que este les proporciona. Bajo una combinación de presión económica, asertividad militar y superioridad tecnológica, Pekín y Moscú están tratando de poner a su favor sus respectivos entornos regionales como base desde la cual atacar más tarde el dominio global estadounidense, dificultando o impidiendo que Estados Unidos pueda proyectar eficazmente su poder al negarle el acceso a áreas determinadas. Los avances de chinos y rusos ponen en cuestión el principal objetivo de seguridad estadounidense, el mantenimiento del dominio militar por parte de Estados Unidos y sus aliados, lo que conlleva consecuencias adversas, como la pérdida de la capacidad de defender sus intereses estratégicos, de poder cumplir con sus compromisos de seguridad y de proteger su territorio.

Esa competitividad estratégica entre grandes potencias se combina con la debilitación del orden internacional liberal surgido tras la Segunda Guerra Mundial y el rápido progreso tecnológico, que ha incidido enormemente en el cambiante carácter de la guerra. Por consiguiente, el territorio estadounidense ya no puede seguir considerándose un santuario como antaño, pues a los ataques terroristas se suman ahora las operaciones de desinformación o los ciberataques.

Consecuentemente, la EDN18 identifica tres características principales del nuevo entorno estratégico:

- El rápido cambio tecnológico.
- Los desafíos en todos los dominios por parte de sus adversarios.
- Nuevos conceptos de competición y guerra que amplían por completo el espectro del conflicto.

Para mantener la posición de Estados Unidos en el orden internacional, tanto su influencia como su apertura y libertad, y que este favorezca así equilibrios de poder favorables, la EDN18 propone la combinación de la modernización del Departamento de Defensa y sus capacidades con el robustecimiento de la constelación de aliados y socios.

De no ser capaces de alcanzar sus objetivos, la EDN18 vaticina que Estados Unidos verá erosionada su influencia global, la cohesión entre sus aliados y socios también se resentirá y un menor acceso a los mercados mundiales incidirá negativamente en la prosperidad y estándar de vida del pueblo estadounidense. Entre los objetivos de

defensa destacan:

- Defender el territorio nacional de ataques.
- Mantener la ventaja militar a nivel global y en regiones clave, sobre todo en América, Oriente Medio, Europa y el Indo-Pacífico.
- Disuadir a los adversarios de atacar los intereses vitales estadounidenses.
- Defender a los aliados de la agresión militar y reforzar a los socios frente a la coerción, compartiendo las responsabilidades de la defensa colectiva.
- Impedir y disuadir a los Estados adversarios y a los actores no estatales de adquirir, proliferar o usar armas de destrucción masiva.
- Evitar que los terroristas perpetren o dirijan operaciones externas contra el territorio nacional o sus ciudadanos e intereses en el exterior.
- Asegurar que los dominios comunes permanezcan abiertos y libres.
- Establecer una base de innovación de seguridad nacional del siglo XXI sin parangón para apoyar las operaciones del Departamento de Defensa con seguridad y solvencia.

Por tanto, en un contexto de competición estratégica a largo plazo, lograr que los adversarios renuncien a la agresión dependerá tanto de la percepción de la fortaleza estadounidense como de la vitalidad de sus alianzas y asociaciones. Respecto al primer punto, la fortaleza nacional requerirá la integración de los múltiples elementos del poder nacional —diplomacia, información, economía, finanzas, inteligencia, refuerzo de la ley y del Ejército— y, en concreto, de su capacidad para:

- Ser estratégicamente previsibles pero operacionalmente impredecibles.
- Integrar el esfuerzo interagencial.
- Contrarrestar la coerción y la subversión.
- Fomentar una mentalidad competitiva, reconstruyendo la preparación militar, reformando las prácticas del Departamento de Defensa, fortaleciendo las alianzas y atrayendo nuevos socios.

En el mismo sentido que la EDNI8, la Estrategia Militar Nacional de 2018 (EMNI8), redactada por el Estado Mayor, identificó como tendencias de seguridad más relevantes:

- La reemergencia de la competición entre grandes potencias.
- Un orden mundial resiliente pero debilitado.
- La combinación entre tecnología y el cambiante carácter de la guerra.
- Actores no estatales con mayor poder.

- El territorio nacional ya no es un santuario.
- La amenaza de las armas de destrucción masiva.
- Las oportunidades que ofrecen aliados y socios.
- Las batallas por la narrativa.
- La escala y la urgencia del cambio.

Igualmente, la mayor amenaza proviene de la capacidad de los competidores y adversarios para operar a través de todas las regiones geográficas y actuar en múltiples dominios con la intención de compensar o erosionar las ventajas estadounidenses. De ahí que la EMN<sub>I8</sub> estableciese como sus principales misiones:

- Responder a las amenazas.
- Impedir ataques estratégicos (y la proliferación de armas de destrucción masiva).
- Impedir ataques convencionales.
- Asegurar a aliados y socios.
- Competir por debajo del nivel de conflicto armado (con una dimensión militar) para apoyar la aplicación de todos los instrumentos de poder nacional a través del continuo del conflicto.

Este último punto es interesante por cuanto una de las principales características de la nueva competición estratégica entre grandes potencias es la transformación de la relación entre guerra y paz de un modelo categórico, donde la ausencia de la primera implica la presencia de la segunda, a un modelo dimensional, donde desaparecen los límites y aparecen las escalas y dimensiones, y en el que se hace imperativa la noción amplia de la seguridad nacional. Se intenta así responder al concepto chino de guerra, que la concibe como una confrontación de sistemas operacionales rivales —y no únicamente como un choque de fuerzas militares—, donde la victoria no se logra a través de la aniquilación del ejército enemigo en el campo de batalla, sino mediante un esfuerzo constante para desestabilizar, paralizar o destruir la capacidad del conjunto del sistema operacional del enemigo (como queda demostrado con las múltiples campañas de desinformación y manipulación que se desarrollan en el ciberespacio).

En la práctica, los principios y requerimientos de la Estrategia de Defensa Nacional se han traducido presupuestariamente en una petición de 715.000 millones de dólares, con un equilibrio entre la modernización, la preparación y la fortaleza que sirva como base para una estrategia de competición de espectro total bajo las siguientes prioridades:

- Acabar con las guerras sin final.
- Invertir en capacidades punteras.
- Revitalizar la red de alianzas y asociaciones.

Para implementar con éxito estas prioridades, los presupuestos para el 2022 reflejan

un cambio en la asignación de recursos, evidenciando esa noción amplia de seguridad mencionada anteriormente. En concreto, las partidas de gasto más novedosas y reveladoras pueden sintetizarse en las siguientes:

1. Preparación pandémica y lucha contra la COVID-19 (500 millones de dólares).
2. Medidas relativas al cambio climático (617 millones de dólares).
3. Recuperación de cadenas de suministro y de base industrial, por ejemplo, de microelectrónica y tierras raras (341 millones de dólares).
4. Iniciativa de Disuasión en el Pacífico, especialmente diseñada para responder al creciente intervencionismo chino en Asia y mantener las ventajas competitivas de Estados Unidos en el Indo-Pacífico (5.100 millones de dólares).
5. Programas de modernización nuclear, como el bombardero de largo alcance B-21 o el misil de largo alcance LRSO (27.700 millones de dólares).
6. Defensa contra misiles (20.400 millones de dólares).
7. Facilitadores de capacidades científicas y tecnológicas avanzadas (1.400 millones de dólares).
8. Fuerzas aéreas, con programas como el avión de combate F-35 o el helicóptero de ataque Apache AH-64E (52.400 millones de dólares).
9. Fuerzas navales, con programas como el de los submarinos tipo Columbia y Virginia o el destructor DDG-51 (34.600 millones de dólares).
10. Ejército de Tierra (12.300 millones de dólares).
11. Sistemas espaciales (20.600 millones de dólares).
12. Actividades del ciberespacio, con programas sobre ciberseguridad y operaciones en el ciberespacio (10.400 millones de dólares).
13. Modernización y preparación de fuerzas (122.100 millones de dólares).

Por consiguiente, los presupuestos reflejan esa doble vía en la que parece asentarse la política exterior y de seguridad de la Administración Biden-Harris: por un lado, su concepto amplio de seguridad y, por otro, los requisitos que implica la pugna estratégica global con otras superpotencias. Así, como ha señalado Mike McCord, vicesecretario de Defensa y responsable del presupuesto del Departamento, entre las partidas incluidas en la propuesta que están diseñadas para responder a los desafíos planteados por China se encuentran el desarrollo de la inteligencia artificial, la microelectrónica, la tecnología hipersónica y de 5G; los programas en misiles de precisión de largo alcance y de sistemas espaciales; el refuerzo de la Marina y la modernización nuclear. Por otro lado, esa competición de espectro total implica tanto nuevos focos de atención — como las inversiones para hacer frente a los efectos del cambio climático y el desarrollo de infraestructuras más eficientes energéticamente— como el abandono de programas considerados ineficientes ante la nueva situación mundial —sobre todo en el campo

de las operaciones especiales, lo que denota ese tránsito de la guerra global contra el terrorismo a la competición estratégica con grandes potencias—.

## Efectos de la pandemia en la seguridad nacional del país

Una pandemia global de estas características, con sus elevados niveles de letalidad, por fuerza tendrá un efecto en la concepción y aplicación de la política de seguridad nacional. A mediados de junio de 2021, en Estados Unidos, que superaba los 33 millones y medio de infectados, la COVID-19 se había cobrado más de 600.000 vidas, una cifra mayor a la suma de los ciudadanos estadounidenses caídos en ambas guerras mundiales y la de Vietnam. Es decir, con casi el 4 % de la población mundial, la mortalidad por COVID-19 de Estados Unidos roza el 20 % del total global. Pero mientras que la defensa nacional es una función gubernamental, los asuntos de salud aúnan a los sectores público y privado, volviendo así más compleja la respuesta ante una pandemia que ha puesto en jaque a la seguridad pública.

Así pues, la pandemia puede impulsar dos posibles efectos contrarios pero no excluyentes: por una parte, reforzar el sesgo internacionalista y multilateral de la Administración Biden-Harris bajo el supuesto de que nadie por sí solo puede hacer frente a desafíos mundiales como la pandemia, y, por otro lado, puede muy bien recrudecer la competición estratégica entre las grandes potencias por una triple **vía**.

En primer lugar, tanto si se confirman las sospechas sobre el origen de la COVID-19 como si se mantienen indefinidamente, las relaciones con China se verán perjudicadas por el cruce de acusaciones. En segundo lugar, la diplomacia de las vacunas añadirá un nuevo frente de competición entre Occidente y sus rivales, es decir, China y Rusia, que han sabido aprovechar la pandemia para mejorar su imagen exterior y estrechar lazos con numerosos gobiernos mediante la entrega de ayuda sanitaria y la exportación de vacunas contra la COVID-19. La Administración Biden-Harris ya ha instado a sus aliados a crear un programa de asistencia sanitaria más ambicioso para, entre otras cosas, contrarrestar las políticas de diplomacia pública chinas y rusas. Por último, pese a los llamamientos a favor de la colaboración internacional para encontrar una solución a la actual pandemia, lo cierto es que cada país se ha centrado en intentar ser de los primeros en lograr una vacuna eficaz contra la COVID-19, reforzándose así la mentalidad del «sálvese quien pueda», que no es más que una nueva señal del creciente nacionalismo que domina ya amplias esferas de la actuación política de numerosos gobiernos, sean o no democráticos.

Además, es posible que la pandemia transforme en cierto modo la concepción de la seguridad nacional y se pase de un enfoque centrado en los aspectos militares a otro que tenga en cuenta también la creciente importancia de las dimensiones civiles y sociales, es decir, más centrado en la propia seguridad interna que en la neutralización de las amenazas externas. Si los ataques terroristas del 11-S debilitaron la percepción de santuario del territorio nacional, la actual pandemia ha terminado de descartarla

por completo. Con amenazas no convencionales materializándose diariamente en forma de ataques cibernéticos, campañas de desinformación y espionaje industrial, es lógico que la opinión pública demande una mayor atención a los asuntos internos en detrimento de las operaciones exteriores, reforzándose así el concepto de seguridad humana.

Por eso mismo la reacción de la nueva Administración estadounidense ha sido muy rápida, pues este giro social e interno de la seguridad es claramente compatible con el concepto de seguridad humana contemplado en la GEPSN2I, y que se inscribe dentro de la tendencia a ampliar las nociones tradicionales de seguridad, tan centradas en los aspectos geoestratégicos, para abarcar nuevos campos como el económico, el informativo o el sanitario. Es decir, para lograr la seguridad nacional, Estados Unidos deberá movilizar todas las dimensiones de su inmenso poder, no solo las de carácter tecnológico-militar.

En todo caso, uno de los puntos oscuros de esa ampliación de la noción de seguridad reside en las posibles consecuencias adversas de la movilización de todos los recursos materiales y humanos, tanto civiles como militares, públicos o privados. Si ya los ataques terroristas contra las Torres Gemelas y el Pentágono provocaron las primeras medidas restrictivas a la libre circulación de las personas, por no hablar de la protección de datos personales, la presente lucha contra la COVID-19 ha intensificado la injerencia gubernamental incluso en aspectos que hasta el momento quedaban reservados a la privacidad ciudadana. Así, la sempiterna disputa entre libertad y seguridad puede que se recrudezca si importantes sectores de la sociedad no aceptan la merma de libertades en favor de la seguridad colectiva. Las manifestaciones de los negacionistas solo son una señal de los debates que surgirán a causa de esa concepción amplia de la seguridad nacional. De aquí el papel trascendental de los distintos niveles gubernamentales para informar adecuadamente a la sociedad sobre la idoneidad, oportunidad y temporalidad de las medidas restrictivas. De lo contrario, la polarización y conflictividad sociales podrían aumentar, poniendo así en peligro la misma concepción amplia de la seguridad nacional.

### **Perspectivas de cambio de la política de seguridad en el nuevo contexto estratégico**

Como se desprende de la lectura de la EDN18 y de la GEPSN2I, a pesar de ser documentos confeccionados por dos Administraciones distintas, existe una evidente línea de continuidad no solo en su lectura del entorno internacional, dominada por la reemergencia de la competición estratégica entre grandes potencias, sino también en la estrategia, con el énfasis compartido en robustecer las alianzas y asociaciones donde Estados Unidos participa en todo el mundo.

De todos modos, la intención de estrechar lazos con aliados y socios dependerá no solo de la mera voluntad política, siempre tan caprichosa, sino sobre todo, en el terreno

práctico, de compartir una determinada visión del entorno, de la compatibilidad de sus doctrinas de seguridad y de la interoperabilidad de sus capacidades.

Precisamente, son estos últimos puntos los que han dificultado las relaciones entre Estados Unidos y sus aliados europeos en particular. La disparidad en el gasto en defensa ha sido una de las características principales de la Alianza Atlántica, donde Estados Unidos ha soportado de media el 75 % del gasto de la organización, con los socios europeos muy lejos de sus compromisos en defensa. De aquí las constantes críticas de los líderes estadounidenses, que con Trump alcanzaron su cénit, y también las dificultades en la interoperabilidad, dado el desfase en los presupuestos en I+D+i estadounidense y europeos (por ejemplo, mientras que Estados Unidos invierte 127.296 euros por soldado en I+D+i, Europa solo gasta 23.274 euros). Incluso cuando Europa ha intentado liderar —como ocurrió en Libia en 2011, donde Estados Unidos tuvo que asumir el 27 % de las salidas aéreas, el 70 % de las misiones de reconocimiento y más del 75 % de las operaciones de reabastecimiento en vuelo—, una vez más, se han puesto en evidencia las debilidades que lastran a los socios europeos en materia de inteligencia, vigilancia y reconocimiento, capacidades esenciales en los conflictos del siglo XXI.

Si los Estados de la Unión Europea se conforman con formar parte de una potencia económico-comercial normativa, relegando a un segundo plano la dimensión geoestratégica del poder y delegando su seguridad en el paraguas estadounidense, aumentará la distancia entre Washington y Bruselas. Las continuas desavenencias de la Administración Trump con diversos países europeos acerca de los acuerdos en el sector de las telecomunicaciones con empresas chinas son solo una señal de lo que está por venir si en Europa no se toma conciencia de las implicaciones que para su seguridad genera la competitividad internacional.

Tampoco conviene olvidar el factor de la opinión pública, pues si la ciudadanía estadounidense percibe mayoritariamente que sus aliados no cumplen con sus compromisos o que sus intereses han dejado de coincidir, no digamos ya que sean antagónicos, será más difícil para sus representantes jugar la carta multilateralista. Al respecto, la victoria de Donald Trump en 2016 junto a los 70 millones de votos recibidos en 2020 son claras señales de los estrechos límites impuestos al internacionalismo en el actual panorama político estadounidense.

Al mismo tiempo que parte importante de la ciudadanía de Estados Unidos parece no confiar ya en el multilateralismo, el giro realista que se percibe en sus estrategias de seguridad y de defensa, al poner el acento en la competición entre grandes potencias, invita a pensar que los responsables políticos estadounidenses recurrirán más al pragmatismo y al control del poder en detrimento del compromiso y de cuestiones morales. Aunque la Administración Biden-Harris haya convertido la defensa de la democracia en un baluarte de su estrategia exterior, no lo ha hecho solo por motivos éticos, sino precisamente para resaltar las diferencias que les separan del resto de potencias no democráticas, e intentar así legitimar su primacía internacional, extendiendo esa competición mundial al campo ideológico.

## Prospectiva

Estados Unidos es hoy una superpotencia cuyos líderes políticos han sabido utilizar a su favor las diferentes opciones estratégicas que una privilegiada situación geográfica y unas tremendas capacidades les ofrecían.

Por tanto, como apuntamos en la introducción, las diferentes visiones en política exterior y de seguridad entre la Administración Trump y su sucesora son un fiel reflejo de las líneas de fractura en el seno de la sociedad estadounidense. Así, en una reciente encuesta sobre actitudes referentes a los objetivos de política exterior estadounidense (PEW Research Center, febrero de 2021), entre quienes favorecen el multilateralismo y los partidarios de la libertad de acción solo hubo cuatro asuntos que gozaron de un apoyo mayoritario, a saber: la reducción de enfermedades infecciosas, la prevención de la proliferación de armas de destrucción masiva, la protección frente a ataques terroristas y la protección de los trabajos para la fuerza laboral estadounidense. Por el contrario, hubo once asuntos que no contaron con el apoyo mayoritario de ninguno de los dos extremos, como el fortalecimiento de las Naciones Unidas, la defensa de los derechos humanos en otros países, la promoción de la democracia en otras naciones, la repartición de los costes de mantener el orden mundial o la limitación del poder e influencia de rivales como Rusia, Irán o Corea del Norte. Es decir, aunque solo una minoría de ambos extremos esté de acuerdo con reducir los compromisos militares de Estados Unidos en el exterior, sí que se observa una clara tendencia contraria a asumir demasiada responsabilidad en la arena internacional. Además, cabe destacar que los asuntos que concitan el mayor índice de discrepancia entre ambas posturas son los relativos al cambio climático, el mantenimiento de la ventaja militar estadounidense, la mejora de las relaciones con los aliados, el fortalecimiento de la ONU o la limitación del poder y la influencia de China. Si las diferencias de opinión se miden en función de la adscripción política, las posturas de republicanos y demócratas se separan y radicalizan aún más en todos los asuntos, sobre todo en lo relativo al tratamiento del cambio climático, el mantenimiento de la ventaja militar o la limitación del poder e influencia de China.

Así pues, con una opinión pública tan polarizada y movilizada, es de esperar que los vaivenes en asuntos de política exterior continúen por algún tiempo en Estados Unidos, no así en temas de seguridad nacional, donde el consenso suele ser mayor y su concreción mucho más discreta. Por consiguiente, de las administraciones demócratas podemos esperar un enfoque más multilateral y regional que unilateral, mientras que, por el contrario, en las administraciones republicanas el unilateralismo será la nota predominante. En todo caso, la irrupción de Donald Trump y su discurso nacionalista en la escena política estadounidense ha provocado que todos primen por igual los intereses nacionales por encima de los acuerdos internacionales, lo que sin duda condicionará la postura negociadora con aliados y rivales.

A tal respecto, la Administración Biden-Harris no ha tardado en confirmar dicha tendencia con la firma del acuerdo de defensa AUKUS entre Australia, el Reino Unido y Estados Unidos. El AUKUS es una nueva asociación de seguridad reforzada entre sus

tres integrantes, que se traducirá en una mayor coordinación militar en el Pacífico. En concreto, el acuerdo contempla una importante transferencia de tecnología de Estados Unidos y el Reino Unido a Australia en forma de submarinos de propulsión nuclear para la Marina australiana. Con el AUKUS, Estados Unidos incrementa su presencia en el Pacífico, donde ya contaba con el llamado QUAD, el Diálogo de Seguridad Cuadrilateral, junto a la misma Australia, India y Japón. Por su parte, el Reino Unido intensificará su presencia en la región, lo que podría unirle finalmente al QUAD. En contraposición, el resto de los aliados europeos se ve perjudicado y, en especial, Francia, al haber cancelado Canberra el acuerdo comercial para la compra a París de doce submarinos convencionales con propulsión diésel, suscrito por ambas partes en 2016. Las pérdidas para la industria de la defensa francesa podrían ascender a 65.000 millones de dólares.

Por último, el ambiente interno es una variable clave en la movilización de recursos hacia las políticas de seguridad y defensa, y no conviene olvidar que en períodos de creciente competición y hostilidad internacional, junto a la aparición de avances tecnológicos disruptivos, la tendencia natural del pueblo estadounidense ha sido replegarse sobre sí mismo sin renunciar a defender unilateralmente sus intereses, por lo que las iniciativas multilateralistas chocarán inevitablemente con el sentir de buena parte de la población, que deberá ser convencida de los beneficios de la cooperación internacional.

Precisamente ahí se encuentra el doble reto de la Administración Biden-Harris. Por un lado, habrá de demostrar al pueblo americano que se gana más colaborando con los demás que actuando por cuenta propia. No lo tendrá fácil a tenor de las encuestas, sobre todo en lo relativo a la promoción de la democracia y la competición estratégica con sus rivales. Por otra parte, en cuanto a sus aliados, la Administración Biden-Harris deberá convencer a los ciudadanos de que efectivamente ha abandonado la senda unilateral a favor de la cooperación. Tampoco le resultará sencillo, y menos aún con acciones como la firma del AUKUS.

## Posibles implicaciones para España

Todo cambio de gobierno genera oportunidades e inconvenientes, la nueva Administración Biden-Harris no es una excepción, tal y como ha quedado demostrado en la reciente crisis de Ceuta con su apoyo inicial a Marruecos. El secretario de Estado estadounidense Antony Blinken telefoneó a su homólogo marroquí, el ministro de Exteriores de Marruecos Nasser Bourita, para subrayar «la importancia de la sólida relación bilateral y el papel clave de Marruecos en el fomento de la estabilidad en la región», mientras que Biden ni siquiera había llamado aún al presidente español desde su toma de posesión en enero de 2021. Para que este tipo de situaciones negativas no se vuelva a producir en el futuro, los responsables políticos españoles deben identificar las principales líneas de convergencia para explotar la relación bilateral mientras se

minimizan los posibles puntos conflictivos.

La evidente falta de sintonía entre la Administración Biden-Harris y el actual Gobierno español no es un buen punto de partida. El primer paso para unas buenas relaciones bilaterales es la generación de confianza entre los líderes, que por el momento no parece existir, y todo indica que será difícil de crear a medio plazo. Y esa debería constituir la primera medida del Ejecutivo español, restaurar unas relaciones fluidas con la Casa Blanca.

Sin menoscabo del canal bilateral, España debe aprovechar su pertenencia tanto a la Unión Europea como a la OTAN para mejorar las relaciones bilaterales con Estados Unidos. Esa mejora ha de englobar las dimensiones de valores, identidad e intereses, por lo que la imagen exterior de España es esencial para que la percepción norteamericana de la misma no sea equivocada ni negativa.

El principal problema vendrá de la elaboración de distintas lecturas del entorno internacional, lo que, en consecuencia, conllevará estrategias diferentes en el mejor de los casos y divergentes en el peor (tal y como sucedió tras los ataques del 11-S y el 4-M entre la Administración Bush y el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero).

Si tenemos en cuenta que Estados Unidos concibe la competición estratégica con China y Rusia como la principal amenaza a su seguridad nacional —y, por extensión, a la estabilidad mundial—, debemos ser conscientes de que todo acuerdo con Pekín o Moscú será visto negativamente por Washington, y podrá provocar nuevas represalias en forma de aranceles a los productos españoles. Debemos tomar conciencia del nuevo entorno competitivo y de nuestro lugar y papel en él. Puede que así entendamos determinadas maniobras ajenas como intentos para obtener ventajas estratégicas, y no como meras oportunidades de negocio. De lo contrario, España corre el riesgo de perder protagonismo para Estados Unidos, como parece apuntar el traspaso de **la Fuerza de Reacción de las Fuerzas Armadas norteamericanas para atender crisis en África de su base de Morón de la Frontera a la italiana de Vicenza, lo que supone la primera reducción importante del contingente norteamericano** en tierras españolas desde 1992, cuando se produjo al salida de los cazas F-16 del Ala 401 de Torrejón de Ardoz.

Por el contrario, si aunamos esfuerzos colaborando con la estrategia estadounidense, España puede convertirse en una pieza importante para Estados Unidos y verse así beneficiada. En concreto, de materializarse la iniciativa internacional en infraestructuras respetuosas con el medioambiente, España puede aportar la profesionalidad de sus múltiples empresas y el acceso a regiones clave como Hispanoamérica.

En definitiva, si España quiere verse beneficiada en sus relaciones con Estados Unidos, deberá aprovechar a su favor la concepción amplia de la seguridad nacional promocionada por la Administración Biden-Harris, donde las dimensiones no estrictamente militares cobran especial relevancia —precisamente aquellas en las que nuestro país puede tener cierta ventaja competitiva—, al mismo tiempo que deberá evitar cualquier malentendido fruto de la competición estratégica entre las grandes superpotencias.

## Bibliografía

- ASHFORD, E. (2021). Red-teaming the Interim National Security Strategic Guidance. *Atlantic Council*, RC#7.
- BACEVICH, A. (2021). El retorno de América según Biden. *Política Exterior*. N.º 201, pp. 80-90.
- DEPARTMENT OF DEFENSE. (2018). *Summary of the 2018 National Defense Strategy*. (2021). *The President's Fiscal Year 2022 Defense Budget*.
- IEEE. (2021). *Panorama Estratégico 2021*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- JOINT CHIEFS OF STAFF. (2018). *Description of the National Military Strategy 2018*.
- JORDAN, A., Taylor, W. y MAZARR, M. (1999). *American National Security*. The Johns Hopkins University Press.
- JOSA, P. F. R. (2015). *La gran revolución americana. Raíces ideológicas de la política exterior de Estados Unidos*. Ediciones Encuentro.
- KISSINGER, H. (2014). *World Order. Reflections on the Character of Nations and the Course of History*. Penguin Press.
- MCINNIS, K. (2021). The Interim National Security Strategic Guidance. Congressional Research Service, IF11798.
- PREBLE, C. A. (2020). How will COVID-19 Change US National Security Strategy? *Cato Institute*.
- RAND. (2020). *Supporting the National Defense Strategy*.
- WHITE HOUSE. (2017). *National Security Strategy*. (2021). *Interim National Security Strategic Guidance*.



## **Capítulo tercero**



## Estudio comparado de estrategias de seguridad nacional

### Estrategia de seguridad china

*José Granados Carrión*  
*Agregado de Defensa en la Embajada de España en Pekín 2017-2020*

#### **Resumen:**

Este documento analiza la Estrategia de Seguridad Nacional de China. Su finalidad es principalmente divulgativa e intenta fomentar el interés por los temas de la seguridad y la defensa de un país que, a pesar de no estar entre las prioridades estratégicas de España, podría convertirse en el nuevo líder mundial para la segunda mitad de este siglo. Se centra en el período de gobierno de Xi Jinping, durante el cual se produce un cambio en la concepción de la seguridad nacional que coincide con su llegada al poder. El presidente Xi condiciona el avance hacia una sociedad próspera y moderna al de las Fuerzas Armadas, otorgando a la seguridad un papel protagonista entre los objetivos de su estrategia nacional.

#### **Palabras clave:**

China, estrategia, seguridad, defensa.



## Introducción

Se comienza por una visión general de la *estrategia nacional*, que no es otra que el camino trazado por el Partido Comunista Chino (PCCh) para hacer realidad ese sueño de recuperar la grandeza de China en el mundo y que sirve de marco de referencia para situar la estrategia de seguridad nacional (ESN).

Contiene los elementos que habitualmente se tratan en las ESN, a pesar de la ausencia de un documento oficial de este tipo en China<sup>1</sup>. De esta forma, se analiza el *concepto de seguridad* y la estructura básica del sistema de seguridad nacional. También se identifican objetivos, áreas prioritarias y líneas de acción principales.

Se aborda el estudio de la estrategia de defensa nacional (EDN), entendiéndola siempre como componente indisoluble de la ESN. Para ello, se han tomado como base los documentos oficiales publicados por el Gobierno chino desde 2015, donde por primera vez se exponen con claridad posturas ante la evolución de la situación internacional, la percepción de la *amenaza* que tiene el país y el papel que juegan sus actores principales para combatirla. Se complementan con otras fuentes, mayormente anglosajonas.

Aunque todavía es pronto para analizar el impacto que la pandemia de la COVID-19 ha tenido en el ámbito de la seguridad, hay al menos un apartado al respecto que repasa la estrategia que China ha utilizado para enfrentarse a ella, diferente de la occidental, y sus implicaciones derivadas más inmediatas.

Incluye un pequeño ejercicio de prospectiva con un horizonte temporal a medio plazo sobre las *perspectivas de cambio* que se presentan en un nuevo contexto estratégico, dando prioridad al punto de vista chino, pero sin olvidar el de EE. UU., principal adversario en este desafío. Para finalizar, hay un apartado dedicado a las posibles implicaciones para *España* y unas *conclusiones*.

Como se ha mencionado, los documentos oficiales correspondientes a las estrategias de seguridad y defensa de China no existen con ese nombre y, en cualquier caso, están clasificados y, por tanto, no son de acceso público. A ello hay que añadir la dificultad de su traducción, porque están escritos en mandarín. Incluso siendo bilingüe, resulta una tarea extremadamente compleja, pues exigen también un dominio del entorno específico de seguridad y defensa chino. Por ejemplo, los conceptos de seguridad del Estado y seguridad nacional empleados por el PCCh<sup>2</sup> se confunden frecuentemente.

---

1 DEPARTMENT OF DEFENSE. (2020). *Annual Report on Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020*. [Consulta: 20 de agosto de 2021]. <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>

2 CHESTNUT GREITENS, S. (2021). *The Changing National Security Strategy Under Xi Jinping* (webinar). SOAS, University of London. [Consulta 18 de julio de 2021]. <https://www.soas.ac.uk/china-institute/events/seminars/22mar2021-chinas-changing-national-security-strategy-under->

Es fácil caer en el error. La conclusión es que no se puede establecer un paralelismo académico en la elaboración de estrategias entre cualquier país de Occidente y China.

Las *fuentes oficiales* chinas de seguridad y defensa que publican en inglés son muy pocas y la mayoría de los que se especializan en este ámbito siguen la producción académica, las declaraciones en los medios de comunicación de los principales líderes del PCCh y analizan sus eventos políticos más importantes, como los Liang Hui<sup>3</sup>, y la publicación oficial legislativa. No hay que perder de vista que los medios están *controlados* por el PCCh en mayor o menor medida. Cien años haciéndolo dan para muchas lecciones aprendidas en cualquier materia, para convertirse en maestro.

Además, con este trabajo, se pretende llamar la atención sobre la conveniencia de contar con un *criterio independiente que mejore la toma de decisiones* en un mundo donde la difusión sobre los temas de seguridad y defensa dentro del pensamiento estratégico chino está dominada por la visión anglosajona. EE. UU. lleva décadas proporcionando productos de información sobre la seguridad y la defensa, de difusión abierta, para su explotación en el contexto internacional. Son utilizados como referencia en muchos entornos para la investigación o la toma de decisiones, pero, aunque son de calidad, tienen lógicamente un sesgo.

## Estrategia nacional

Coincidiendo con la llegada de Xi Jinping al poder y su nueva versión del socialismo con características chinas, el PCCh ha rediseñado la estrategia nacional para hacer realidad un gran sueño: la vieja aspiración de devolver al pueblo chino el orgullo después de un siglo de humillaciones por las potencias occidentales y situarlo en el lugar que le corresponde como líder mundial en una nueva era, convertirlo en un país fuerte con una sociedad próspera y moderna.

China se ha propuesto ser líder mundial para el 2049, coincidiendo con el centenario de la creación de la República Popular China (RPC). Lo necesita para seguir creciendo y convertirse en el país que sueña, de la mano de un sistema de cuya superioridad está convencida.

No es un desafío fácil, hay muchos obstáculos por delante. Entre ellos, remodelar el orden internacional y desplazar como líder mundial a EE. UU. En cualquier caso, es una competición estratégica que ya ha empezado y que cada vez tiene más implicaciones en el ámbito de la seguridad, para todos.

---

[xi-jinping.html](#)

<sup>3</sup> El Liang Hui, «las dos sesiones», es el acontecimiento político más importante del año en el que se reúnen la Asamblea Popular Nacional y la Conferencia Consultiva Política del Pueblo.

Para lograrlo, el país necesita dotarse de unas Fuerzas Armadas de primer orden que le permitan defender los intereses chinos, que se expanden de forma global, y ha incluido esto como otro de sus objetivos estratégicos para el 2049. Desde hace décadas el Ejército de Liberación (PLA) se encuentra inmerso en un proceso de reforma que lo está convirtiendo en una potencia militar que ya desplaza a EE. UU. en algunas áreas<sup>4</sup>. Así, el progreso hacia una sociedad próspera y moderna queda unido con el de unas Fuerzas Armadas acordes. Sociedad y seguridad están ligadas de forma inseparable en la estrategia nacional.

Los objetivos estratégicos de este gran sueño se descomponen en otros objetivos intermedios con la finalidad de monitorizar su progreso y aplicar las medidas correctivas necesarias. Fueron formulados por el presidente Xi en 2017<sup>5</sup> y coinciden con aniversarios emblemáticos de la historia reciente de la RPC o con la finalización de planes quinquenales.

Para el final de 2021, debería haber conseguido una sociedad moderadamente próspera en todos los aspectos. La digitalización de sus Fuerzas Armadas, aunque a nivel básico, también debería ser una realidad, así como la mejora de sus capacidades estratégicas. En 2035 habrá adquirido las bases para ser un gran país socialista moderno, lo que lleva implícito potenciar la economía para erradicar las desigualdades en la sociedad, ser líder en innovación tecnológica y aumentar su influencia global. Las conclusiones del XIX Congreso del PCCh, que tuvo lugar en noviembre, recogen una batería de medidas sin precedentes<sup>6</sup> para acelerar el cumplimiento de este objetivo. Entre ellas la estrategia de *circulación dual*, que persigue hacer más independiente a China en los sectores estratégicos, la autosuficiencia en el consumo interno y convertirse en una potencia tecnológica que exporte de forma competitiva. En el ámbito de la seguridad, para esa fecha, debería completar básicamente la modernización del PLA, sus Fuerzas Armadas, que se encuentran en un proceso de reforma, una especie de RMA<sup>7</sup>, iniciado ya hace varias décadas. Según el calendario, para el 2049 y coincidiendo con el 100.º aniversario de la RPC actual, el gran sueño se habrá hecho realidad: China se habrá convertido en un país moderno, fuerte y próspero, con unas Fuerzas Armadas de primer orden; en definitiva, será la primera potencia mundial que liderará un nuevo

---

4 DEPARTMENT OF DEFENSE. (2020). *Annual Report on Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020*. [Consulta: 20 de agosto de 2021]. <https://media.defense.gov/2020/Sep/O1/2002488689/-1/-1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>

5 XINHUA. (3 de noviembre de 2017). Full text of Xi Jinping's report at 19th CPC National Congress. [http://www.xinhuanet.com/english/special/2017-11/03/c\\_136725942.htm](http://www.xinhuanet.com/english/special/2017-11/03/c_136725942.htm)

6 VIDAL, M. (10 de noviembre de 2021). El futuro que Xi Jinping vislumbra para China. El País. [Consulta: 12 de noviembre de 2021]. <https://elpais.com/internacional/2021-11-10/el-futuro-que-xi-jinping-vislumbra-para-china.html>

7 RMA, Revolution of Military Affairs, expresión para nombrar un proceso de transformación de las fuerzas armadas a largo plazo, como el que emprendió EE. UU. después de la primera guerra del Golfo.

orden, una nueva era.

El éxito en esta gran empresa implica un esfuerzo colosal como país, en el que se comprometen todos los recursos a disposición del Estado. Todo ello dentro del modelo de socialismo con características chinas, dirigido por un aparato político robusto en cuya cúspide se encuentra el PCCh desde hace un siglo. Una de esas características es la adaptación a los cambios de situación y el aprovechamiento de cualquier período de oportunidad que se produzca, como el vivido en las últimas décadas, beneficiándose de lo que ofrece el orden internacional establecido.

En síntesis, se pueden identificar tres áreas prioritarias —económica, diplomática y militar— vinculadas con tres *líneas de acción* para conseguir incrementar el poder nacional, perfeccionar el sistema de gobierno y revisar el orden internacional. La más difícil de conseguir es la tercera, pues supone crear un ambiente internacional favorable. China tiene que convencer al resto del mundo, en teoría de forma pacífica, de que la dejen a convertirse en la primera potencia mundial, política, económica y militar, con lo que ello implica. Y además los países deben permitir que se imponga su sistema de gobierno para una nueva era en las relaciones internacionales, en la que el mundo comparta un futuro común: un sistema socialista, con características chinas en esta versión, que inspira la desconfianza de la mayoría de los países occidentales y sobre todo de EE. UU.

Aunque no haya una formulación oficial de los *intereses prioritarios nacionales*, como ocurre en las ESN de otros países, estudios como los realizados por la RAND<sup>8</sup> los resumen así: preservar el sistema de gobierno y la seguridad nacional, lo que conlleva mantener al PCCh en el poder; la protección de la soberanía nacional y la integridad territorial y el desarrollo continuo y sostenido de la economía y sociedad.

## Análisis de la estrategia de seguridad nacional

El pueblo chino está orgulloso de su historia milenaria, durante la cual llegó a ser un imperio. Desde los inicios del PCCh, la narrativa relativa a la humillación sufrida por parte de las potencias extranjeras ha estado presente. Por eso, devolver el orgullo arrebatado a un pueblo, que fue el más grande de su tiempo, para cumplir un sueño nacionalista toca la fibra más sensible, un sentimiento que está en la *base*, para construir todo lo demás.

La estrategia actual, en realidad, no es un invento de Xi Jinping, pero sirve de *punto de partida* para rediseñar cómo conseguirlo, situando la seguridad como condición indispensable.

.....

8 KELLY, T. K., DOBBINS, J. et al. Chinese Interests and Strategy. *The U.S. Army in Asia, 2030–2040*. RAND Corporation. [Consulta: 2 de agosto de 2021]. <https://www.jstor.org/stable/10.7249/j.ctt1287mkz.10>

La importancia que el PCCh concede a la seguridad nacional es tal que su estructura desciende hasta el nivel provincial y hay declarado un día en el calendario para su celebración.

China<sup>9</sup> ocupa una superficie de unos 9.596.900 km<sup>2</sup> y tiene una población de 1400 millones de habitantes, de los que el 90 % son de la etnia *han*. Existen cincuenta y cinco minorías étnicas más. Aunque oficialmente no hay religión, taoístas, budistas, cristianos y musulmanes conviven a diario con una población cuya referencia principal es el PCCh.

Mantener la cohesión interna sin que un país de estas características se desestabilice ya es un reto de por sí. Convertirlo además en la potencia que es hoy en tan poco tiempo hubiera sido casi imposible sin un sistema de gobierno totalitario, como el que tiene. El tratamiento que se da a la *seguridad* en estos regímenes para conseguir sus fines difiere sustancialmente de la transparencia y los mecanismos de control que posee un sistema democrático. No hay que perder esa perspectiva, pero el mérito hay que reconocerlo.

De esta manera, según determinados autores<sup>10</sup>, el PCCh habría ido aumentando el *control* con el pretexto de la seguridad y el fin último de perpetuarse en el poder, convencido de que es imprescindible para seguir manteniendo el sistema. Al igual que Putin hizo en Rusia, la Constitución de China se ha modificado recientemente para que el presidente pueda ser reelegido sin límite de mandatos. Las campañas anticorrupción lanzadas por Xi Jinping no solo persiguen poner en alza los valores socialistas, sino que también pueden ser interpretadas como una forma de deshacerse de los adversarios políticos.

Dicho esto, un cambio importante en el nuevo enfoque sobre la seguridad del presidente Xi es la necesidad de que cuente con el *marco legal apropiado*. La creación del *sistema de seguridad nacional* es de 2013, cuando se estableció el Consejo de Seguridad Nacional con la intención de unificar todo lo relativo a la seguridad que se producía en los diversos departamentos del Estado hasta entonces.

Xi Jinping expone el *concepto de seguridad nacional*<sup>11</sup> por primera vez en 2014 y lo

---

9 Es el cuarto país del mundo en extensión, tras Rusia, Canadá y EE. UU. Ocupa el 6,5 % de la superficie mundial y está dividido administrativamente en veintitrés provincias y cinco regiones autónomas (Tíbet, Xinjiang, Guanxi, Ningxia y Mongolia Interior). Posee cuatro municipalidades directamente bajo el Gobierno central (Beijing, Shanghái, Chongqing, Tianjin), además de dos regiones administrativas especiales (Hong Kong, Macao). Fuente: ficha país del MAEC (2020). [http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/china\\_ficha%20pais.pdf](http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/china_ficha%20pais.pdf)

10 CHESTNUT GREITENS, S. (2021). The Changing National Security Strategy Under Xi Jinping (webinar). SOAS. University of London. [Consulta 18 de julio de 2021]. <https://www.soas.ac.uk/china-institute/events/seminars/22mar2021-chinas-changing-national-security-strategy-under-xi-jinping.html>

11 DEPARTMENT OF DEFENSE. (2020). *Annual Report on Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020*. [Consulta: 20 de agosto de 2021]. <https://media.defense>

articula en tres partes: *propósito, fundamento y criterio*. En definitiva, es la visión de la seguridad que tiene el PCCh en boca del presidente.

El propósito de la seguridad nacional es la defensa del pueblo chino, su fundamento es la preservación del PCCh y su sistema de gobierno. El criterio es el nivel que se pretende alcanzar en los ámbitos que hay que salvaguardar: la soberanía, la *seguridad* y los intereses para el desarrollo.

Los líderes del PCCh consideran la *seguridad del pueblo*, la *seguridad política* y los *intereses nacionales* componentes de la seguridad nacional que se refuerzan mutuamente. Todo lo que atente contra ellos puede ser considerado una amenaza, ya provenga del exterior o del interior.

La prevención y el control para reducir las vulnerabilidades y evitar que se materialicen las amenazas es una constante en la visión de la seguridad que tiene el PCCh. El estudio más detallado de las amenazas y vulnerabilidades se trata en el apartado relativo a la EDN.

*Ley de Seguridad Nacional* de 2015 es el nexo de unión con la producción legislativa posterior para garantizar la consistencia que se materializa en el *concepto de seguridad nacional*. Apoyándose en ella, se han aprobado, por ejemplo, la Ley de Ciberseguridad, la Ley Antiterrorista y la controvertida Ley de Seguridad Nacional para Hong Kong, que no hubiera sido posible de otra manera.

Teniendo en cuenta las consideraciones hechas en la introducción, la ESN es de 2015. Desde entonces se han publicado estrategias de seguridad en diversas áreas: política, económica, militar, cultural, social, tecnológica, nuclear, de recursos, ecológica y de bioseguridad, que tampoco son de acceso público. Prácticamente la seguridad nacional abarca cualquier actividad del Estado o de la vida del ciudadano.

La *política interior*<sup>12</sup> de China refleja objetivos económicos para subir la renta per cápita, políticos para asegurar la continuidad del PCCh, mejoras sociales para garantizar la estabilidad interna, culturales para promover los valores del PCCh y objetivos para mejorar las condiciones del medioambiente.

La agenda de *política exterior* está orientada a influir tanto en el orden internacional como en el regional, para hacerlo más favorable al desarrollo de sus intereses.

De esta forma, quedan cubiertos los objetivos que se expresan en el concepto de seguridad nacional.

Existen dos *elementos distintivos* relacionados con la estrategia de seguridad china a

---

[gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF](https://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB61.html)

12 SWAINE, M. D. y TELLIS, A. J. (2000). *Interpreting China's Grand Strategy*. RAND Corporation. Santa Monica (California). [Consulta: 7 de julio de 2021]. [https://www.rand.org/pubs/research\\_briefs/RB61.html](https://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB61.html)

los que vale la pena hacer mención.

El primero es la denominada *cooperación civil-militar* o *fusión civil-militar*, según las fuentes, rasgo característico de la estrategia de seguridad China. En ella, se ve un ejemplo de visión dirigido a conseguir el Estado final deseado, como si de una campaña militar se tratara. Básicamente, consiste en crear una sinergia entre las diferentes líneas de acción de las áreas prioritarias, en la que se fusionan las estrategias para el *desarrollo económico y social* con las de *seguridad* para construir un sistema donde se optimizan las capacidades hacia los grandes objetivos estratégicos. Se fundamenta en seis ejes<sup>13</sup>:

1. Fusión de las industrias de defensa civil y militar.
2. Integración de la innovación en ciencia y tecnología en los sectores civil y militar.
3. Creación de talento uniendo el conocimiento y la experiencia militar y civil.
4. Incorporación de los requisitos militares en la industria civil y aprovechamiento de sus capacidades para la producción militar.
5. Aprovechamiento de las capacidades civiles en logística y servicios para un uso militar.
6. Mejora del sistema de movilización para la defensa nacional para la incorporación de todos los recursos que la sociedad y la economía puedan ofrecer con el objetivo ser más competitivos, o en caso de conflicto armado.

El crecimiento económico se orienta a conseguir el liderazgo en el sector tecnológico, fundamentalmente en el sector de la inteligencia artificial y el aeroespacial. Así, los progresos en los entornos corporativos y académicos civiles se fusionan con los del entorno militar y ayudan a convertirlo en una potencia de primer orden, lo que permite defender mejor los intereses en expansión del país.

El desarrollo conjunto civil y militar no solo es una estrategia para la adquisición de tecnología de doble uso en los mercados internacionales. Podría considerarse además una estrategia de decepción para difuminar el aspecto militar entre los diversos frentes de desarrollo tecnológico que el mundo civil tiene. Este fue uno de los motivos por los que la Administración Trump inició una guerra comercial con China a mitad de 2019, al no poder discriminar entre la economía civil y militar y, obviamente, no queriendo contribuir al desarrollo de la última, lo que iría en contra de lo establecido en la ESN de EE. UU. vigente.

---

13 CORDESMAN, A. H. (2021). *Updated Report: Chinese Strategy and Military Forces in 2021*. CSIS. [Consulta: 3 de agosto de 2021]. <https://www.csis.org/analysis/updated-report-chinese-strategy-and-military-forces-2021>

OBOR<sup>14</sup> son las siglas para denominar el macroproyecto de construcción de una nueva versión de la Ruta de la Seda. Es el marco de referencia de la política exterior para continuar la expansión de los intereses económicos de China de forma global. La OBOR o BRI, como se conoció en sus inicios, también coincide con la llegada de Xi Jinping al poder. La OBOR está ligada a las áreas prioritarias económica, política y militar de forma sinérgica, al igual que la estrategia de cooperación civil-militar. Incluye una inversión todavía mayor si cabe, canalizada por el Banco Asiático de Desarrollo, entre otros gigantes. Contempla no solo la versión terrestre de la Ruta de la Seda, sino también la marítima e incluso otra digital. Esta iniciativa se convierte en una herramienta potentísima para materializar el gran sueño.



Figura 1 Fuente: Fundación Consejo España-China, 2020

Para finalizar este apartado se incluye, a modo de resumen, la interpretación que hace la RAND<sup>15</sup> de los Objetivos de la Seguridad Nacional para China, donde sostiene que no han variado sustancialmente a lo largo del tiempo y que están en consonancia con lo escrito hasta ahora. Los reducen a tres objetivos, que siempre están relacionados entre sí: control y mantenimiento de la periferia libre de amenazas al régimen en el poder, preservación del bienestar y el orden interno de las diferentes formas de inestabilidad social y logro o mantenimiento de la influencia geopolítica como Estado actor principal o primario.

14 OBOR, *One Belt, One Road*, traducido mayoritariamente como «La Franja y la Ruta». BRI: Belt and Road Initiative.

15 SWAINE, M. D. y TELLIS, A. J. (2000). *Interpreting China's Grand Strategy*. Santa Monica (California), RAND Corporation. [Consulta: 7 de julio de 2021]. [https://www.rand.org/pubs/research\\_briefs/RB61.html](https://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB61.html)

## Análisis de la estrategia de defensa nacional

Al igual que la ESN, la EDN es información clasificada. Aunque sea más fácil de identificar en los modelos occidentales, no hay una línea que delimite lo que está dentro de cada ámbito<sup>16</sup>. En el caso de China es aún más complicado.

Lo que sí publica oficialmente el Gobierno chino cada dos años aproximadamente, y desde 1998, es una colección de *white papers* orientada a la audiencia internacional, en un esfuerzo de transparencia en el ámbito de la seguridad. En ellos se mezclan la propaganda y contenidos político-estratégicos relacionados con la seguridad nacional. Las ediciones de 2015 y 2019 han supuesto un cambio de tendencia: se producen documentos en los que, por primera vez, se habla de manera abierta de estrategia militar y defensa nacional respectivamente. La diferencia entre el mensaje las dos ediciones es que, en vez de tener un tono cooperativo, la de 2019 es más de antagonismo y queja<sup>17</sup>.

En 2019 se concretan las amenazas, se articulan los objetivos de la defensa nacional y la forma de llevarlos a cabo y además se proporciona una visión de la situación de la seguridad internacional. Suficiente para el propósito de nuestro análisis.

Algunos autores consideran que este cambio de tendencia es una respuesta a la ESN de 2017 y la QDR<sup>18</sup> de 2018 de EE. UU., donde se aumenta el tono de manera acorde al empleado por EE. UU.

Con el cambio en enero de 2021 en la Casa Blanca, se prevé que la publicación de una nueva ESN para EE. UU. se produzca a finales del mismo año y, en el próximo 2022, la de la EDN. Existe una versión provisional de la ESN de la Administración Biden<sup>19</sup>, que no varía mucho de la actual en cuanto a China. Hasta entonces pienso que no habrá una respuesta por parte del Gobierno chino con un nuevo *white paper*. Será interesante ver la importancia que se le da a la COVID-19 desde el prisma de la seguridad nacional.

China ve el *entorno de la seguridad internacional*<sup>20</sup> sometido a profundos cambios

---

16 La ESN de EE. UU. habla de la «segurización», el riesgo de extender la seguridad a todos los ámbitos, y distingue entre seguridad del Estado y seguridad del individuo.

17 MALLIK, P. K. (Major General). (2019). Chinese Defense White Paper, An analysis. Vivekananda International Foundation. [Consulta: 15 de julio de 2021]. <https://www.vifindia.org/sites/default/files/china-s-defence-white-paper-an-analysis.pdf>

18 QDR, *Quadriennial Defense Review*. Este documento podría considerarse equivalente a la EDN de EE. UU.

19 WHITE HOUSE. (29 de marzo de 2021). The Interim National Security Strategy Guidance (US Congress Report), Congressional Research Service. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11798>

20 THE STATE COUNCIL (PRC). (2019). *China's National Defense in the New Era*. Pp. 2-10.

que hacen emerger un mundo multipolar, que le beneficia y en el que hay cuatro actores principales, con quienes en mayor o menor medida sostiene una competición estratégica: EE. UU., Rusia, OTAN y UE. Identifica como las causas de desestabilización del orden internacional el auge de la hegemonía y la política del poder unilaterales y las constantes guerras y conflictos regionales.

EE. UU. es su competidor estratégico principal y el que peor parado sale, lo acusa de incrementar su presupuesto de defensa de manera constante y minar la estabilidad global al extender sus capacidades militares a los dominios del espacio y el ciberespacio.

Entre las *amenazas globales* para la seguridad que China identifica se encuentran las tradicionales, como el extremismo y el terrorismo, y otras relacionadas con la bioseguridad, la ciberseguridad y la piratería. Considera que el sistema internacional para el control de armas se va degradando, lo que puede favorecer una nueva carrera de armamento. En realidad, está reclamando una mayor responsabilidad para la ONU, a través de la cual China podría tener más protagonismo y así influir más en la agenda internacional. Los huecos en el sistema internacional que EE. UU. ha ido dejando con la Administración Trump han sido sistemáticamente ocupados por China con el objetivo de favorecer la percepción que el mundo tiene de ella.

Considera la región Asia-Pacífico dentro de su área geopolítica de influencia y persigue que EE. UU. esté fuera de ella. Allí lidera diversas iniciativas de seguridad, entre las que destaca la SCO, y participa de forma activa en otras, como las que organiza la ASEAN, aunque China no pertenece a ninguna asociación de carácter militar. Sin embargo, esto le permite participar en ejercicios conjuntos antiterroristas militares, como la Peace Mission<sup>21</sup> 2021, que acaba de tener lugar en Rusia, en el mes de septiembre.

China identifica como la principal *amenaza* para su seguridad la *desintegración nacional*. El separatismo de Taiwán es el principal problema para la reunificación que quiere conseguir en 2049. Sin olvidar Hong Kong, que desde 2019 ha sufrido un período de revueltas sin precedentes, que ha obligado al Gobierno central de Pekín a considerarlo un problema de seguridad nacional. La provincia autónoma de Xinjiang también ha captado la atención internacional durante los dos últimos años debido a los métodos usados para la represión de sus habitantes de la etnia *uigur* y musulmanes, por actividades consideradas terroristas. Siguen el Tíbet y el frente para Turkmenistán Este, en menor medida, por el independentismo.

China mantiene disputas territoriales que pueden apreciarse en el gráfico siguiente: con India en la meseta de Doklam, con Japón por las islas Diaoyu, en el Mar del Sur con diversos países por numerosas islotas e islas, como las Spratly.

---

21 El PLA ha participado en este ejercicio con 558 efectivos, según sus fuentes oficiales. [http://eng.mod.gov.cn/news/2021-10/09/content\\_4896384.htm](http://eng.mod.gov.cn/news/2021-10/09/content_4896384.htm)

## Selected Chinese Territorial Claims

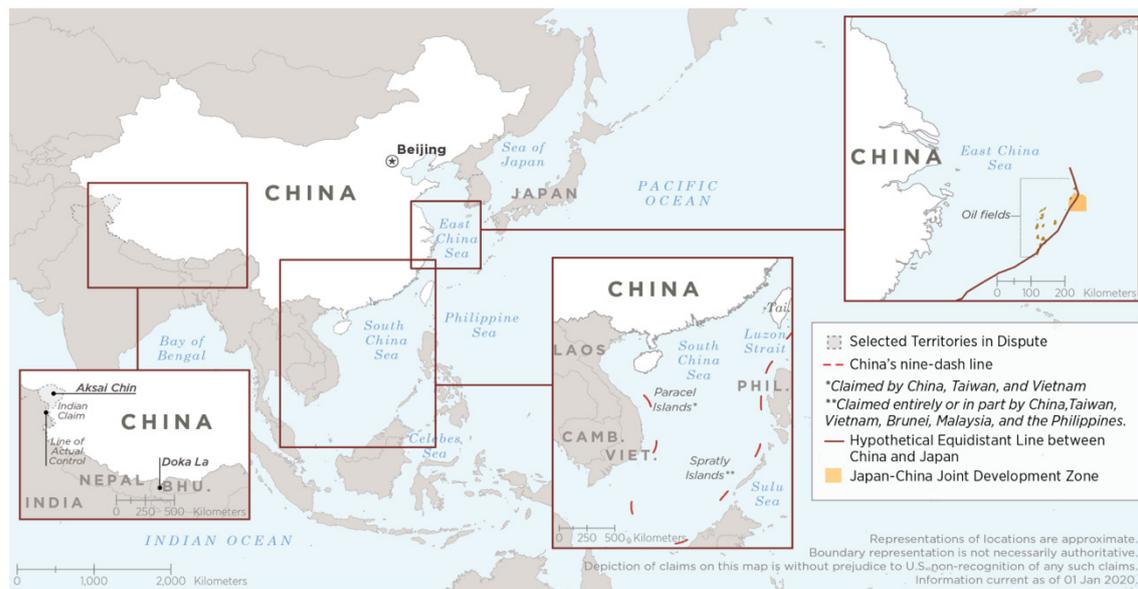


Figura 2. Fuente: Departamento de Defensa de EE. UU.

Las cuestiones de *seguridad interior* no son negociables para China y no está dispuesta a tolerar ninguna injerencia. En el caso reciente de las revueltas de Hong Kong, China ha señalado abiertamente la influencia de Estados extranjeros en ellas, así como su resolución a no permitir que ocurran más bajo el paraguas de la Ley de Seguridad Nacional.

Considera como nuevos *desafíos* a la seguridad los derivados de la competición estratégica en el campo militar. Se centra en la aplicación militar de los desarrollos en nuevas tecnologías, como la inteligencia artificial, el *big data*, la información cuántica y el internet de las cosas. China es extremadamente competitiva y cualquier logro será susceptible de ser rentabilizado, política y mediáticamente. Al igual que ocurrió con la carrera espacial durante la Guerra Fría, en las próximas décadas habrá una lucha similar en este frente.

El principal *objetivo de la defensa nacional* en la nueva era de Xi Jinping es salvaguardar la soberanía, la seguridad y los intereses para que China se desarrolle. Este objetivo se descompone en *nueve* líneas de acción: disuadir y resistir la agresión; salvaguardar la seguridad política nacional, la seguridad del pueblo y la estabilidad social; oponerse y contener la independencia de Taiwán; dismantelar otros movimientos separatistas; salvaguardar la soberanía nacional, la unidad, la integridad territorial y la seguridad; salvaguardar los intereses y los derechos marítimos de China; salvaguardar los intereses de seguridad de China en el espacio, el espectro electromagnético y el ciberespacio y *salvaguardar los intereses en el exterior y apoyar el desarrollo sostenible del país*.

Destaca la última línea de acción, que claramente identifica las Fuerzas Armadas como una herramienta fundamental de la política exterior para garantizar la defensa de los intereses en expansión de China, allá donde puedan encontrarse. La protección de todos los proyectos de infraestructura de la iniciativa para una nueva Ruta de la

Seda, OBOR, y la base de Yibuti en el Índico<sup>22</sup> son algunos ejemplos.

Por otro lado, China presenta una *postura defensiva activa* fundamentalmente y mantiene el principio de no ser la primera en utilizar ni las *armas nucleares* ni las convencionales para iniciar un conflicto, manteniendo solo el nivel necesario para garantizar la seguridad nacional y con una finalidad disuasoria, oponiéndose a su uso y proliferación. Esto técnicamente es discutible según fuentes de EE. UU. porque, por un lado, dentro de esa postura defensiva estarían incluidos los ataques preventivos y, por otro, porque China no está obligada por ninguno de los tratados de control de armas nucleares por los que sí están EE. UU. y Rusia.

El análisis de las *capacidades de las Fuerzas Armadas* de la RPC requeriría un monográfico entero. Baste decir que el PLA se encuentra en un proceso de reforma desde hace décadas, más bien inmerso en una RMA, la Revolución de Asuntos Militares, según el *white paper* de 2019, que le ha permitido pasar de ser un Ejército que no llamaba la atención a encontrarse camino de desplazar a EE. UU. como potencia militar. De hecho, ya la ha desplazado en algunas áreas, como la del poder naval, según los últimos informes del Departamento de Defensa de EE. UU.<sup>23</sup>.

La planificación estratégica del PLA es: informatización para el 2020, modernización para el 2035 y ser unas Fuerzas Armadas de primer orden para el 2050.

El PLA participa tanto en la seguridad interna como externa del país. Participa en operaciones de rescate y la gestión de desastres naturales de forma parecida a nuestra UME y ha tenido desde el inicio un papel protagonista en la gestión de la COVID-19, aunque todavía no haya informes oficiales de difusión abierta al respecto.

## Presupuesto de defensa

El *gasto total* dedicado a la *defensa* ha sido siempre un misterio en el caso de China, hasta la referencia oficial que se hace en el *white paper* de 2019. Aun así, hay que tomarla con reservas. Hemos visto que la estrategia para el desarrollo en cooperación civil-militar dificulta la tarea en la delimitación del gasto en cada uno de los ámbitos. Además, el entramado de empresas dedicado a la defensa que pertenece al Estado no ayuda en la tarea. Los datos del presupuesto de defensa oficiales no ofrecen un desglose en todas las áreas para comprobarlo<sup>24</sup>, así que todo parece indicar que importantes

22 Establecida en 2017, es la primera de las bases logísticas militares de China en el exterior. Y, con seguridad, no será la última.

23 OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE. (2020). *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*. <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>

24 MALLIK, P. K. (Major General). (2019). *Chinese Defense White Paper, An analysis*. Vivekananda

partidas dedicadas a la innovación, la investigación y el desarrollo e incluso la adquisición de tecnología no están reflejadas en este presupuesto.

Lo que sí está claro es que el presupuesto dedicado a defensa se va incrementando progresivamente, dada la importancia que tienen las Fuerzas Armadas en los objetivos estratégicos del país. Aunque China utilice este incremento como argumento estratégico contra EE. UU. para hacer que parezca más agresivo, actúa igual. Eso sí, justificándolo en el sentido contrario, aunque sus vecinos y competidores no crean que sea para hacer el mundo más seguro. Las cifras oficiales chinas señalan que EE. UU. gasta 2,7 veces más en defensa que China, el 3,5 % del PIB frente al 1,3 %, y casi el doble si se compara el presupuesto total del Gobierno, el 9,8 % frente al 5,3 %<sup>25</sup>.

Según el SIPRI, el presupuesto de defensa chino lleva creciendo veintiséis años de forma consecutiva y se estima que ha sido de 252 mil millones en 2020, el segundo del mundo tras el de EE. UU. Esto representa un incremento del 1,9 % sobre el del año anterior y un 76 % en la última década (véase la figura 3).



Sources: Chinese Central Government; Stockholm International Peace Research Institute

CSIS | CHINA POWER PROJECT

## Efectos de la pandemia en la seguridad nacional

Desde el comienzo de la pandemia, el PLA tuvo un papel protagonista en su control. Fueron los primeros en llegar a Wuhan y mantuvieron rotaciones periódicas con las unidades más preparadas para este tipo de emergencias hasta que la situación se estabilizó. Según algunas fuentes, científicos del PLA ayudarán a desarrollar la *primera vacuna* en el mundo contra la COVID-19<sup>26</sup>. No hay que olvidar que una de

International Foundation. [Consulta: 15 de julio de 2021]. <https://www.vifindia.org/sites/default/files/china-s-defence-white-paper-an-analysis.pdf>

25 CORDESMAN, A. H. (2019). *China's New Defence White Paper*. CSIS. [Consulta: 15 de agosto de 2021]. [https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/190724\\_China\\_2019\\_Defense.pdf](https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/190724_China_2019_Defense.pdf)

26 LEWIS, D. (2020). China's coronavirus vaccine shows military's growing role in medical. *Nature*. [Consulta: 15 de septiembre de 2021]. <https://www.nature.com/articles/d41586-020-02523-x>

las misiones para llevar a cabo los objetivos de la defensa nacional son las operaciones de rescate, los desastres y la ayuda humanitaria, que incluyen misiones de *control de epidemias*.

El papel del PLA también ha sido relevante en la ayuda para combatir la pandemia en numerosos países y en la exportación de las vacunas chinas para reforzar o establecer nuevos lazos con ellos. De esta forma, el país ha querido aprovechar la oportunidad para proyectarse como un proveedor de *seguridad sanitaria* global, ayudando a influir en la percepción para crear un entorno favorable a medio y largo plazo.

Por otro lado, China ya tenía la experiencia del SARS de 2003 y tanto la población como el Gobierno contaban con un sistema preparado de manera aceptable para ello, sobre todo en las grandes capitales. Por ejemplo, en Pekín existían hospitales especializados por distritos, dedicados exclusivamente al tratamiento de la COVID-19, y el PLA contaba con uno exclusivo para sus miembros. No obstante, se cometieron los mismos errores implícitos en este tipo de sistemas, como la denegación oficial y el retraso en la declaración de la epidemia.

El grado de control que puede ejercer el gobierno de un sistema totalitario como el chino sobre cualquier aspecto de la vida del ciudadano común cuando es necesario resulta difícil de imaginar para las sociedades democráticas. La situación de la pandemia ha servido para mejorar el *sistema de control* sobre la población más si cabe. En este caso, con la aplicación de las nuevas tecnologías al ámbito de la seguridad para la localización, el reconocimiento facial, la monitorización de las condiciones de salud y los datos genéticos, los movimientos, etcétera, todo ello amparado por la Ley de Seguridad Nacional.

El tema de la *seguridad de la información* también merece un capítulo aparte. El control de la información desde los primeros momentos de la pandemia ha estado centralizado al más alto nivel. La información difundida ha sido cuidadosamente elaborada en cualquiera de sus formatos con fines que van desde la propaganda al mantenimiento del control o el apoyo de la población.

Como ejemplo se puede citar el *origen de la pandemia* en Wuhan, que China rechaza y que ha servido como argumento para el enfrentamiento con EE. UU. y otros países como Australia por apoyar la iniciativa de que se llevara a cabo una investigación independiente. La ofensiva diplomática y mediática generada para preservar los objetivos estratégicos que persigue China, incluyendo la influencia en la propia OMS, podría calificarse dentro de la categoría de operaciones de influencia, lo que nos da una idea de la importancia que el PCCh concede al control de la información.

Para finalizar este punto, concluiremos que tanto la difusión de la información como la forma de interactuar entre el Gobierno central y local no han diferido mucho de otras situaciones de emergencia similares y han servido para recentralizar y mejorar

la capacidad de control que el PCCh tiene<sup>27</sup>.

## Implicaciones para España

La estrategia para Asia que tiene España en vigor<sup>28</sup> señala la importancia que ha ido adquiriendo el continente asiático por su potencial económico y su conversión en un nuevo centro de poder. Si bien España parece que se ha recuperado parcialmente de su retraso en la proyección hacia Asia, todavía queda mucho camino que recorrer. En cuestiones de *seguridad*, las relaciones que pueda tener España están condicionadas por las de la UE, con la que puede participar más activamente en la PESC hacia Asia, sobre la base de intereses estratégicos fundamentales comunes.

Las interpretaciones del derecho marítimo internacional que hace China para reclamar diversos archipiélagos y espacios marítimos en el Mar del Sur de China no coinciden con las de otros países de Asia-Pacífico. Tampoco coinciden con las de EE. UU., que lleva a cabo ejercicios de libre navegación en el área que son causa de conflicto cada vez más frecuente. Esto podría afectar a los flujos comerciales en los que participa España.

Desde el punto de vista de China, en la dinámica de las relaciones exteriores existen tres niveles: países periféricos, grandes potencias y organizaciones internacionales. Las relaciones en materia de seguridad con España también estarían enmarcadas dentro de las organizaciones de las que es miembro, en este caso la UE y la OTAN.

La negociación bilateral es la que China ha preferido tradicionalmente. La relación en materia de *defensa* con España es muy poca, precisamente por las restricciones impuestas por nuestra pertenencia a la UE y la OTAN. Se reduce al intercambio de visitas, la participación en algunos cursos de contenido no sensible de enseñanza militar y a competiciones deportivas, como la que se celebró en Wuhan en 2019. En seguridad, existen acuerdos de extradición y cooperación policial para desarticular mafias y combatir el crimen organizado.

La recomendación que se hace en la estrategia para Asia para aumentar la cooperación con los centros de innovación y desarrollo dedicados a la *ciencia* y la *tecnología* conlleva ciertos riesgos de seguridad relacionados con el espionaje, principalmente, o el uso dual de la tecnología, a cuyo respecto habría que estar prevenidos. No olvidemos que en la estrategia de desarrollo de la *cooperación civil-militar* que China tiene para

---

27 HSU, J. Y. J. (2021). How COVID-19 Recentralized China's State Power, ISPI. [Consulta: 16 de septiembre de 2021]. <https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/how-covid-19-recentralised-chinas-state-power-31005>

28 GOBIERNO DE ESPAÑA. (2018). Una visión estratégica para España en Asia 2018-2022. [Consulta: 17 de septiembre de 2019]. [http://www.exteriores.gob.es/portal/es/saladeprensa/multimedia/publicaciones/documents/2018\\_02\\_estrategia%20asia.pdf](http://www.exteriores.gob.es/portal/es/saladeprensa/multimedia/publicaciones/documents/2018_02_estrategia%20asia.pdf)

alcanzar sus objetivos nacionales es difícil separar a qué campo se está contribuyendo.

De forma bilateral o como aliados dentro de las organizaciones internacionales a las que pertenecemos, España ya ha tenido que posicionarse ante cuestiones como la adhesión al proyecto OBOR, la adopción del 5G o la participación en operaciones de libertad de navegación en el Mar del Sur de China con sus aliados, según el establecimiento de posturas en la OTAN y la ONU. Todas tienen implicaciones en seguridad y son la antesala de lo que nos espera.

Mejorar el conocimiento de las ESN y EDN de China supone enriquecer el criterio individual que tiene España para la toma de decisiones en estos ámbitos, y que lleva implícitas repercusiones en otros, fundamentalmente en el económico y el de las relaciones exteriores.

La influencia de China cada vez es mayor en el mundo. En América Latina, una zona de tradicional interés estratégico para España, va en aumento considerablemente. Quizás habría que analizar en profundidad si es en detrimento de la nuestra.

### **Prospectiva: perspectivas de cambio en la política de seguridad en el nuevo contexto estratégico**

El sistema socialista con características chinas de Xi Jinping viene del maoísta, y este tiene su inspiración en el comunismo soviético. El PCCh lleva cien años dirigiendo el país y, aunque tiene como objetivo perpetuarse en el poder, también aspira a mejorar el sistema. Todo está cuidadosamente planeado y los objetivos estratégicos que China se ha marcado para el 2049 no van a cambiar fácilmente. Me atrevería a decir que simplemente no van a cambiar, porque sería renunciar a un sueño, el suyo propio.

La adaptación y la búsqueda de oportunidades en cualquier situación es una constante en el pensamiento estratégico chino, donde el espacio y sobre todo el tiempo tienen un enfoque muy diferente del occidental. Esto no quiere decir que vayan a lograr su objetivo, sobre todo porque no depende solo ellos, pero de que lo van a intentar porque están convencidos no hay dudas en este momento.

Prueba de ello es el cambio de actitud en las declaraciones oficiales tanto del presidente Xi como de los políticos de primer nivel, que cada vez se muestran más seguros, y la aparición de una nueva generación de diplomáticos más agresiva, que no esconde sus pretensiones ante la comunidad internacional<sup>29</sup>.

Las medidas tomadas para controlar las revueltas de Hong Kong y la situación en

---

29 HASS, R. (2021). How China is responding to escalating cooperation with the US. *Brookings*. [Consulta: 19 de julio de 2021]. <https://www.brookings.edu/articles/how-china-is-responding-to-escalating-strategic-competition-with-the-us/>

Xinjiang o la ofensiva para la negación del origen de la COVID-19 en Wuhan son ejemplos de ello: aunque criticadas duramente por la comunidad internacional, China ha respondido de una forma más agresiva de lo habitual.

A ello hay que unir las demostraciones de fuerza del PLA, que no esconde su potencial militar en los desfiles, hace maniobras y ejercicios cada vez más frecuentes en estrecho de Taiwán y ejerce el control en los espacios de soberanía que considera propios, como el Mar del Sur de China.

El escenario de confrontación estratégica creciente con EE. UU., sobre todo en la vertiente económica y comercial, que se agudizó con la Administración Trump, no tiene visos de cambiar en el corto plazo. Es más, apunta a que las fricciones pueden trasladarse a otros frentes, aunque el conflicto armado de gran intensidad está descartado en principio, pues no interesa a ninguna de las partes. Sin embargo, según algunos estudios, existe la posibilidad de que se produzcan conflictos armados limitados de baja intensidad<sup>30</sup>.

Según el Observatorio Político de China, EE. UU. seguirá buscando alianzas en seguridad y defensa para contrarrestar el avance de China en su camino al liderazgo mundial y su permanencia en Asia-Pacífico. A las iniciativas existentes en el Indo-Pacífico, como QUAD y Five Eyes, se une el reciente AUKUS<sup>31</sup>, una alianza militar a la que China ya ha expresado su rechazo y que ve como una provocación a la estabilidad en su área de influencia. Habrá que ver qué medidas toma en respuesta.

Después de la salida de Afganistán, EE. UU. muestra su determinación de orientarse hacia el Indo-Pacífico, liderando iniciativas como la del AUKUS.

La OTAN, a instancias de EE. UU. y otros países con intereses en esa zona, como el Reino Unido y Holanda, incorporará a China cada vez más en su agenda, como ha empezado a hacer en la cumbre de Bruselas.

China buscará, por su parte, desplazar de su área de influencia a EE. UU. para ocupar el lugar de este como proveedor principal de estabilidad y seguridad. Además, protegerá la expansión de sus intereses en el espacio euroasiático de la misma forma: bien con acuerdos bilaterales, como estamos viendo con el caso de Afganistán, bien reforzando las alianzas existentes a través de la Organización de Cooperación para la Seguridad, o incluso creando otras nuevas.

China considera a Rusia un socio, no un aliado. La relación que China mantiene con Rusia en seguridad y defensa no es de alianza, sino de cooperación. Esta irá en aumento por los intereses que comparten tanto en la economía como en la industria

---

30 HEATH, T. R., Grossman, D. y Clark, A. (2021). *China's Quest for Global Primacy: An Analysis of Chinese International and Defense Strategies to Outcompete the United States*. RAND Corporation. Santa Monica (California). [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RRA447-1.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA447-1.html)

31 Alianza Militar entre Australia, el Reino Unido y EE. UU. de reciente creación y cuya primera decisión ha sido crear un programa para dotar de submarinos nucleares a Australia.

de defensa, sobre todo en el desarrollo de iniciativas tecnológicas conjuntas. Dicha relación también puede ser utilizada por China para debilitar a EE. UU., y a la UE en menor medida, en su aspiración de remodelar el orden internacional de seguridad.

China será más asertiva y más agresiva en su repuesta a medida que se consoliden sus objetivos intermedios. Sobre todo, en las líneas rojas de no injerencia en su política interna que ha establecido y en la reunificación de Taiwán. Probablemente volverán a utilizarse medidas como las ya empleadas de cierre de consulados, restricciones a los medios occidentales y campañas recriminatorias.

Ryan Hass<sup>32</sup> considera que China puede manejar tres estrategias en el *corto y medio plazo*: mantener un entorno externo sin hostilidad que le permita centrarse en las prioridades internas, reducir su dependencia con EE. UU. mientras incrementa la del resto del mundo con China y expandir su influencia de manera global.

Según un estudio prospectivo de la RAND<sup>33</sup> sobre la confrontación entre EE. UU. y China, las autoridades chinas reconocen que la competición con EE. UU. es inevitable. Sin embargo, rechazan la noción de que el conflicto también lo sea.

El liderazgo internacional chino estaría caracterizado por ejercer su influencia a través del potencial económico del país, la actividad diplomática y su presentación como un nuevo proveedor de seguridad. Al mismo tiempo, mantendría una presencia militar moderada en el exterior.

## Conclusiones

China se ha convertido en la segunda potencia económica del planeta en menos de treinta años y se estima que pronto será la primera. Su influencia a nivel global cada vez es mayor en multitud de ámbitos y el desarrollo paralelo de su poder militar ha despertado no pocas voces de alarma en la comunidad internacional.

China ha dejado de ser el remoto país que ocupa una posición intermedia para aspirar al liderazgo global en 2049, coincidiendo con su 100.º aniversario como República Popular, convencida de que su sistema es el mejor.

El objetivo es ambicioso y no está exento de retos. Entre ellos, algunos con impacto directo en la seguridad global, que en mayor o menor medida también tendrán implicaciones para España, pues suponen una remodelación del orden internacional y

---

32 HASS, R. (2021). How China is responding to escalating cooperation with the US. *Brookings*. [Consulta: 19 de julio de 2021]. <https://www.brookings.edu/articles/how-china-is-responding-to-escalating-strategic-competition-with-the-us/>

33 HEATH, T. R., Grossman, D. y Clark, A. (2021). *China's Quest for Global Primacy: An Analysis of Chinese International and Defense Strategies to Outcompete the United States*. Santa Mónica (California), RAND Corporation. [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RRA447-1.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA447-1.html)

el desplazamiento de EE. UU. como líder mundial.

Coincidiendo con la llegada de Xi Jinping al poder, se formula por primera vez un concepto de *seguridad nacional* que la convierte en la pieza clave de la estrategia para hacer realidad el gran sueño chino.

Con el estudio de las estrategias de seguridad y defensa chinas, entenderemos otra forma de pensar, distinta de la occidental, que contribuirá a mejorar las decisiones que se tomen en favor de los intereses de España en este ámbito.

Por otro lado, habrá que esperar a la publicación de los próximos *white papers* relacionados con la seguridad y la defensa para ver la respuesta que China da a la evolución de la situación de la seguridad internacional. Sobre todo, a los factores que tienen mayor impacto en su área más próxima, donde las nuevas alianzas para contrarrestar su influencia global, como el AUKUS, son vistas por China como una nueva amenaza a sus objetivos estratégicos.

El PCCh no va a renunciar fácilmente a conseguir los objetivos estratégicos que se ha propuesto. Fundamentalmente porque se trata de cumplir el sueño de su pueblo y no puede permitírselo, ya que, al hacerlo, se cuestionaría su credibilidad como líder. Prueba de ello es la batería de medidas sin precedentes que se ha acordado en el XIX Congreso del PCCh para conseguir esa ansiada «prosperidad común» a la que China no puede renunciar como sistema socialista. La tasación a las grandes fortunas y oligopolios no ha hecho más que empezar, un toque de atención para aquellos que crean que los objetivos marcados no los incumben o que son solo parte de la retórica. Tencent, el gigante inmobiliario Evergrande o el mismo Jack Ma de Alibaba han sido ya objetivo de estas medidas.

EE. UU. tampoco va a renunciar a la posición de liderazgo que tiene, porque supondría la derrota del sistema internacional actual y el fin de su hegemonía. La reciente Cumbre para la Democracia auspiciada por Biden, que tanto ha molestado a China, puede interpretarse como un intento desesperado de poner en valor el fundamento que ha sostenido el orden internacional hasta la fecha.

Sin duda, nos encontramos en una de las etapas más interesantes desde el punto de vista de las relaciones internacionales en las últimas décadas. De las estrategias de seguridad y defensa que se utilicen dependerá en gran medida el resultado de un conflicto que ya ha comenzado.

## Abreviaturas y siglas

ASEAN: Association of South-East Nations

AUKUS: Australia-United Kingdom-United States, alianza militar

BRI: Belt and Road Initiative

DoD: Department of Defense, Departamento de Defensa de EE. UU.

EDN: Estrategia de Defensa Nacional

ESN: Estrategia de Seguridad Nacional

FAS: Fuerzas Armadas

LSN: Ley de Seguridad Nacional

OBOR: One Belt One Road

PCCh: Partido Comunista Chino

PLA: People Liberation Army, Ejército Popular Chino

QDR: Quadrennial Defense Review

QUAD: Quadrilateral Security Dialogue, Diálogo de Seguridad Cuadrilateral

RPC: República Popular China

SCO: Security Cooperation Organization

## Bibliografía

CHESTNUT GREITENS, S. (2021). The Changing National Security Strategy Under Xi Jinping (webinar). University of London, SOAS. <https://www.soas.ac.uk/china-institute/events/seminars/22mar2021-chinas-changing-national-security-strategy-under-xi-jinping.html>

CORDESMAN, A. H. (2019). China's New Defence White Paper 2019. CSIS. [https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/190724\\_China\\_2019\\_Defense.pdf](https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/190724_China_2019_Defense.pdf)

(3 de agosto de 2021). Updated Report: Chinese Strategy and Military Forces in 2021. CSIS. <https://www.csis.org/analysis/updated-report-chinese-strategy-and-military-forces-2021>

GOBIERNO DE ESPAÑA. (2017). Estrategia de Seguridad Nacional. <https://www.defensa.gob.es/defensa/politicadefensa/estrategiaseguridad/>

- (2018). Una visión estratégica para España en Asia 2018-2022. [http://www.exteriores.gob.es/portal/es/saladeprensa/multimedia/publicaciones/documents/2018\\_02\\_estrategia%20asia.pdf](http://www.exteriores.gob.es/portal/es/saladeprensa/multimedia/publicaciones/documents/2018_02_estrategia%20asia.pdf)
- HASS, R. (1 de marzo de 2021). How China is responding to escalating cooperation with the US. Brookings. <https://www.brookings.edu/articles/how-china-is-responding-to-escalating-strategic-competition-with-the-us/>
- HEATH, T. R., Grossman, D. y Clark, A. (2021). China's Quest for Global Primacy: An Analysis of Chinese International and Defense Strategies to Outcompete the United States. Santa Mónica (California), RAND Corporation. [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RRA447-1.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA447-1.html)
- HEATH, T. R., Gunness, K. y Cortez, A. (2016). Cooper III, The PLA and China's Rejuvenation: National Security and Military Strategies, Deterrence Concepts, and Combat Capabilities. Santa Mónica (California), RAND Corporation. [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR1402.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1402.html)
- HSU, J. Y. J. (1 de julio de 2021). How COVID-19 recentralized China's State Power. ISPI. <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/how-covid-19-recentralised-chinas-state-power-31005>
- JULIENNE, M. (2021). Xi Jinping's Conquest of China's National Security Apparatus. IFRI. <https://www.ifri.org/en/publications/publications-ifri/xi-jinpings-conquest-chinas-national-security-apparatus>
- MINISTRY OF NATIONAL DEFENSE OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. (30 de septiembre de 2021). China firmly opposes to AUKUS nuclear submarine cooperation. [http://eng.mod.gov.cn/news/2021-10/01/content\\_4895980.htm](http://eng.mod.gov.cn/news/2021-10/01/content_4895980.htm)
- SWAINE, M. D. y TELLIS, A. J. (2000). Interpreting China's Grand Strategy. Santa Mónica (California), RAND Corporation. [https://www.rand.org/pubs/research\\_briefs/RB61.html](https://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB61.html)
- THE STATE COUNCIL (PRC). (2019). *China's National Defense in the New Era*. Pp. 1-10. [https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content\\_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html](https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html)
- WHITE HOUSE. (29 de marzo de 2021). The Interim National Security Strategy Guidance (US Congress Report). Congressional Research Service. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11798>
- (4 de junio de 2021). China's Military: The People Liberation Army (PLA) (US Congress Report). Congressional Research Service. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46808>
- (4 de agosto de 2021). China Naval Modernization: Implications for U. S. Navy Capabilities—Background and Issues for Congress (updated US Congress Report). Congressional Research Service. <https://news.usni.org/2021/08/04/>

[report-to-congress-on-chinese-naval-modernization-10](#)

- XINHUA. (3 de noviembre de 2017). Full text of Xi Jinping's report at 19th CPC National Congress. [http://www.xinhuanet.com/english/special/2017-11/03/c\\_136725942.htm](http://www.xinhuanet.com/english/special/2017-11/03/c_136725942.htm)
- Office of the Secretary of Defense. (2020). Annual Report on Military and Security Developments Involving the People's Republic of China. <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>
- VIDAL, M. (10 de noviembre de 2021). El futuro que Xi Jinping vislumbra para China. *El País*. <https://elpais.com/internacional/2021-11-10/el-futuro-que-xi-jinping-vislumbra-para-china.html>
- RÍOS, X. (28 de diciembre de 2020). China 2021: El tono de la política en seguridad y defensa. Observatorio de Política China. <https://politica-china.org/areas/seguridad-y-defensa/china-2021-vii-el-tono-de-la-politica-en-seguridad-y-defensa>
- (24 de septiembre de 2020). China, del AUKUS al CPTPP. <https://politica-china.org/areas/politica-exterior/china-ante-el-aukus>
- PASZAK, P. (junio de 2020). Security Strategy of the People's Republic of China in the Light of the 2019 Defense White Paper. Research Gate. [https://www.researchgate.net/publication/342177569\\_Security\\_Strategy\\_of\\_the\\_People%27s\\_Republic\\_of\\_China\\_in\\_the\\_Light\\_of\\_the\\_2019\\_Defense\\_White\\_Paper](https://www.researchgate.net/publication/342177569_Security_Strategy_of_the_People%27s_Republic_of_China_in_the_Light_of_the_2019_Defense_White_Paper)
- MALLIK, P. K. (Major General). (2019). Chinese Defense White Paper, An analysis. Vivekananda International Foundation. <https://www.vifindia.org/sites/default/files/china-s-defence-white-paper-an-analysis.pdf>
- LEWIS, D. (2020). China's coronavirus vaccine shows military's growing role in medical. *Nature*. <https://www.nature.com/articles/d41586-020-02523-x>

## **Capítulo cuarto**



## La estrategia de seguridad nacional rusa

*José Pardo de Santayana*

### Introducción

La Federación Rusa dispone de las segundas fuerzas armadas (FAS) más importantes del mundo después de los EE. UU., las terceras por gasto en defensa por paridad de poder adquisitivo (PPA) después de la gran potencia norteamericana y China. A esta circunstancia concurren su arsenal nuclear, el más poderoso del mundo junto con el estadounidense, y otros factores más cualitativos como la experiencia de combate, la moral, la preparación militar, así como su doctrina y organización.

Esta posición destacada en el ámbito militar y que con toda probabilidad en muy poco tiempo se verá adelantada por la imparable emergencia de China, ha permitido a Moscú reivindicar su posición de gran potencia en el sistema internacional global.

Además, para entender la posición de Rusia en el mundo conviene considerar su PIB por PPA, donde ocupa el sexto lugar después de China, EE. UU., La India, Japón y Alemania. Comparar a la Federación Rusa con Italia en términos económicos distorsiona la realidad geopolítica.

La relación entre la Federación Rusa y las potencias occidentales está pasando por el peor momento desde el final de la Guerra Fría. Además, esto está ocurriendo en un momento *heraclitiano* de gran transformación de la geopolítica global como consecuencia de la emergencia de China y del desplazamiento del centro de gravedad de la actividad humana desde Occidente a Asia, habiéndose asociado Moscú con Pekín para oponerse al orden hegemónico norteamericano.

Rusia está, pues, resurgiendo en la política internacional, atrincherada en una confrontación creciente con los Estados Unidos, mientras que plantea un desafío global cada vez mayor, cuando solo recientemente fue considerada por el presidente de los EE. UU., Barak Obama, como una potencia regional en declive<sup>1</sup>.

Después de la luna de miel con Rusia, que se derivó del final de la Guerra Fría, el entendimiento se fue deteriorando paulatinamente hasta la crisis de Crimea y Ucraniana del año 2014. Fue entonces cuando se rompió definitivamente todo entendimiento entre las partes, configurando un panorama estratégico de confrontación. La elaboración de los documentos que concretan y desarrollan la *Estrategia de seguridad nacional* (ESN) rusa responde a este nuevo contexto geopolítico: la *Doctrina militar* (2014), el *Concepto*

---

1 KOFMAN, M. (2019). Drivers of Russian Grand Strategy. *Friwarld Briefing*. N.º 6. <https://friwarld.se/wp-content/uploads/2019/04/Drivers-of-Russian-Grand-Strategy.pdf>

*de política exterior* (2016), la *Estrategia naval* (2017) y los *Principios de la estrategia de disuasión nuclear* (2020).

El 2 de julio de 2021, Putin firmó el decreto por el que se actualiza la ESN de 2015 y que puede considerarse como un manifiesto para una era diferente: una definida por la confrontación cada vez más intensa con los EE. UU. y sus aliados, por un retorno a los valores tradicionales rusos y por la importancia crítica para el futuro de Rusia de cuestiones como la tecnología y el clima<sup>2</sup>.

Además, desde la guerra con Georgia en el verano de 2008, la Federación Rusa está llevando a cabo una profunda reforma y modernización de sus FAS, pasando de disponer de un ejército decadente de la era soviética a uno moderno y notoriamente eficaz puesto a prueba con éxito en Siria y Ucrania oriental y que ha convertido a la potencia euroasiática, en palabras del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres (IISS), en un poder militar continental capaz con armas nucleares de alcance intercontinental<sup>3</sup>.

Este documento pretende analizar la ESN rusa y sacar conclusiones sobre su influencia en el incierto contexto estratégico actual y las implicaciones estratégicas y geopolíticas que esto tiene para España.

## Antecedentes inmediatos

Durante la Guerra Fría, la relación entre el Este y el Oeste era de confrontación en todos los ámbitos con un componente militar muy acusado y la amenaza nuclear presidiendo el panorama de seguridad global. Parecía muy difícil poder superar esta profunda división mundial. Sin embargo, con la llegada de Mijail Gorbachov al poder en la Unión Soviética, poco a poco se empezó a vislumbrar un cambio que degeneraría en la profunda crisis del sistema soviético. Antes incluso de la disolución de la gran potencia soviética en diciembre de 1991, ya se había iniciado un proceso de franca distensión que llevaría al inicio de la retirada de las tropas soviéticas de los países de la Europa del Este en 1989, a la reunificación de Alemania en octubre de 1990 y a la disolución del Pacto de Varsovia en febrero de 1991. El peliagudo asunto de las armas nucleares soviéticas quedó resuelto en 1994, quedando la Federación Rusa como única potencia nuclear heredera de la Unión Soviética.

Tras el final de la Guerra Fría, el reencuentro Este-Oeste se produjo mucho más rápidamente de lo esperado, lo que dio lugar a una constructiva luna de miel geopolítica entre los antiguos rivales. Tan estrecha llegó a ser la relación que la dimensión militar

---

<sup>2</sup> TRENIN, D. (6 de julio de 2021). *Russia's National Security Strategy: A Manifesto for a New Era*. Carnegie Moscow Center. <https://carnegie.ru/commentary/84893>

<sup>3</sup> *Russia's Military Modernisation, An Assessment*. (Septiembre de 2020). IISS strategic dossier. P. 179.

perdió pronto protagonismo en los asuntos internacionales, sufriendo las FAS rusas un progresivo deterioro. Para Boris Yeltsin y para la mayoría de la población rusa la prioridad era la transformación política de la nación para dejar atrás la herencia comunista y construir una sociedad según el modelo occidental.

Las FAS rusas se enfrentaron a una dramática reducción de su presupuesto acompañada de graves limitaciones de personal, del deterioro de la preparación y de incertidumbre acerca de su papel estratégico para los nuevos tiempos. El abastecimiento de los sistemas de armas más punteros se redujo a un goteo y finalmente se detuvo. La potente industria militar heredada de la era soviética hizo lo posible por no sucumbir, centrándose en ganar divisas mediante la venta de sus armas más modernas a compradores extranjeros<sup>4</sup>. La seguridad de la Federación Rusa descansaba esencialmente sobre su arsenal nuclear.

Por razones económicas, de seguridad y de influencia internacional, la prioridad estratégica del Kremlin era mantener el control sobre las vecinas repúblicas exsoviéticas —con la exclusiva excepción de las repúblicas bálticas, cuyo acercamiento a Europa occidental resultaba inevitable— que eran consideradas un área de influencia irrenunciable.

Progresivamente, el entendimiento con la OTAN se transformó en insatisfacción, desconfianza y resentimiento por parte rusa. En 1996, la doctrina Primakov significó una ruptura estratégica con la actitud de alineamiento con Occidente. Dicha doctrina puso las bases de la actual estrategia de seguridad nacional rusa y proponía los siguientes tres principios para su política exterior<sup>5</sup>:

- Promover un mundo multipolar administrado por un concierto de grandes potencias que pudieran contrarrestar el poder unilateral de EE. UU.;
- Insistir en la primacía rusa en el espacio postsoviético y liderar la integración de esa región;
- Oposición a la expansión de la OTAN.

Posteriormente, con la llegada de Vladimir Putin a la presidencia en el año 2000, existió un intento de reconducir la relación con la OTAN sobre las bases de la colaboración y el respeto de los intereses recíprocos. Moscú aspiraba a recuperar el rango de gran potencia, manteniendo un equilibrio geopolítico entre Washington y Pekín. En 2001, Putin prestó su apoyo al presidente Bush durante su intervención militar en Afganistán. En 2003, a pesar de advertir a la Casa Blanca de las consecuencias que podrían derivarse, el Kremlin no hizo resistencia a la invasión norteamericana de Irak. Ello no impidió la expansión de la OTAN hasta la frontera de Rusia en 2004,

---

4 DEFENSE INTELLIGENCE AGENCY, *op. cit.*

5 RUMER, E. (Junio de 2019). The Primakov (Not Gerasimov) Doctrine in Action. *Carnegie Endowment for international Peace*. P. 1. [https://carnegieendowment.org/files/Rumer\\_PrimakovDoctrine\\_final.pdf](https://carnegieendowment.org/files/Rumer_PrimakovDoctrine_final.pdf)

al tiempo que las revoluciones de color amenazaban la estabilidad de las repúblicas vecinas, algo que los líderes rusos consideraban instigado por Occidente.

Moscú se puso a la defensiva y pidió a Washington y sus aliados garantías de que no iban a continuar su expansión estratégica hacia el Este. En las capitales occidentales, a pesar del buen entendimiento con Rusia —o precisamente por ello—, se antepuso el derecho soberano de los Estados para incorporarse a la OTAN y a la UE, haciendo oídos sordos a las sensibilidades rusas. Putin cambió entonces de enfoque, recuperó la doctrina Primakov y, a partir de 2006, empezó a desarrollar una estrategia, unas fuerzas y unos objetivos para la proyección de poder global<sup>6</sup>.

En 2007, en la Conferencia de Seguridad de Múnich, el presidente ruso subió el tono de su discurso y expresó su decidida oposición al orden internacional hegemónico norteamericano, «un mundo donde hay un señor y soberano... Esto es perjudicial no solo para todos los que forman parte de él sino también para el propio soberano... La expansión de la OTAN tiene como intención rodear a Rusia».

En la cumbre de Bucarest, en abril de 2008, se consideró las peticiones de Ucrania y de Georgia para ingresar en la OTAN, aunque se aplazara la decisión. En las capitales occidentales se pensaba que Rusia no tenía capacidad para impedirlo y habría de conformarse con la decisión que tomaran unas naciones soberanas. Como afirma Thomas P. Ehrhard, EE. UU. se sentía vencedor y Rusia, como país débil, no solo debía sufrir lo que le correspondía, sino que además era ignorada<sup>7</sup>. Rusia, para dejar claro que no iba a aceptar dicha lógica, respondió con la breve campaña militar de Georgia de agosto de aquel año que tuvo una respuesta muy tímida de Occidente y fue seguida por una rápida recuperación de las relaciones entre ambas partes.

No obstante, a la espera de lo que pudiera ocurrir en el futuro, el Kremlin inició una profunda reforma militar de unas Fuerza Armadas que se habían mostrado muy deficientes<sup>8</sup>.

Por entonces, el principal teatro de empleo previsto era el propio territorio y el entorno cercano de las repúblicas exsoviéticas. Como consecuencia de ello, el programa de reformas, inicialmente diseñado por el ministro de Defensa Serdyukov, tuvo como objetivo principal la transformación del Ejército ruso de una fuerza de movilización con gran número de reservistas al estilo de la Guerra Fría a una más reducida, preparada, moderna, profesional y ágil con un sistema de movilización rápido, capaz de desplegar fuerzas expedicionarias en dicho entorno. Las divisiones

---

6 BLANC, S. (Abril de 2020). *Improvisation and Adaptability in the Russian Military*. Informe del CSIS. P. 5. [https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/200430\\_Mankoff-Russian%20Military\\_web\\_v3\\_UPDATED%20FINAL.pdf](https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/200430_Mankoff-Russian%20Military_web_v3_UPDATED%20FINAL.pdf)

7 EHRHARD, T. P. (30 de octubre de 2019). *Treating the Pathologies of Victory: Hardening the Nation for Strategic Competition*. *Heritage.org*. <https://www.heritage.org/military-strength/topical-essays/treating-the-pathologies-victory-hardening-the-nation-strategic>

8 DEFENSE INTELLIGENCE AGENCY, *op. cit.*

de estilo soviético, parcialmente dotadas de personal, se reorganizaron en brigadas al completo que dependían en su mayor parte directamente de los cuarteles generales de nivel ejército<sup>9</sup>.

En paralelo, se puso en marcha un programa estatal masivo de armamento, asignando 1.100 billones de rublos en 10 años, con el objetivo de alcanzar un 70 % de equipos nuevos o modernizados para 2020<sup>10</sup>. La modernización del armamento nuclear estratégico adquirió la mayor prioridad en el *Programa de Armamento Estatal para 2020* aprobado en 2011<sup>11</sup>.

La Primavera Árabe y el apoyo de los países occidentales a los procesos de cambio de régimen —particularmente en Libia—, así como la persistencia en algunos países de la OTAN del deseo de seguir extendiendo la Alianza hacia el este, hizo que Putin, al volver a la presidencia rusa en 2012, diera un giro en su visión de las relaciones estratégicas con Occidente. En Moscú se percibió la necesidad de reforzar aún más su perfil militar frente a los antiguos antagonistas de la Guerra Fría, considerando que, únicamente recuperando el rango de gran potencia, la Federación Rusa podría defender sus principales intereses nacionales, incluida la supervivencia del régimen.

A finales de 2012, el nuevo ministro de Defensa, general Sergey Shoygu, fue puesto al frente del proyecto de modernización de las FAS rusas con un cierto tono de contrarreforma, manteniendo la esencia renovadora y centrando su punto de mira en la OTAN. Se restablecieron de nuevo las estructuras de división y de cuerpo de ejército, devolviendo el protagonismo a las divisiones y recuperando la capacidad para desarrollar operaciones con un mayor volumen de fuerzas y un alto ritmo de batalla. Simultáneamente se potenció la preparación de la fuerza para combatir en toda la dimensión del espectro, desde una guerra local, el conflicto regional, hasta el intercambio nuclear masivo, poniendo gran énfasis en la estrategia híbrida en la que la Federación Rusa está demostrando gran habilidad y un modelo diferenciado.

El desarrollo y la incorporación de nuevas tecnologías por los militares rusos han ido de la mano de las nuevas ideas sobre la naturaleza de la guerra en el siglo XXI en un contexto de clara inferioridad convencional respecto a su gran rival occidental<sup>12</sup>.

La fuerza naval conoció un enorme esfuerzo de modernización debido a su importancia tanto en la disuasión nuclear estratégica, como para la proyección de fuerza y la defensa del rango de gran potencia.

---

9 HARRIS, C. y KAGAN, F. W. (Marzo de 2018). Russia's military Posture: Ground Forces order of battle. *ISW*.

10 DEFENSE INTELLIGENCE AGENCY, *op. cit.*

11 BAEV, P. (Junio de 2020). Transformation of Russian Strategic Culture. Impacts from Local Wars and Global Confrontation. *Notes de l'Ifri, Russie.Nei. Visions*. 118, p. 7.

12 *Ibidem*.

A finales de 2013, la crisis de Euromaidán en Ucrania cambió los equilibrios de fuerza y propició el giro definitivo en la relación entre Moscú y las capitales occidentales. En febrero de 2014, juzgando la situación muy peligrosa para sus intereses estratégicos, el Kremlin, desplegó fuerzas militares en Crimea y organizó un referéndum de adhesión a Rusia. A continuación, Moscú empezó a maniobrar en Ucrania occidental para tomar el control de los territorios más prorrusos. En abril, estalló un conflicto armado en Dombás que sigue activo con distinto nivel de intensidad hasta nuestras fechas.

Desde entonces, no se ha producido ningún avance diplomático significativo. Por parte rusa se trata de impedir que el país vecino termine incorporándose a la esfera de influencia occidental por medio de su ingreso en la OTAN o la UE. Todo parece indicar que la única solución que el Kremlin aceptaría sería la neutralización de Ucrania. Por otra parte, la retórica del Kremlin pretende dejar claro que la reincorporación de Crimea en la Federación Rusa ya es irreversible. Putin cuenta con que mientras el conflicto se mantenga activo en el nivel actual la posibilidad de que Ucrania forme parte de la Alianza Atlántica es nula. Eso le basta además para garantizar que su palabra sea escuchada en Kiev<sup>13</sup>.

Para resistir mejor las presiones de Washington y sus aliados, el liderazgo ruso ahondó aún más su asociación estratégica con Pekín hasta un grado de colaboración militar y científico tecnológica que parecía insalvable, dando la puntilla definitiva al orden internacional liberal liderado por la gran potencia norteamericana y perdiendo Europa mucho peso en las prioridades de su política exterior. La solidez de la entente chino-rusa y la clara determinación de Pekín han dado paso a un sistema internacional multipolar.

En 2015, la evolución de los acontecimientos en la guerra de Siria ofreció al Kremlin la oportunidad de romper el cerco al que Rusia se sentía sometida por parte de los países de la OTAN y actuar de nuevo en el concierto internacional como una gran potencia. El éxito obtenido por Moscú en dicha guerra le ha permitido alcanzar los objetivos previstos. Además, el Kremlin ha sabido tejer en Oriente Medio una red de vínculos e intereses geopolíticos, económico-energéticos y militares que le han convertido en un actor indispensable para la paz y los equilibrios de poder en la región.

Desde la posición preeminente en Oriente Medio, Rusia ha ensanchado su horizonte geopolítico y está expandiendo su influencia al Mediterráneo Oriental y el África Subsahariana, poniendo a prueba su capacidad para luchar en múltiples guerras, proyectar fuerza más allá de su región inmediata y llevar a cabo una influencia encubierta. Su éxito junto con Turquía en la pacificación de Libia y la presencia relevante de empresas militares privadas rusas en Mali y otros países africanos son especialmente relevantes para España. Ahora parece lista para abordar una fase de consolidación. La expansión geopolítica que Moscú ha llevado a cabo por todo el mundo ha demostrado ser sostenible y rentable, aportando dividendos tanto económicos como políticos. Sin

---

<sup>13</sup> NUÑEZ VILLAVERDE, J. A. (14 de abril de 2021). *Ucrania, un conflicto no tan congelado*. *Real Instituto Elcano*. [Ucrania, un conflicto no tan congelado - Elcano Blog \(realinstitutoelcano.org\)](https://www.realinstitutoelcano.org/).

embargo, el impulso para nuevas iniciativas ha disminuido<sup>14</sup>.

Con la presidencia de Trump y ahora más aún con la de Biden, el enfrentamiento con la Federación Rusa se ha intensificado y se ha vuelto más ideológico. El liderazgo ruso lo percibe como una guerra de largo recorrido en la que están en juego tanto la supervivencia del régimen como la posición de Rusia como gran potencia. El tiempo, se piensa en Moscú, juega en contra de los EE. UU., se trata pues de resistir las presiones exteriores y consolidar la nación en el interior para hacerla más resiliente y sobrevivir una década —quizá dos— en la que, en palabras del ex primer ministro australiano Kevin Rudd: «Viviremos peligrosamente»<sup>15</sup>.

### Cultura estratégica y percepción de amenaza

La Federación Rusa es desde principio del siglo XVIII una gran potencia con una historia y una geografía muy diferenciadas que han dado lugar a una cultura estratégica particular y a un modo específico de interpretar la geopolítica. La toma de decisiones, la estrategia y el pensamiento militar de Rusia siguen profundamente influidos por la historia del país, una visión compartida por la élite gobernante con relación al sitio legítimo que le corresponde a Rusia en el sistema internacional, y una fuerte creencia en la eficacia de las Fuerzas Armadas como instrumento de poder nacional<sup>16</sup>.

Sus extensas fronteras —difíciles de defender—, la amplitud de su territorio —sometido a poderosas fuerzas centrífugas—, la escasa población en la mayor parta de su extensión, sobre todo cuanto más hacia el este, y las múltiples invasiones sufridas en el pasado le han conferido un gran sentido de inseguridad. Además, el sentimiento nacionalista y de grandeza patria está muy arraigado en su sociedad y, como recordaba el historiador Geoffrey Hosking con gran agudeza en 1995, Rusia se interpreta a sí misma mucho más como una nación-imperio que como un Estado nación: «Gran Bretaña tuvo un imperio, pero Rusia fue un imperio y quizás lo siga siendo»<sup>17</sup>.

Es conveniente recordar que, mientras que los demás imperios europeos utilizaron el mar como vía de expansión y enlace con sus colonias o territorios, los rusos lo hicieron por vía fluvial, de modo que el imperio fue extendiendo sus fronteras conservando la continuidad territorial. Cuando las demás potencias imperiales se vieron sometidas al proceso descolonizador, el imperio ruso, sin mares que lo fragmentara y con una mayor —aunque muy imperfecta— amalgama nacional, conservó su integridad territorial.

---

14 BAEV, P., *op. cit.*

15 RUDD, K. (Marzo-abril de 2021). Short of War. How to Keep U.S.-Chinese Confrontation From Ending in Calamity. *Foreign Affairs*.

16 KOFMAN, M., *op. cit.*

17 HOSKING, G. (10 de marzo de 1995). The Freudian Frontier. *Times Literary Supplement*. P. 27.

No cabe duda de que la actual élite que dirige el país siente una fuerte nostalgia imperial, ya que en su mayoría formó parte de la maquinaria estatal soviética. Mark Galeotti se refiere a ello caracterizando a Vladimir Putin como *homo sovieticus*, no por la ideología marxista entonces imperante, sino por la impronta que dejó en él haber servido en una Rusia que era una potencia dominante y, a su manera, respetada<sup>18</sup>.

Además, Putin fue testigo del colapso de la Unión Soviética desde dentro, estando su poder militar en su apogeo, lo que le ha puesto en alerta tanto frente a los «cantos de sirena» occidentales, como frente a la amenaza de una crisis interna.

Una constante de la geopolítica rusa en los últimos trescientos cincuenta años ha sido la dificultad de Moscú para acceder desde su territorio a los mares abiertos y el empeño correspondiente para abrirse camino en dicho sentido. Esta circunstancia ha hecho de Rusia una potencia expansionista temida por sus vecinos. La reacción de estos se ha interpretado frecuentemente en Rusia como una aversión hacia ella o un intento de excluirla de Europa.

La percibida amenaza de cerco de la OTAN que se deriva de su potencial expansión hacia el este ha cambiado dicha dinámica y define la estrategia rusa en términos esencialmente defensivos. Dadas las intensas percepciones de amenaza recíproca, resulta muy difícil reconciliar las percepciones geopolíticas de la Federación Rusa y sus vecinos de la Europa del Este.

Moscú ha estado históricamente sometido a ciclos de resurgimiento y declive, con el estancamiento a menudo después de la expansión. Sin embargo, más allá de estos altibajos a modo de «montaña rusa», se puede ver que durante siglos Rusia ha sido, y sigue siendo, una gran potencia que permanece, sobrevive a grandes conmociones y muestra una asombrosa resiliencia.

No obstante, Rusia se ha caracterizado por ser una gran potencia relativamente débil y a menudo tecnológicamente atrasada en comparación con su rival occidental. De ahí que el punto de vista estratégico de Moscú siempre haya sido moldeado tanto por la percepción de vulnerabilidad y las amenazas extranjeras e internas, como por la ambición y el afán de reconocimiento.

Por otra parte, si bien ha solido carecer del dinamismo económico de las potencias occidentales, el Estado ruso tiene una clara propensión a medirse con potencias más fuertes y a competir eficazmente en la política internacional muy por encima de su poder relativo.

Rusia es además una nación con una gran herencia cultural, una impronta religiosa particular y un hondo sentido de excepcionalismo nacional, refrendado por su papel de salvador de Europa en las dos «grandes guerras patrióticas», la napoleónica y la 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial.

---

<sup>18</sup> GALEOTTI, M. (2019). *We need to talk about Putin*. Ebury.

En noviembre de 2016, Putin inauguró en el centro de Moscú una estatua de diecisiete metros de altura del príncipe Vladimiro I, conquistador y unificador de la Rus de Kiev, bautizado en Crimea en el año 988, a quien el patriarca Kiril definió como «padre del pueblo ruso y símbolo de la unidad de todos los pueblos de la Rusia histórica»<sup>19</sup>. Con ello quiso transmitir un doble mensaje: el esencial vínculo fundacional que une a las naciones eslavas orientales —Rusia, Bielorrusia y Ucrania— y las raíces culturales propias de la nación rusa a las que no piensa renunciar en favor de la percibida imposición de los valores de las sociedades occidentales.

## Los grandes intereses nacionales

La ESN y la política exterior rusa son bastante estables y responden a tres grandes objetivos nacionales interrelacionados entre sí:

- La seguridad del Estado, interna y externa.
- El desarrollo económico.
- El rango de gran potencia.

La supervivencia del régimen es claramente la prioridad incondicional del Kremlin. Esto exige mantener el control total sobre el proceso político interno, lo que no resulta nada fácil, porque las redes sociales se han convertido en la principal fuente de información, especialmente para los jóvenes. Esta circunstancia ha inducido a un mayor aumento del discurso patriótico, así como a un comportamiento más agresivo hacia la oposición interna. Las autoridades rusas son muy sensibles al descontento social y consideran que la protesta social es mucho más peligrosa para la estabilidad del régimen que la política. De momento, el apoyo popular del presidente Putin se mantiene estable en un 60 %<sup>20</sup>.

El liderazgo ruso demuestra confianza en sí mismo y no muestra la voluntad de hacer concesiones en términos de control del proceso político. La situación macroeconómica es mejor que en muchos otros países y Rusia ha sufrido menos la crisis económica derivada de la pandemia del coronavirus que la media mundial. Sin embargo, Rusia padece un estancamiento del crecimiento económico del que es muy difícil salir sin modificar las premisas estratégicas.

Lo que más preocupa en el Kremlin no es una protesta o revolución a corto plazo, sino una alienación a largo plazo de la sociedad y una creciente brecha entre la narrativa

---

19 EFE. (4 de noviembre de 2016). Putin inaugura un monumento a Vladímir, el príncipe que cristianizó Rusia en 988. Moscú.

20 SUSLOV, D. V. (8 de junio de 2021). Russian Foreign and Domestic Policy. Conferencia pronunciada en el Colegio de Defensa de la OTAN (NADEFCOL).

del Kremlin y el estado de ánimo real de la gente, especialmente los jóvenes, sobre todo, si la situación económica y social no mejora.

Esta circunstancia pone serios límites a la política exterior rusa. La sociedad no apoyaría nuevos esfuerzos costosos. Por ello Rusia está tratando de evitar tanto una nueva carrera armamentista en toda regla, como compromisos de reconstrucción del Estado en Siria, rechaza integrar la región de Dombás oficialmente en la Federación Rusa y no está interesada en iniciar una escalada en Ucrania. El Kremlin evita igualmente enviar tropas regulares a lugares como Libia y otros estados africanos y prefiere empresas militares privadas, como el grupo Wagner. Del mismo modo, Moscú está interesada en evitar un aumento cualitativo de las sanciones<sup>21</sup>.

Otro aspecto clave es la permanencia de Putin en el poder más allá de 2024, ya que su partida crearía inestabilidad. El Kremlin ha construido un sistema político en el que el propio Putin es quien tiene la legitimidad y no las instituciones estatales. Él es, además, el que posee la lealtad de los jefes regionales, un tema especialmente sensible. Una de las opciones que se barajan es la unión de Rusia y Bielorrusia en forma de confederación con Putin como su presidente. Esta opción estuvo en una mesa durante bastante tiempo, y ahora, con el completo y probablemente irreversible aislamiento de Lukashenko de Occidente, es nuevamente posible.

Una vulnerabilidad de Rusia es la corrupción y la cultura política propiciada por el fenómeno de los oligarcas inducido por el modo como se gestionó la transición al modelo capitalista en la época de Yeltsin.

La demografía constituye otra preocupación importante: escasa población, desigual distribución, envejecimiento, crecimiento de la proporción de población no eslava y de población con una religión distinta a la ortodoxa, especialmente la musulmana, en detrimento de los rusos étnicos, columna vertebral del Estado ruso.

El concepto que modula las aspiraciones estratégicas rusas es el de «gran potencia global independiente» tanto de Occidente como de China, siendo uno de los pocos Estados del mundo, que es de facto independiente en sus políticas internas, exteriores y de defensa, y que juega en la máxima categoría de los asuntos globales. Esta identidad de gran potencia se considera una especie de destino histórico, el ADN nacional, y Rusia no puede imaginar ningún otro papel en el sistema internacional. Como dijo Putin: «O Rusia posee plena soberanía e independencia, o no hay Rusia»<sup>22</sup>.

Para conseguir el objetivo anterior el liderazgo ruso considera esencial que Moscú disponga de una esfera de influencia en el vecindario inmediato, respetada por terceras potencias, constituida fundamentalmente por las repúblicas exsoviéticas —excepto las repúblicas bálticas— donde el orden económico y de seguridad esté centrado en Rusia. La Unión Económica Euroasiática y la Organización del Tratado de Seguridad

---

21 *Ibidem.*

22 *Ibidem.*

Colectiva son los dos instrumentos con los que Rusia pretende articular su liderazgo regional.

En una segunda prioridad Rusia necesita estar presente en todo el mundo y asegurarse de que sus puntos de vista, en paridad con las otras grandes potencias, sean tenidos en cuenta, no solo en el vecindario inmediato, sino también en lugares como Oriente Medio, África, Asia y América Latina. Este objetivo se ha visto reforzado como medio para proteger su zona de influencia inmediata y evitar el cerco de la OTAN.

Por todo ello el Kremlin impulsa un orden mundial multipolar, trata de construir una política exterior multisectorial y es partidario de reforzar la ONU y su Consejo de Seguridad<sup>23</sup>, donde tiene una posición de privilegio.

### *La estrategia de seguridad nacional*

La ESN 2021 no supone un cambio esencial respecto a la de 2015, no obstante, marca un giro progresivo hacia una concepción del mundo que contempla no solo los Estados extranjeros como una amenaza —especialmente la procedente de los países occidentales en general y de EE. UU. en particular—, sino también la misma dinámica de la modernidad<sup>24</sup>. Esta pone además de relieve una tendencia muy acusada de contemplar cualquier asunto desde el prisma de la seguridad.

Su principal premisa es que el mundo está en un proceso de profunda transformación y crisis: por una parte, la hegemonía de Occidente está llegando a su fin, por otra, el mundo se está volviendo más conflictivo: un mundo interconectado y en proceso de fragmentación y de agudización de las divisiones y en el que las principales líneas de batalla no se trazan entre los países, sino dentro de ellos. Las victorias serán ganadas y las derrotas sufridas en gran medida en el territorio nacional. En consecuencia, es el ámbito nacional el que presenta los mayores desafíos y es ahí donde se debe dirigir el impulso principal de las políticas gubernamentales<sup>25</sup>. Desde el punto de vista de la seguridad, el uso de la fuerza se ve como una amenaza cada vez mayor.

Desde la crisis económica mundial de 2008, el Kremlin ya no ve el mundo con Occidente como su centro y referencia, ni considera lo occidental como sinónimo de modernidad. Rusia cree que EE. UU. ya no es capaz de determinar el curso de

---

23 LABORIE, M. (9 de septiembre de 2021). La Estrategia de seguridad nacional de la Federación Rusa (julio 2021): un manifiesto hacia la confrontación con Occidente. *Global Strategy Report*, 36/2021. <https://global-strategy.org/la-estrategia-de-seguridad-nacional-de-la-federacion-rusa-julio-2021-un-manifiesto-hacia-la-confrontacion-con-occidente>

24 GALEOTTI, M. (5 de Julio de 2021). New National Security Strategy Is a Paranoid's Chapter. *The Moscow Times*. <https://www.themoscowtimes.com/2021/07/05/new-national-security-strategy-is-a-paranoids-charter-a74424>

25 TRENIN, D., *op. cit.*

la historia mundial y el desarrollo de regiones clave, como Asia y Oriente Medio. El Pacífico, no el Atlántico, es el eje central de la economía y la política mundial y el liderazgo ruso contempla un mundo que marcha en direcciones divergentes en lo ideológico, donde ya no hay un modelo político-económico ni de valores de referencia.

Así, Moscú considera que la hegemonía global de Occidente y de la universalización de sus valores ha acabado, lo que ha hecho el mundo inequívocamente multipolar con varias décadas por delante de confrontación por la primacía global entre EE. UU. y China. En este contexto la Federación Rusa ve su relevancia estratégica potenciada tanto frente a los dos gigantes geopolíticos, como frente a las potencias regionales. Antes o después, según Pekín refuerce su posición respecto a Washington, la gran potencia norteamericana tendrá que buscar algún tipo de *modus vivendi* con Moscú y reconocer su condición de gran potencia independiente<sup>26</sup>.

La asunción de esta hipótesis lleva a Rusia a una actitud de «paciencia estratégica» que se define en los siguientes términos: gestionar la confrontación con los EE. UU., evitar su escalada incontrolable, resistirla económica y políticamente, y esperar una mayor adaptación de la política exterior de Washington a la multipolaridad. Una de las formas más efectivas de acelerar la adaptación de Estados Unidos al mundo multipolar es fortalecer los lazos con los aliados y socios estadounidenses en Asia, Oriente Medio e idealmente Europa<sup>27</sup>.

Entretanto, el factor determinante es el abierto enfrentamiento con la OTAN y su líder, los EE. UU. Estos y algunos de sus aliados de la OTAN son oficialmente calificados de Estados hostiles. A diferencia de la ESN de 2015, no considera que la relación sea salvable<sup>28</sup>. La Organización Atlántica es vista como la institucionalización de la hegemonía estadounidense. Desde el punto de vista del Kremlin, el orden de seguridad europeo basado en la OTAN excluye automáticamente a Rusia, porque por definición esta no puede participar en un acuerdo dominado por Washington.

Al mismo tiempo, la habilidad de China de no llevar a cabo una política hegemónica frente a Rusia y la igualdad diplomática en las relaciones Moscú-Pekín, a pesar de la creciente asimetría a favor de China, es la garantía de la asociación entre ambas capitales. A más largo plazo, probablemente surgirá el desafío de China, y Rusia tendrá que buscar nuevas formas de garantizar su independencia estratégica. Entretanto, el gigante asiático seguirá siendo el principal socio estratégico de Rusia. Las buenas relaciones con China, que es su primer socio comercial, han sido y siguen siendo vitales para la seguridad y el desarrollo económico de Rusia.

26 THE LONGER TELEGRAM: Toward A New American China Strategy. (2021). *Atlantic Council strategy papers*. The Scowcroft Center for Strategy and Security. <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2021/01/The-Longer-Telegram-Toward-A-New-American-China-Strategy.pdf>

27 SUSLOV, D. V., *op. cit.*

28 TRENIN, D., *op. cit.*

No obstante, Rusia equilibra a China fortaleciendo las asociaciones con otros Estados asiáticos, especialmente con la India —con quien mantiene una vieja relación de entendimiento esencial para ambas potencias que quieren evitar verse atrapadas en la división del mundo en dos frentes: el chino y el norteamericano—, pero también con Japón, Corea del Sur y los Estados de la ASEAN, los primeros firmes aliados de EE. UU.

En cuanto al conflicto en Dombás, no se debe esperar ningún cambio significativo en la política rusa. Moscú exige que se cumplan lo acordado en Minsk: reforma constitucional, amnistía, estatus especial permanente y elecciones. Si Ucrania rechazara oficialmente estas obligaciones o intentara restablecer el control militar sobre Dombás, o se acercara a la membresía de la OTAN, la Federación Rusa podría reanudar una guerra a gran escala<sup>29</sup>.

Aunque, a largo plazo, Rusia está interesada en mejorar las relaciones con los países de Europa occidental, a corto plazo se ve muy difícil debido al asunto de Navalny, la situación en Bielorrusia y Ucrania y las relaciones de Europa con EE. UU. De momento, las relaciones con Occidente están despriorizadas.

En lo relativo a Oriente Medio —donde Rusia es el único actor global que tiene relaciones de cooperación equilibradas con todas las grandes potencias regionales—, y Libia, el propósito es fortalecer a Rusia como el intermediario central de la resolución de los conflictos sirio y libio y promover su resolución en cooperación con los actores regionales, desplazando en lo posible a las potencias occidentales. Además, el Kremlin está tratando de aumentar su presencia en África con el ánimo general de «volver a África».

Después de haber recuperado recientemente el estatus de gran potencia y reformado y rearmado con éxito sus FAS, los líderes rusos están redirigiendo su atención hacia dentro de sus propias fronteras para abordar las debilidades, desequilibrios y desigualdades evidentes de la situación interna del país.

Desde el punto de vista económico, Rusia considera que se enfrenta a una presión desleal en forma de diversas restricciones destinadas a perjudicarla y frenarla. Además, la ESN refuerza aún más, en relación con la versión de 2015, los aspectos morales y éticos de la seguridad nacional. Proporciona una lista de valores tradicionales rusos y los discute ampliamente. Considera que estos valores están siendo atacados a través de la occidentalización, que amenaza con robar a los rusos su soberanía cultural, y a través de intentos de vilipendiar a Rusia mediante la reescritura de la historia y afirma que son los EE. UU., sus aliados, corporaciones transnacionales y ONG extranjeras los que están atacando activamente estos valores tradicionales rusos<sup>30</sup>.

---

29 SUSLOV, D. V., *op. cit.*

30 KAPOOR, N. (7 de julio de 2021). Russia's new national security strategy. *Observer Research Foundation*. <https://www.orfonline.org/expert-speak/russias-new-national-security-strategy>

En su dimensión interna, a Rusia le preocupan las vulnerabilidades y amenazas que se derivan de su demografía, su estabilidad política y soberanía, la concordia y armonía nacional, así como la corrupción y pone el énfasis en la importancia del desarrollo económico sobre la base de nuevas tecnologías, la protección del medio ambiente y la adaptación al cambio climático y, por último, el clima espiritual y moral de la nación.

La ESN rusa esboza una larga serie de medidas para abordar los problemas internos, desde el aumento de la pobreza y la dependencia crítica de la tecnología importada hasta el advenimiento de la energía verde y la pérdida de la ventaja tecnológica y educativa de la era soviética. Recientemente el Kremlin ha reconocido que el cambio climático es una cuestión de alto nivel, con importantes repercusiones geopolíticas y expectativas excesivas sobre los beneficios del calentamiento global para un país predominantemente frío. La apuesta de Moscú por la digitalización ha dado un gran impulso a la difusión de los servicios digitales en toda Rusia.

La nueva ESN marca un hito importante en el abandono oficial de Rusia de la fraseología liberal de la década de 1990 y su sustitución por un código moral arraigado en las propias tradiciones del país. Sin embargo, reconoce la necesidad de cooperación selectiva con Occidente en áreas de interés mutuo como cambio climático, el Ártico y la no proliferación de armas nucleares.

### *Estrategia de defensa*

La estrategia militar rusa para la competición con las otras grandes potencias comienza con la decisión de establecer una disuasión nuclear y convencional eficaz, dando forma al equilibrio militar, lo que paradójicamente otorga a Moscú confianza para desarrollar un enfoque indirecto, una estrategia de erosión, contra los EE. UU. Mientras se mantenga la disuasión convencional y nuclear, las diversas formas de enfrentamiento por debajo del umbral de la guerra, por medios militares o no militares, son viables y pueden resultar eficaces.

Moscú pretende convertirse en una especie de espina estratégica en el costado de EE. UU., participando en el arbitraje geopolítico, estableciéndose como un agente de poder a bajo coste y debilitando aquellas instituciones que empoderan la acción colectiva occidental. En última instancia, Rusia busca un acuerdo, no basado en el equilibrio real de poder en el sistema internacional, sino vinculado a su capacidad para influir en él. Ese acuerdo supondría una forma de distensión y el reconocimiento del estatus de gran potencia y los correspondientes privilegios<sup>31</sup>.

El Kremlin ha realizado un enorme esfuerzo en la restauración del poder militar convencional, construyendo unas FAS equilibradas que incluye una fuerza de propósito general para los conflictos locales, una disuasión convencional no nuclear y un arsenal

---

<sup>31</sup> KOFMAN, M., *op. cit.*

nuclear eficaz para la guerra nuclear de teatro. Esto permite a Moscú imponer su voluntad a sus vecinos a través de operaciones convencionales limitadas, pero lo más importante es disponer de un importante recurso para la negociación coercitiva y la gestión del riesgo contra los EE. UU. y la OTAN.

Respaldado por la creciente disuasión convencional y nuclear, Moscú tiene más confianza en perseguir el enfrentamiento indirecto a través de la insidia cibernética, la guerra política y otras formas de coerción contra Washington y sus aliados, con la esperanza de imponer costes con el tiempo. Se trata tanto de una forma de represalia por las sanciones occidentales como de un enfoque más arcaico de las luchas por el poder, aprovechando la capacidad de afectar la cohesión política entre los Estados occidentales.

Inherente a la estrategia rusa es la presunción de que, en este tipo de enfrentamientos, el Kremlin tiene mayores márgenes de actuación y se siente más cómodo que las potencias occidentales, lo que permite a Rusia amenazar con acciones convencionales de largo alcance o escalada nuclear en crisis donde el adversario se sienta inclinado a retroceder. Como consecuencia, el desafío para Occidente es esencialmente una brecha cognitiva en la comprensión del carácter moderno de la guerra entre grandes potencias.

Moscú ve la guerra sin contacto y la guerra relámpago aeroespacial como los elementos definitorios de la forma de guerra occidental, que se combinan con la subversión política para crear revoluciones de color dentro de la esfera de influencia autoasignada de Rusia. Así, un conflicto comenzaría con algo similar a una combinación de subversión política organizada y guerra de información. Sin embargo, este desafío por debajo del umbral convencional es visto por el liderazgo militar ruso como la punta de lanza del verdadero poder coercitivo que proviene del poder militar tecnológico occidental y de su impresionante arsenal de armas guiadas de precisión. Los elementos convencionales son, por tanto, el toque final de una guerra no declarada que comienza con la subversión política.

El Estado Mayor ruso considera que la guerra es de naturaleza sistémica o nodal, por lo que un sistema militar tiene nodos críticos que pueden destruir su capacidad de luchar, y de manera similar un sistema político tiene elementos esenciales para su voluntad política o resolución en una crisis.

Los conceptos operativos rusos están orientados a conformar el contexto estratégico durante el período de amenaza de guerra y a lograr la victoria en un enfrentamiento de diferentes sistemas durante el período inicial de guerra<sup>32</sup>. En el pensamiento militar ruso no hay cabida para una guerra exclusivamente convencional con la OTAN o que se prolongue más allá de un período inicial decisivo de unas pocas semanas, en cuyo caso la Federación Rusa sería derrotada.

---

32 *Russia's Military Modernisation, An Assessment*. (Septiembre de 2020). IISS strategic dossier. P. 179.

Dado que Rusia no puede permitirse una guerra convencional prolongada a gran escala con la OTAN, mantiene una doctrina que permita el primer uso de armas nucleares no estratégicas en un conflicto convencional a gran escala, si Rusia comienza a perder.

Como tampoco puede permitirse una carrera armamentista a gran escala, refuerza la disuasión a través de medidas asimétricas y el desarrollo de una nueva generación de armas estratégicas y no estratégicas (hipersónicas) que reducen la ventaja militar estadounidense<sup>33</sup>.

Para evitar el enfrentamiento militar directo, la carrera armamentista y fortalecer la estabilidad estratégica, el Kremlin está dispuesto a entenderse con Washington en los siguientes casos:

- El desarrollo de una nueva arquitectura para el control de armamentos y la estabilidad estratégica más allá del Nuevo START;
- La elaboración de regímenes de comportamiento en los dominios en los que el riesgo de enfrentamiento militar es mayor: el cibernético;
- El fortalecimiento de la solución de conflictos, las líneas telefónicas directas, el diálogo político y de militar a militar;
- Evitar el despliegue de armas nucleares de bajo rendimiento en las proximidades de Rusia y misiles de medio alcance en Europa.

En los últimos conflictos armados, Rusia ha utilizado el poder militar sobre la base de una suficiencia razonable, no buscando tanto abrumar por la superioridad militar como el poder coercitivo para lograr los fines políticos deseados. En ellas Moscú ha demostrado cierta eficacia a la hora de combinar la guerra indirecta con el poder militar convencional, pero es el poder militar propiamente el que ha logrado los resultados deseados en las contiendas locales.

## Economía e industria de defensa

La reforma militar rusa y su asombrosa modernización han sido posible gracias a un esfuerzo muy significativo en materia de gasto militar. Desde 1992, la trayectoria de los gastos en defensa rusos han pasado por cuatro fases: la primera, tras el final del comunismo, fue de un claro declinar; la segunda, durante la primera década del siglo XXI, conoció el principio de la recuperación, aunque los objetivos de las adquisiciones no se alcanzaran; la tercera, de 2011 a 2015, supuso un mayor crecimiento presupuestario y en la cuarta, desde 2016, el objetivo ha sido el sostenimiento de este progreso, aunque

---

33 SUSLOV, D. V., *op. cit.*

los incrementos de gasto hayan sido modestos<sup>34</sup>.

Las Fuerzas Armadas en su conjunto se han visto favorecidas por este compromiso presupuestario. Las fuerzas estratégicas y las aeroespaciales han sido las más favorecidas, mientras que la marina de guerra se ha visto en apuros para alcanzar sus ambiciones en las fuerzas de superficie; en el caso del Ejército de tierra, tampoco se han alcanzado los objetivos en algunas áreas clave como el armamento pesado. En algunos casos, se ha tenido que acudir a soluciones de compromiso con la actualización de desarrollos armamentísticos anticuados.

Según SIPRI con fecha de abril de 2020 y datos en dólares<sup>35</sup>, el gasto militar ruso aumentó en un 175 % en términos reales entre 2000 y 2019 y en un 30 % entre 2010 y 2019 (figura 1). Aunque disminuyó en 2017 y 2018, volvió a aumentar en 2019 hasta alcanzar los 65.100 millones de dólares. El gasto militar como porcentaje del PIB fue del 3,9 % en 2019. Esto fue más alto que en 2010, pero mucho más bajo que el máximo del 5,5 % alcanzado en 2016.

Rusia es el cuarto país del mundo con mayor gasto militar en dólares después de Estados Unidos, China e India. El gasto militar de Estados Unidos en 2019 fue más de once veces mayor que el de Rusia, mientras que el de China fue cuatro veces mayor. En contraste, Rusia gastó alrededor de un 30 % más que Francia, Alemania y el Reino Unido.

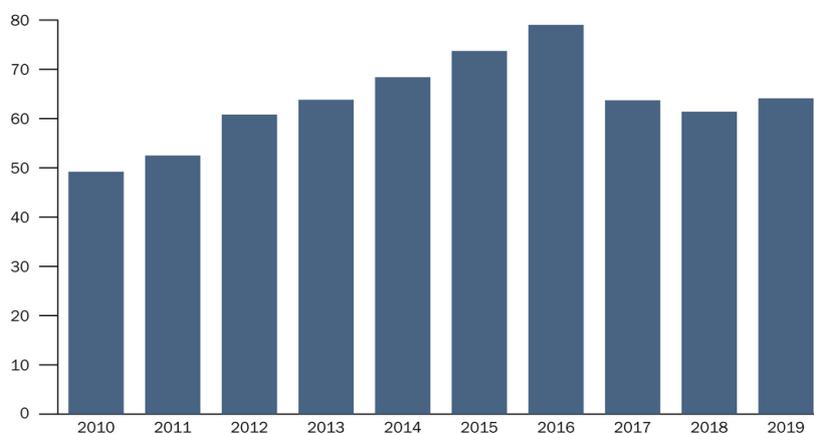


Figura 1. Gasto militar ruso de 2010 a 2019 (en miles de millones de dólares)

Rusia emite planes presupuestarios trienales, para el período 2020-22, proyecta pequeños aumentos nominales anuales en el gasto militar. Sin embargo, la tasa de inflación esperada significa que es probable que el gasto militar disminuya en términos reales, aunque la sostenida subida de los precios del petróleo en lo que va de año

34 *Russia's Military Modernisation, An Assessment*. (Septiembre de 2020). IISS strategic dossier. P. 161.

35 SIPRI. (Abril de 2020). Russia's military spending: Frequently asked question.

supone un respaldo al esfuerzo económico del Estado ruso.

No obstante, Rusia dispone de unas capacidades militares mucho más potentes de lo que se sugiere su gasto militar en dólares. Los bienes y servicios militares cuestan menos en Rusia que en los EE. UU. o la mayor parte de Europa y, por lo tanto, el gasto militar ruso tiene un mayor poder adquisitivo. A diferencia de EE. UU. y otros grandes Estados europeos, Rusia todavía depende del servicio militar obligatorio. Además, los militares de carrera rusos tienen salarios más bajos. Por ejemplo, en 2019 un teniente coronel ruso recibió aproximadamente 1.330 \$ al mes, mientras que un capitán en el ejército británico recibió más de 4.000 \$ mensuales. Por otra parte, la mayor parte de las capacidades militares rusas las produce la propia industria de Defensa al coste en rublos y no en dólares. La conversión del gasto militar ruso utilizando tasas de PPA basadas en el PIB (según datos del Fondo Monetario Internacional) arroja un gasto de 166.000 millones \$ en 2019 (en lugar de 65.100 millones \$ utilizando los tipos de cambio del mercado). Esto supone algo menos de una cuarta parte del gasto estadounidense<sup>36</sup>.

La industria de Defensa, a pesar de la profunda crisis por la que pasó tras el colapso de la URSS, que la llevó a reducir en 1997 su producción a un 10 % de lo que había sido en 1991 y de la que ya se ha recuperado, es una de las principales claves que ha permitido a Rusia disponer de unas Fuerzas Armadas de primer orden acordes con sus ambiciones estratégicas. Su supervivencia en la fase más crítica se debió, en gran parte, a la exportación. Ha resultado determinante el aumento en los gastos de producción de la industria de defensa que se inició en 2011. Hoy es una importante fuente de empleo, directo e indirecto, que sostiene dos millones y medio de puestos de trabajo. Esta actúa también como principal motor de la modernización tecnológica del país, produce los sistemas de armas más avanzados del mundo después de los de EE. UU., y ha provisto a las FAS rusas de las capacidades que le han permitido recuperar su pujanza militar. Destaca en ámbitos como los helicópteros, los misiles balísticos, de crucero y tácticos y los sistemas de defensa antiaérea; tiene también un gran nivel en los barcos de superficie y aviones de caza de última generación y de transporte, y permite a la Federación Rusa formar parte del club exclusivo de los tres países —junto con EE. UU. y China— que son capaces de producir armamento en todo el espectro de capacidades militares<sup>37</sup>.

## Impacto de la COVID-19

El cambio de nombre de la vacuna «Gam-COVID-Vac» por «Sputnik» —que fue la primera del mundo en registrarse— destaca el deseo de Rusia de ser visto como un líder

36 SIPRI, *op. cit.*

37 *Russia's Military Modernisation, An Assessment, op. cit.*, pp. 167 y 177.

global en tecnología, como lo fue una vez con el primer satélite del mundo enviado al espacio en 1957. Para Rusia ganar la carrera mundial de la vacuna contra la COVID-19 parecía ser un fin en sí mismo y no solo un medio para luchar contra la pandemia. El sistema ruso de ciencia, tecnología e innovación está orientado hacia la competitividad geo-económica global y se basa en control estatal, soberanía y autosuficiencia<sup>38</sup>.

El Kremlin ha hecho un uso bastante eficaz de la diplomacia pandémica desde el mismo inicio de la crisis en marzo de 2020. Además, Rusia ha tenido un impacto menor que la media a causa de los efectos del coronavirus.

## Proyección de futuro

El futuro de la Federación Rusa es muy incierto, pero hay razones para suponer que sea capaz de sostener su posición de gran potencia por un tiempo, al menos por una o dos décadas, lo suficiente para que China iguale el poder geopolítico de la gran potencia norteamericana y el reparto de fuerzas en el panorama internacional se altere de tal manera que el Kremlin pueda jugar el papel de potencia equilibradora que desea. Además, el panorama nuclear internacional se va a ver sometido a una gran reconfiguración como consecuencia de las ambiciones chinas en dicho dominio y esto favorecerá a Moscú, una de las dos superpotencias nucleares.

Rusia ha demostrado históricamente gran resiliencia y está preparada para la contienda geopolítica que se vislumbra en el horizonte. No es probable que Moscú pueda crecer en poder mucho más de lo conseguido hasta ahora, pero, aunque su poder relativo tienda a disminuir, Rusia seguirá siendo un actor clave en el escenario mundial gracias a su gran arsenal nuclear, sus recursos naturales, su centralidad geográfica en Eurasia, su derecho de veto del Consejo de Seguridad de la ONU y su población altamente cualificada<sup>39</sup>. Es muy probable que su determinación en el empleo de la fuerza y su identificación con las dinámicas de la geopolítica le permitan sobrevivir a la tormenta estratégica que se avecina y que la «trampa de Tucídides» parece presagiar.

Como reconoce la ESN 2021, muchas de las claves residirán en la capacidad del Kremlin para resolver los asuntos de naturaleza interna y para mantener el control de las considerables fuerzas políticas que subyacen en la sociedad rusa.

38 SAARI, S. (Julio de 2021). Russia's Corona Diplomacy and Geoeconomic Competition a Sputnik Moment. *FIIA briefing paper 315*. [https://www.fia.fi/wp-content/uploads/2021/06/bp315\\_russias-corona-diplomacy-and-geoeconomic-competition\\_sinikukka-saari.pdf](https://www.fia.fi/wp-content/uploads/2021/06/bp315_russias-corona-diplomacy-and-geoeconomic-competition_sinikukka-saari.pdf)

39 GRAHAM, T. (Noviembre/diciembre de 2019). Let Russia be Russia. The Case for a More Pragmatic Approach to Moscow. *Foreign Affairs*. P. 135.

## Consideraciones para España

Para España resulta especialmente relevante la posición del Kremlin en su expansión por África, donde se encuentra la prioridad española en materia de seguridad, especialmente a largo plazo. Antes o después habrá asuntos que requieran la colaboración con Rusia. En una relación de confrontación, Moscú podría actuar de forma insidiosa para presionar a Madrid o resarcirse de las políticas contra Rusia por parte de alianzas de las que España forma parte. En un caso extremo, podría llegar a desestabilizar un país o potenciar un factor de conflictividad para obligar a sus oponentes a diversificar los recursos estratégicos y dirigir la atención a otras latitudes.

Además, la excesiva atención estratégica que la OTAN y la UE dedican a su flanco este perjudica los recursos y las energías que estas organizaciones, y sobre todo la UE, deberían dirigir hacia el sur. Allí las tendencias apuntan a un claro deterioro del panorama de seguridad y faltan interlocutores fiables para diseñar una estrategia que combine seguridad y desarrollo.

Rusia, por el contrario, es un socio difícil y un enemigo peligroso, pero es una potencia que cumple lo acordado y puede sumar sus fuerzas para la resolución de muchos asuntos globales, claves para el futuro común de la humanidad. Ciertamente, eso obligaría a hacer importantes concesiones, algunas dolorosas, pero que lo serán más cuanto más se alargue el tiempo para llegar a esa conclusión.

Otra posibilidad es intentar doblegar la voluntad de Rusia por medio de un gran frente democrático que choque frontalmente con las potencias autoritarias; pero eso es como jugar a la ruleta rusa, especialmente para España, un país con una débil conciencia de defensa y escasa cohesión nacional.

De las tres sensibilidades que hay dentro de la OTAN en relación con la Federación Rusa: hostilidad arraigada en la experiencia histórica de Polonia y las repúblicas bálticas; empeño para que Rusia se someta al liderazgo de los EE. UU. que representan las potencias anglosajonas y la búsqueda de una línea de acción que evite que las tensiones sigan creciendo que caracteriza a las potencias continentales Alemania, Francia e Italia, España debe alinearse claramente con la última opción.

Por otra parte, enfrentarse a Rusia y China a la vez es un error estratégico mayúsculo que disminuye notablemente las probabilidades de éxito y eleva enormemente el umbral del esfuerzo requerido.

## **Capítulo quinto**



## **Estrategia Aliada: ¿por qué la OTAN necesita un nuevo *Concepto Estratégico*?**

*Ignacio Fuente Cobo*

### **Introducción**

**E**l problema de la seguridad en Europa, al final de la Segunda Guerra Mundial, se centraba en cómo hacer frente al expansionismo de una Unión Soviética que amenazaba con engullir a los países situados al otro lado del «telón de acero». En 1949, diez países de ambos lados del Atlántico (Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal y Reino Unido) se comprometieron a defenderse mutuamente en caso de agresión armada. Así surgió la Alianza Atlántica, una organización de defensa colectiva creada, en base al artículo 51 de la carta de las Naciones Unidas relativo al derecho a la autodefensa, para hacer frente a una agresión por parte de la Unión Soviética contra cualquiera de ellos.

Como toda alianza, la estructura orgánica que la sostenía, que se denominó Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), precisaba de una estrategia que relacionase la finalidad defensiva que se perseguía con los medios que los nuevos aliados estaban dispuestos a comprometer. La firma del Tratado de Washington, aprobado el cuatro de abril de 1949, fue el primer paso en el desarrollo de una amplia estrategia de seguridad y defensa de la Alianza Atlántica en la que se vinculaba la defensa de América del Norte con la de Europa Occidental. El artículo 3 del Tratado del Atlántico Norte instaba a los signatarios a «mantener y desarrollar su capacidad individual y colectiva para resistir un ataque armado», mientras que el artículo 5 establecía que «las partes acuerdan que un ataque armado contra uno o más de ellos en Europa o América se considerará un atentado contra todos» y en tal caso cada uno de ellos ejercería el derecho de legítima defensa individual o colectiva<sup>1</sup>.

Pero un tratado es solo el marco conceptual en el que se enmarca cualquier estrategia. Necesita desarrollarse. La OTAN lo ha hecho por medio de la aprobación de un documento básico denominado *Concepto Estratégico*, el cual se ha ido modificando y actualizando a través de los distintos periodos históricos. El *Concepto Estratégico* de la OTAN describe el entorno de seguridad general en el que opera la Alianza, recoge el propósito permanente y las tareas centrales de la Alianza, y establece la dirección

---

<sup>1</sup> NATO. The North Atlantic Treaty. [Consulta: 15 de septiembre de 2021]. [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_17120.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm)

estratégica para su empleo político y militar en función de las circunstancias<sup>2</sup>.

Desde 1949 hasta el final de la Guerra Fría, la OTAN aprobó cuatro conceptos estratégicos que se basaron preferentemente en la disuasión y la defensa colectiva, aunque con una atención creciente al diálogo y la distensión a medida que la Guerra Fría fue perdiendo fuerza. Estos primeros conceptos estratégicos buscaban preservar la estabilidad de Europa y estaban diseñados basándose en lo que podría definirse como una «estrategia de compensación» que permitía equilibrar la ventaja convencional soviética aprovechando la mayor capacidad convencional o nuclear de las fuerzas aliadas<sup>3</sup>. Así, en los años cincuenta del siglo pasado, la OTAN confió en la expansión de sus capacidades nucleares como forma de compensar la superioridad numérica soviética; mientras que en los años setenta y ochenta, en una situación de equilibrio nuclear, la OTAN respondió invirtiendo en nuevas tecnologías destinadas a destruir las fuerzas enemigas muy en el interior de la línea del frente aprovechando las ventajas cualitativas que se derivaban de lo que se conoció como la revolución en los asuntos militares<sup>4</sup>. Ello se tradujo en una carrera armamentística que los soviéticos no pudieron seguir y que terminó por llevarlos al colapso.

En el período posterior a la Guerra Fría, a partir de 1991, y hasta nuestros días se han aprobado tres nuevos conceptos estratégicos —en 1991, en 1999 y en 2010—, que responden al contexto geopolítico y de seguridad al que ha tenido que hacer frente la Alianza en cada circunstancia histórica. Si el quinto *Concepto Estratégico*, aprobado en la Cumbre de Roma de noviembre de 1991, reflejaba los profundos cambios políticos producidos en Europa Central y Oriental que «han mejorado radicalmente el entorno de seguridad en el que la Alianza del Atlántico Norte busca alcanzar sus objetivos»<sup>5</sup>, el *Concepto Estratégico* de 1999 propugnaba que la OTAN debía desempeñar un papel más activo en las operaciones de gestión de crisis, incluso si la zona de intervención estaba fuera del área del Tratado del Atlántico Norte y la operación no implicaba compromisos de defensa colectiva. Fue lo que se conoció como «operaciones de respuesta de crisis no contempladas en el artículo 5»<sup>6</sup>.

2 NATO - Topic: Strategic Concepts. [Consulta: 20 de septiembre de 2021]. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_56626.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm)

3 Pifer, S. (April/May 2015). NATO's Response Must be Conventional, not Nuclear. *Survival*. Vol. 57, n.º 2. IISS. P. 121.

4 Who is afraid of America? *The Economist*. (June 13th-19th 2015).

5 NATO - Official text: The Alliance's New Strategic Concept (1991). (7/Nov./1991). [Consulta: 21 de septiembre de 2021]. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_23847.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm)

6 NATO - Official text: The Alliance's Strategic Concept approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D. C. (24/Apr./1999). [Consulta: 21 de septiembre de 2021]. [https://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_27433.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm)

## El *Concepto Estratégico de 2010* como marco de la actual estrategia de seguridad aliada

El *Concepto Estratégico* de la OTAN actualmente vigente data de 2010 y sigue las pautas de los anteriores. Definido como «un compromiso activo, una defensa moderna»<sup>7</sup> refleja el entorno estratégico de la primera década de este siglo caracterizado por la existencia de una zona euroatlántica segura, pacífica y estable, en la que la probabilidad de un ataque convencional contra el territorio de la OTAN era muy reducida. En unas circunstancias en las que se contemplaba a Rusia como un socio, e incluso como un potencial miembro de la Alianza, y China no era más que una eventual potencia emergente, la OTAN descuidó su función tradicional de defensa colectiva, dado que ya no existía un enemigo convencional equiparable a la antigua Unión Soviética.

Ello permitió a las naciones aliadas continuar con su acelerada carrera por el desarme y la reducción de efectivos y capacidades, en el entendimiento de que ya no eran necesarios.

Incluso los propios norteamericanos indicaron en su *Strategic Guidance* del Pentágono de 2012, la necesidad de acometer el redimensionamiento de sus propias Fuerzas Armadas agotadas tras más de una década de esfuerzos militares en Iraq y Afganistán. Por ello, la posición militar norteamericana en la OTAN preconizaba «adaptarse al cambiante escenario estratégico»<sup>8</sup>, lo que les exigía desarrollar en Europa una «aproximación innovadora de bajo coste y poca huella». En la era de los drones, la ciberguerra y los recortes en defensa, los carros de combate y las piezas de artillería se habían convertido casi en una reliquia del pasado. Se trataba de «cambiar masa por agilidad»<sup>9</sup>.

Con un entorno de seguridad marcado por los atentados del 11 de septiembre y la experiencia de la Fuerza de Asistencia a Afganistán (ISAF) cuya responsabilidad asumió la OTAN a partir de agosto de 2003, la Alianza entendió que las amenazas futuras para su seguridad venían representadas principalmente por el terrorismo, la inestabilidad política y social, o los conflictos más allá de las fronteras<sup>10</sup>. De esta manera, la OTAN incorporó —junto a la seguridad colectiva— la gestión de crisis y la seguridad cooperativa como tareas centrales esenciales de la Alianza.

---

7 20120214\_strategic-concept-2010-eng.pdf. [Consulta: 15 de septiembre de 2021]. [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_publications/20120214\\_strategic-concept-2010-eng.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf)

8 DEPARTMENT OF DEFENSE. (January 2012). Sustaining US Global Leadership: Priorities for the 21st Century. [http://www.defense.gov/news/Defense\\_Strategic\\_Guidance.pdf](http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf)

9 Richard Dixon, US Department of Defense. (28/9/2004). Secretary Rumsfeld Interview with WAPI-AM Radio. <http://www.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=2435>

10 20120214\_strategic-concept-2010-eng.pdf. 11.

Se trataba de priorizar el empleo de las herramientas políticas y militares necesarias para gestionar las crisis que afectarían la seguridad de la Alianza antes de que se convirtieran en unos conflictos que, como estaba demostrando Afganistán, resultaban muy difíciles de resolver. Si ello no fuera posible, la OTAN debía tratar de detenerlos usando una combinación adecuada de medios civiles y militares que permitiesen su estabilización<sup>11</sup>.

Por su parte, la seguridad cooperativa recogía la experiencia de los partenariados que tan buenos resultados habían dado en las dos décadas precedentes para extender la seguridad aliada hasta las fronteras rusas. Si el denominado Partenariado para la Paz (PFP)<sup>12</sup> había facilitado la integración en la Alianza como socios de pleno derecho del cinturón de antiguos países enemigos del pacto de Varsovia, en adelante, la seguridad cooperativa debía ir dirigida a la estabilidad en los países fronterizos en la región sur. A estos, la OTAN les ofreció la posibilidad del partenariado fundamentalmente en los campos del control de armamentos, la no proliferación y el desarme, pero sin llegar a la integración en la Alianza, salvo que fueran europeos y democráticos y cumplieran con los estándares militares de la organización.

Esto abría la puerta al ingreso a países balcánicos que habían quedado relegados como era el caso de Montenegro que se integraría en el 2017, o Macedonia del Norte que lo haría en el 2020, pero dejaba fuera de cualquier opción a los países del Diálogo Mediterráneo (Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Mauritania, Marruecos y Túnez) y de la Iniciativa de Cooperación de Estambul (Baréin, Catar, Kuwait y Emiratos Árabes Unidos) en base al argumento, por otra parte evidente, de que no eran europeos y por tanto no se atenían a los límites territoriales del Tratado de Washington.

Más complicada era la situación de países como Ucrania y Georgia que, desde la independencia, habían mostrado un marcado interés por formar parte de la alianza y sobre los cuales no existía consenso sobre su ingreso como se puso de manifiesto en la cumbre de Bucarest de 2008<sup>13</sup>. Algunos socios entendían esta ampliación como una excesiva provocación hacia una Rusia cada vez más recelosa de la aproximación de la OTAN hacia sus fronteras y que, desde la llegada del presidente Putin al poder en el 2000, parecía dispuesta a recuperar el estatus de gran potencia perdido con el fin de la Guerra Fría.

La desconfianza rusa sobre las intenciones de la OTAN con la desaparición de la zona *colchón* de separación entre las fronteras nacionales de Rusia y las de la OTAN, y la posibilidad de que la Alianza terminara desplegando contingentes importantes de tropas

---

11 NATO - Topic: Crisis management. [Consulta: 21 de septiembre de 2021]. [https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49192.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49192.htm)

12 NATO - Topic: Partnership for Peace programme. [Consulta: 15 de septiembre de 2021]. [https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_50349.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50349.htm)

13 NATO Allies Oppose Bush on Georgia and Ukraine. *The New York Times*. [Consulta: 15 de septiembre de 2021]. <https://www.nytimes.com/2008/04/03/world/europe/03nato.html>

en los nuevos Estados recientemente incorporados, algunos de ellos con importantes minorías eslavas en su interior, hizo que la actitud de Rusia fuera progresivamente convirtiéndose en animosidad. A ello contribuyó la propuesta norteamericana en septiembre de 2009 de desarrollar una defensa europea contra los misiles balísticos, tanto marítima como basada en tierra, con el objetivo puesto en Irán, pero que los rusos entendieron iba dirigido contra la línea de flotación de la disuasión nuclear<sup>14</sup>. El despliegue de capacidades antimisiles en los nuevos países incorporados a la OTAN y en el Mediterráneo permitiría a los aliados destruir a los misiles balísticos rusos, sin que ellos pudieran hacer lo mismo.

El resultado de la creciente hostilidad rusa se tradujo en un ataque cibernético sobre las estructuras críticas de Estonia en el 2007 que paralizaron al país y anulaban su capacidad de defenderse<sup>15</sup>. La posibilidad de que Rusia hiciera lo mismo con otros países obligó a la OTAN a colocar la ciberseguridad en el centro de su agenda transatlántica, dada la fragilidad de las defensas de la OTAN en este campo, lo que llevó a la creación de un Centro Ciber de Excelencia, precisamente en Tallin, la capital de Estonia. Igualmente, el *Concepto Estratégico de 2010*, como la declaración final de la Cumbre de la OTAN de Chicago en 2012, subrayó el incremento en el número y en el coste de los ciberataques a las naciones aliadas y la necesidad de realizar mayores esfuerzos para hacerles frente<sup>16</sup>.

Pero habrá que esperar a la breve guerra ruso-georgiana del verano del 2011 para que el irredentismo ruso se mostrase con toda su crudeza, al igual que la falta de consenso en el seno de una OTAN que rechazó ofrecer garantías sobre la integridad territorial de Georgia, alegando precisamente su falta de pertenencia a la Alianza<sup>17</sup>.

Por otra parte, las convulsiones geopolíticas que sacudieron el mundo árabe a partir de 2011 y, sobre todo, el éxito ruso en la utilización de la llamada «guerra híbrida» en 2014, para ocupar Crimea primero e intervenir en Ucrania oriental después, cogieron a la OTAN desprevenida. El mayor desafío que se le presentaba ahora a la Alianza era que Rusia pudiera emplear la misma estrategia híbrida del «débil frente al fuerte», entendida como una combinación de operaciones convencionales y no convencionales,

---

14 JOHNSON, J. D. (s. f.). The Iranian Ballistic Missile Threat And a «Phased, Adaptive Approach» to Missile Defense for Europe. 1-4.

15 Cincuenta y ocho páginas web estonias quedaron interrumpidas simultáneamente, incluidas las del gobierno, la mayoría de los periódicos y los bancos. How Estonia became a global heavyweight in cyber security — e-Estonia. [Consulta: 16 de septiembre de 2021]. <https://e-estonia.com/how-estonia-became-a-global-heavyweight-in-cyber-security/>

16 NATO - Official text: Chicago Summit Declaration issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Chicago on 20 May 2012. [Consulta: 16 de septiembre de 2021]. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_87593.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_87593.htm?selectedLocale=en)

17 How a Five-Day War With Georgia Allowed Russia to Reassert Its Military Might. *History*. [Consulta: 16 de septiembre de 2021]. <https://www.history.com/news/russia-georgia-war-military-nato>

guerra cibernética y acciones de información, en las repúblicas bálticas donde existían importantes minorías rusas<sup>18</sup>.

## Cambios en la estrategia de seguridad en el nuevo contexto estratégico

En definitiva, puede decirse que, tan pronto como se aprobó el *Concepto Estratégico* de la OTAN en la cumbre de Lisboa de noviembre de 2010, este comenzó a mostrar sus limitaciones para contener a Rusia en el este y afrontar los riesgos y amenazas procedentes de la otra orilla del Mediterráneo y del Oriente Medio. Ello obligó en los años siguientes a la Alianza, a adaptar sobre la marcha su estrategia a medida que nuevos acontecimientos geopolíticos modificaban los supuestos sobre los que se había construido un Concepto Estratégico que se había quedado, casi desde su nacimiento, anticuado.

Las relevantes discrepancias entre los socios sobre la definición y el alcance de los objetivos estratégicos que debería perseguir la Alianza, y la necesidad de afrontar problemas inaplazables de seguridad derivados del intervencionismo ruso en el este de Europa y la amenaza permanente del terrorismo internacional de carácter islamista, obligaron a los socios a adoptar soluciones pragmáticas que consistían en ir adaptando, sin modificar el *Concepto Estratégico de 2010*, la estrategia aliada a las nuevas circunstancias de seguridad, a través de las decisiones adoptadas mediante consenso en las diversas cumbres aliadas.

La OTAN recuperó una renovada preferencia por las misiones del artículo 5 relativas a la disuasión y a la defensa colectiva, entendida frente a la amenaza rusa en detrimento de la gestión de crisis que había dominado las intervenciones aliadas de la primera década del siglo. De esta manera, gradualmente, se fue diseñando una «estrategia de compensación» para aprovechar la ventaja tanto en cantidad como en calidad de las fuerzas convencionales de la OTAN sobre las rusas<sup>19</sup>. Su finalidad consistía en lanzar un mensaje inequívoco sobre el umbral de tolerancia, a partir del cual cualquier ataque híbrido, o convencional, contra un Estado miembro pasaría a ser considerado una de las contingencias contempladas en el artículo 5 del tratado de Washington.

Así, en la cumbre de Gales de septiembre de 2014, los aliados se comprometieron a aumentar su gasto de defensa al 2 % de su producto interno bruto para 2024, algo que, si bien se entendía que no era realista, asumió en los años siguientes una importancia política más allá de su valor nominal<sup>20</sup>. Se trataba de abordar el creciente vacío de

18 FRASZKA, B. (s. f.). *Baltic States Versus Russian Hybrid Threats*. Pp. 7-11.

19 PIFER, S. (April/May 2015). NATO's Response Must be Conventional, not Nuclear. *Survival*. Vol. 57, n.º 2. IISS. 121.

20 The Politics of 2 Percent: NATO and the Security Vacuum in Europe. *Carnegie Europe - Carnegie Endowment for International Peace*. [Consulta: 16 de septiembre de 2021]. <https://carnegieeurope.org>.

seguridad de Europa y definir quién estaría a cargo de la seguridad europea, en unos momentos en los que se había reducido la huella de los Estados Unidos en Europa y se había producido una importante reducción en la capacidad militar europea.

Al mismo tiempo, la situación en Iraq, Siria, o Libia, así como la amenaza terrorista que afectaba en mayor o menor medida a todos los aliados, y la preocupación de los países del sur de Europa por la situación en el Mediterráneo, llevó a la OTAN al convencimiento de la necesidad de estabilizar una región a la que tradicionalmente se le había venido prestando poca atención.

De esta manera, en la cumbre de ministros de defensa de junio de 2015, la Alianza aprobó una declaración política en la que se afirmaba la necesidad de proporcionar una «visión de 360» grados frente a los desafíos y amenazas<sup>21</sup>. Un año después, en la cumbre de Varsovia de 2016, la OTAN introdujo el concepto de «proyección de estabilidad» entendido, en términos generales, como una combinación de las misiones de gestión de crisis y de seguridad cooperativa recogidas en el *Concepto Estratégico de 2010*<sup>22</sup> y cuyo objetivo sería el de conformar el entorno estratégico de las regiones vecinas haciéndolas más seguras y estables, lo que redundaría en el interés estratégico de la Alianza.

Aunque no ha sido posible conseguir un consenso sobre el alcance de este concepto, se ha centrado fundamentalmente en entrenar, asesorar y ayudar a las fuerzas locales en zonas de conflicto. Su materialización práctica fue la Misión de Apoyo Resuelto en Afganistán tras la disolución, en diciembre de 2014, de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF), y la reforzada Misión de Entrenamiento en Irak que comenzó en 2018 para ayudar a las fuerzas iraquíes y «evitar que el ISIS pueda volver»<sup>23</sup>.

En la misma dirección, en la cumbre de Varsovia celebrada del 8 al 9 de julio de 2016, los aliados anunciaron una serie de medidas encaminadas a reforzar este concepto y que se concretaron en un mayor apoyo al desarrollo de capacidades de socios como Ucrania, Georgia, Irak y Jordania, así como diversas actividades de seguridad marítima en el Mediterráneo y el Egeo dirigidas al control migratorio y apoyo a la Coalición Global de Lucha contra el Dáesh. Al mismo tiempo, se creó en Nápoles un *hub* entendido como un elemento de «contacto, consulta y coordinación»<sup>24</sup>

---

[eu/2015/09/02/politics-of-2-percent-nato-and-security-vacuum-in-europe-pub-61139](http://eu/2015/09/02/politics-of-2-percent-nato-and-security-vacuum-in-europe-pub-61139)

21 NATO - Official text: Statement by NATO Defence Ministers. (25/Jun./2015). [Consulta: 21 de septiembre de 2021]. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_121133.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_121133.htm)

22 DÍAZ-PLAJA, R. (s. f.). *What Does NATO Need to 'Project Stability' in Its Neighbourhood?* 4.

23 NATO - Opinion: Online press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the second day of the meetings of NATO Defence Ministers. (18/Feb./2021). [Consulta: 16 de septiembre de 2021]. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_181561.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_181561.htm)

24 *The «Nebulous» Naples Hub: Is There a Strategic Direction for the South?* Nato Defense College Foundation. [Consulta: 16 de septiembre de 2021]. <https://www.natofoundation.org/food/the->

dirigido estratégicamente hacia el sur y que debería convertirse en uno de los pilares fundamentales de la respuesta de la Alianza a conflictos como los de Siria, Libia, o Iraq, así como a situaciones de crisis como las producidas por las migraciones ilegales hacia Europa.

Pero las preferencias estratégicas de la Alianza han seguido estando en el Este. El convencimiento de que la OTAN necesita prepararse mejor para conflictos de alta intensidad ha llevado a la aprobación en la cumbre de Bruselas de junio de 2018, de la denominada «iniciativa de preparación» (NRI) de la OTAN. Conocida como los *Cuatro Treinta*, la iniciativa exige a los Estados miembros de la OTAN mantener colectivamente 30 batallones mecanizados, 30 buques navales y 30 escuadrones aéreos listos para ser empleados por la OTAN dentro de los 30 días posteriores a la activación<sup>25</sup>. Este acuerdo forma parte de un paquete de iniciativas cuyo objetivo es aumentar la capacidad de la OTAN para responder rápidamente a las crisis mejorando la movilidad estratégica en Europa, así como agilizar el proceso de toma de decisiones políticas y militares de la Alianza.

## El ciberespacio y el espacio exterior como nuevos ámbitos de operaciones

Un avance muy importante que ha tenido lugar durante los años de la segunda década fue una mayor preocupación en cuanto a la seguridad de la alianza frente a los ataques cibernéticos. En este sentido, la Cumbre de Varsovia de la OTAN de 2016 reafirmó la aplicabilidad del derecho internacional y el mandato defensivo de la OTAN para el ciberespacio, así como el fortalecimiento de las capacidades aliadas de defensa cibernética. La Alianza pasó a reconocer el ciberespacio como un «ámbito de operaciones», en el que debía defenderse con tanta eficacia como lo hacía en el aire, en tierra y en el mar<sup>26</sup>. No obstante, esta declaración fue más política que práctica. Las discrepancias entre los socios en un tema tan sensible de la soberanía nacional hicieron que la OTAN viese este desarrollo como algo deseable más que como algo posible, de manera que no quedó claro si estaría dispuesto a tomar medidas prácticas en el desarrollo y adquisición de capacidades cibernéticas comunes.

El ciberespacio es para los aliados un terreno resbaladizo donde el uso de la palabra *disuasión* tiene un importante valor político, ya que supone aceptar las capacidades cibernéticas ofensivas como parte integral de la defensa colectiva de la OTAN. La

---

nebulous-naples-hub-is-there-a-strategic-direction-for-the-south-alessandro-minuto-rizzo/

25 NATO - News: Defence Ministers to agree NATO Readiness Initiative. (7/Jun./2018). [Consulta: 16 de septiembre de 2021]. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_155348.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_155348.htm)

26 NATO summit communiqué compares repeat cyberattacks to armed attacks – and stops short of saying «one-in, all-in» rule will always apply. *The Register*. [Consulta: 16 de septiembre de 2021]. [https://www.theregister.com/2021/06/15/nato\\_final\\_communique\\_cyber\\_policy/](https://www.theregister.com/2021/06/15/nato_final_communique_cyber_policy/)

dificultad de vincular la disuasión con la ciberdefensa hace que muchos aliados vean el término con suspicacia y, de forma más amplia, lo incorporen al concepto de *resiliencia* entendido como un compromiso OTAN que requiere «un enfoque más integrado y mejor coordinado», pero cuya responsabilidad es nacional<sup>27</sup>. De esta manera, el fortalecimiento de la capacidad de las sociedades para absorber la gama completa de amenazas y peligros cibernéticos pasa a ser una parte de la postura de disuasión y defensa aliada, sin que la defensa ciber llegue a integrarse en los procesos de planificación operativa<sup>28</sup>. Será difícil, por tanto, que la OTAN establezca en el medio plazo su propio mando cibernético, dada la tendencia natural de la mayoría de los Aliados a guardar sus capacidades ciber para sí mismos en lugar de compartir sus recursos con los aliados.

Otro campo en el que la OTAN ha mostrado un creciente interés es en el espacio ultraterrestre identificado en noviembre de 2019 como el quinto dominio militar junto con el aire, la tierra, el mar y el ciberespacio<sup>29</sup>. Con ello, se busca responder a los problemas cada vez mayores de protección de los activos espaciales aliados, principalmente los satélites, frente a intenciones hostiles como puede ser la interferencia procedente de países como Rusia y China<sup>30</sup>.

En octubre de 2020, los ministros de Defensa decidieron establecer un Centro Espacial de la OTAN en el Comando Aéreo Aliado en Ramstein que deberá servir de «punto focal para compartir información, coordinar los esfuerzos de los Aliados y apoyar las operaciones y misiones de la OTAN»<sup>31</sup>. Este centro se basa en las capacidades y el personal ya existente en el Mando Aéreo Aliado en Ramstein y se potenciará en los próximos años.

La importancia del espacio para la seguridad atlántica ha sido reforzada en la declaración de la Cumbre de Bruselas de 2021 que recoge que «los ataques hacia, desde o dentro del espacio presentan un claro desafío para la seguridad de la Alianza, cuyo impacto podría amenazar la prosperidad, seguridad y estabilidad nacional y euroatlántica, y podría ser tan dañino para las sociedades modernas como un ataque convencional»<sup>32</sup>. Dichos ataques podrán dar lugar a la invocación del artículo 5, si bien

---

27 NATO - Official text: Strengthened Resilience Commitment. (14/Jun./2021). [Consulta: 20 de septiembre de 2021]. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_185340.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185340.htm)

28 NATO - Topic: Dissuasion et défens. [Consulta: 16 de septiembre de 2021]. [https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics\\_133127.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_133127.htm?selectedLocale=en)

29 NATO - Topic: NATO's approach to space. [Consulta: 16 de septiembre de 2021]. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_175419.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_175419.htm)

30 BRZOWSKI, A. (21 nov. 2019) NATO Braces for the New Space Age. *Euroactiv*. <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/nato-braces-for-the-new-space-age/>

31 NATO - Topic: Deterrence and defence. [Consulta: 16 de septiembre de 2021]. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_133127.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_133127.htm)

32 NATO - Topic: NATO's approach to space. [Consulta: 17 de septiembre de 2021]. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_175419.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_175419.htm)

las decisiones sobre la invocación de dicho artículo serán tomadas por el Consejo del Atlántico Norte, caso por caso.

Igualmente, en la misma Cumbre de Bruselas, la OTAN anunció su intención de desarrollar un «sistema estratégico de conciencia de la situación espacial» (Situational awareness, 3SAS) en la sede de la Alianza, con la finalidad de comprender mejor el entorno espacial y sus efectos en todos los dominios operativos. También, para permitir a las fuerzas de la OTAN una comunicación más segura y rápida, la OTAN ha aprobado inversiones por más de mil millones de euros en la adquisición de servicios de comunicaciones por satélite en el período 2020-2034.

Pero el gran problema que se le plantea a la OTAN en este dominio durante los próximos años es el de desarrollar una estrategia eficaz que garantice a los aliados mantener el acceso seguro al espacio ultraterrestre y a la información procedente del mismo. Esta estrategia exigirá una mayor comprensión por parte de los aliados de lo que supone la amenaza antisatélite, así como la integración de las actividades espaciales en el proceso de planificación y en las operaciones aliadas. También se requerirá mejorar la cooperación y la coordinación con los Estados Unidos, líder de la Alianza en cuestiones del espacio exterior, así como identificar aquellas áreas en las que podría trabajar sinérgicamente con la Unión Europea en cuestiones de seguridad espacial.

### *Efectos de la pandemia en la seguridad de la Alianza Atlántica*

Para entender el impacto de la pandemia en la seguridad atlántica y el papel que ha desempeñado la OTAN frente a la misma, hay que tener en cuenta las circunstancias que estaba atravesando la organización cuando estalló la crisis en febrero de 2020. Después de años de preferencia por las operaciones expedicionarias, la OTAN se había vuelto a centrar en su misión tradicional de defensa colectiva y estaba punto de aprobar una nueva estrategia militar encaminada a recoger estas preferencias.

En esos momentos el Mando Aliado de transformación con sede en Norfolk, como responsable de definir los escenarios de actuación de la alianza en el futuro, había aprobado un concepto dirigido a hacer frente a las crisis futuras que se denominó Warfighting Capstone Concept y en el que se explicaba cómo los aliados debían desarrollar sus fuerzas armadas para mantener la ventaja durante los próximos veinte años, si bien ponía el énfasis en el lado militar del espectro de las operaciones<sup>33</sup>. Pocos, creían seriamente en la posibilidad de una pandemia y menos aún en que la responsabilidad de afrontarla, en caso de que se produjera, fuera de la OTAN.

Puede afirmarse que la pandemia sorprendió a los aliados, como también sorprendió negativamente el inesperado protagonismo chino en la respuesta, aunque ya desde

---

33 NATO's Warfighting Capstone Concept: NATO's ACT. [Consulta: 17 de septiembre de 2021]. <https://www.act.nato.int/nwcc>

2019 los países miembros de la OTAN venían debatiendo, sin éxito, el desarrollo de una posición común sobre China. La pandemia acercó posturas al poner de manifiesto la vulnerabilidad de una Europa que no producía «ni un gramo de paracetamol y hay que ir a comprarlo a China»<sup>34</sup>. Los aliados se dieron cuenta de que China se había hecho lo suficientemente poderosa como para reemplazar a Occidente como motor de la respuesta y que la pandemia le había proporcionado una oportunidad histórica para conformar un nuevo orden global conforme a su modelo político y a sus preferencias estratégicas. China inició una «batalla por el relato» impulsando agresivamente el mensaje de que, a diferencia de los Estados Unidos, era «un socio responsable y confiable»<sup>35</sup>, a pesar de ser la nación en la que surgió el brote, en gran medida provocado por el pésimo manejo de las autoridades en los momentos iniciales, lo que había permitido una rápida propagación del virus.

Pero la agresividad china no se tradujo en una robusta respuesta de la Alianza, lo que agudizó las dudas sobre su cohesión interna y su capacidad de hacer frente a los cambios que la pandemia estaba acelerando en el escenario global de seguridad. Con las mascarillas chinas inundando los mercados europeos, la OTAN dio durante las primeras semanas una imagen inicial de inacción y de falta de efectividad, que fue oportunamente utilizada por China para alimentar el descontento de unas sociedades que consideraban a la Alianza como el paradigma de su seguridad.

Igualmente, las disputas entre los aliados sobre restricciones de movimientos y suministros médicos, principalmente mascarillas y vacunas, acrecentaron las fracturas políticas dentro de una alianza que estaba buscando una mayor visibilidad en la respuesta<sup>36</sup>. Como acertadamente indicara el jefe de la diplomacia de la Unión Europea Josep Borrell: «Debemos ser conscientes de que —detrás de la pandemia— hay un componente geopolítico que incluye una lucha por la influencia a través de la política de la generosidad»<sup>37</sup>.

La realidad es que la Alianza, tras algunas dudas iniciales, respondió bastante bien al COVID-19 dentro de sus capacidades, empezando por lanzar una poderosa campaña de comunicación pública (STRATCOM) con la finalidad de impedir que

---

34 Noticias de China: Aukus es un brindis al sol y una bofetada a la UE. A largo plazo, ganará China en la región. [Consulta: 27 de septiembre de 2021]. [https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2021-09-26/china-aukus-batalla-region-indopacifico\\_3295862/](https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2021-09-26/china-aukus-batalla-region-indopacifico_3295862/)

35 La advertencia de la Unión Europea sobre «la política de la generosidad» de China ante la pandemia. *Infobae*. [Consulta: 27 de septiembre de 2021]. <https://www.infobae.com/america/mundo/2020/03/24/la-advertencia-de-la-union-europea-sobre-la-politica-de-la-generosidad-de-china-ante-la-pandemia/>

36 TARDY, T. (2020). COVID-19: shaping future threats and security policies. COVID-19: NATO in the age of pandemics. *NDC Research Paper*. N.º 9, pp. 13-20.

37 La advertencia de la Unión Europea sobre «la política de la generosidad» de China ante la pandemia. *Infobae*.

la crisis sanitaria se convirtiera en una crisis de seguridad<sup>38</sup>. Se trataba de evitar dar la impresión de que la OTAN se había visto obligada a «bajar la guardia» en cuanto a la preparación y disponibilidad de sus fuerzas militares, especialmente las desplegadas en el este de Europa, lo que podía ser aprovechado por potencias revisionistas como Rusia para apropiarse de territorios en sus confines geográficos sin que la OTAN, en unas condiciones de pandemia, pudiera defenderlos. Un escenario así habría sometido a la Alianza una presión insostenible.

Al mismo tiempo, la Alianza puso a disposición de las naciones sus recursos para luchar contra la pandemia, especialmente su capacidad de coordinación, su personal especializado en gestión de crisis y sus elementos logísticos que algunos aliados utilizaron, si bien la mayoría prefirieron operar nacionalmente a través de acuerdos bilaterales con otros Estados y empresas.

Pero quizá lo más importante es que la OTAN fue capaz de mantenerse en un estado permanente de alerta durante toda la crisis lo que reforzó su credibilidad como Alianza, e incrementó entre los aliados la percepción de la importancia de la organización como paraguas protector en tiempos de incertidumbre.

El convencimiento de que era imposible proporcionar respuestas autónomas a un problema de alcance global como es una pandemia, hizo que los socios valorasen más la importancia de las respuestas coordinadas en el seno de la organización. No obstante, la Alianza siempre dejó claro que la responsabilidad de proporcionar una respuesta integrada ante una amenaza, que no es propiamente militar, debía recaer en el marco geográfico europeo, en organizaciones que disponían de herramientas más adecuadas para combatirla, como es el caso de la Unión Europea con quien la OTAN mantuvo una coordinación estrecha desde el comienzo.

## Bajo el síndrome de Afganistán

Afganistán ha sido durante las dos últimas décadas uno de los mayores quebraderos de cabeza para la estrategia de la OTAN. Aunque la alianza llevaba tiempo discutiendo el concepto de «operaciones fuera de área», estas estaban pensadas para escenarios mediterráneos<sup>39</sup>, sin que nunca se contemplase una intervención militar en un escenario tan lejano y complicado como Afganistán.

Pero los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 cambiaron completamente

38 NATO's response in the fight against coronavirus. (s. f.). 2.

39 The issue of NATO 'out-of-area' operations: from West Africa to the borders of the Near East - Franco-British diplomatic games and issues within WEU (1954-1982). [Consulta: 17 de septiembre de 2021]. <https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/e7c423ed-a376-4a57-a415-f8519344e558/3a02a425-4d6a-419a-b61d-bef706c470d2>

el panorama. La Resolución 1368 (2001) del Consejo de Seguridad de la ONU, instaba a todos los Estados miembros a «tomar todas las medidas que fueran necesarias para responder a los ataques y combatir el terrorismo en todas sus formas»<sup>40</sup>, y revistieron de la necesaria legitimidad a la intervención internacional en Afganistán. No obstante, esta posibilidad de conformar una amplia alianza internacional para combatir el terrorismo a semejanza de cómo había ocurrido en 1990 durante la guerra del Golfo, la realidad es que esta vez los norteamericanos decidieron entrar solos. En los primeros tiempos y al amparo de la operación denominada «Libertad Duradera» (LD), los Estados Unidos lograron, con la ayuda de una coalición de tribus denominada la «Alianza del Norte», importantes éxitos incluyendo la caída del régimen de los talibanes. Pero la falta de suficientes tropas sobre el terreno impidió consolidar la victoria, lo que se tradujo en los años siguientes en un proceso continuo de deterioro militar, una situación que se vio agravada por la decisión norteamericana de invadir Irak en 2003 y detraer una parte sustancial de los esfuerzos de estabilización hacia el nuevo escenario.

Con vistas a evitar un vacío de poder, la Resolución 1386 (2001) del Consejo de Seguridad de la ONU aprobó el despliegue de una fuerza multinacional de paz que ofreciera protección a Kabul. Al amparo de esta Resolución, así como de las posteriores 1413 y 1444, las Naciones Unidas solicitaron a la OTAN que asumiese el mando de la Fuerza Internacional de Seguridad (ISAF) que debía desplegarse en apoyo de la Autoridad Transitoria Afgana. Su misión<sup>41</sup> debía ser la de «ayudar y apoyar a la República Islámica de Afganistán y mantener un entorno seguro para facilitar la reconstrucción del país, el establecimiento de estructuras democráticas y la profundización de la influencia del Gobierno central».

Afganistán se convirtió así en el paradigma de lo que habían venido a denominarse operaciones de gestión de crisis, un concepto que quedó consolidado como una de las tareas fundamentales de la Alianza en el *Concepto Estratégico de 2010*. La estrategia OTAN en Afganistán se basó en el despliegue por toda la extensión del país de los llamados equipos provinciales de reconstrucción (PRT) compuestos por un número variable de militares, diplomáticos y expertos en materia de reconstrucción, que proporcionaban seguridad y ayuda en temas de reconstrucción<sup>42</sup>. Se trataba de crear unas bases suficientes de seguridad que permitieran expandir la estabilidad a través de la cooperación.

Sin embargo, el despliegue de la ISAF llegó tarde y resultó insuficiente. Si en el 2002, apenas 4.000 soldados norteamericanos estaban buscando a Bin Laden en las montañas de Tora Bora, en el 2007 había más de 130.000 soldados mayoritariamente

---

40 Resolución 1368 (2001) aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4370.ª sesión, celebrada el 12 de septiembre de 2001. [Consulta: 17 de septiembre de 2021]. [https://undocs.org/pdf/symbol=es/S/RES/1368%20\(2001\)](https://undocs.org/pdf/symbol=es/S/RES/1368%20(2001))

41 NATO - ISAF's mission in Afghanistan (2001-2014) (Archived). [Consulta: 21 de septiembre de 2021]. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_69366.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69366.htm)

42 ERONEN, O. (s. f.). *PRT Models in Afghanistan*. 2-6.

aliados desplegados en Afganistán, 103.000 de ellos bajo el paraguas de la ISAF, a los que habría que sumar 35.000 norteamericanos en la operación contraterrorista Libertad Duradera.

Pero para finales de la primera década del siglo, la victoria en esas condiciones se consideraba imposible hasta el punto de que el comandante en jefe de las fuerzas internacionales en Afganistán, general Stanley McChrystal declarase en el 2009 que vencer en Afganistán requeriría al menos 500.000 soldados por un plazo de cinco años<sup>43</sup>, mientras que el embajador norteamericano en Kabul Karl Eikenberry añadía que ello supondría gastar «decenas de billones de dólares»<sup>44</sup>. Se trataba de un número de soldados y de unas cantidades económicas que ni los Estados Unidos, ni sus aliados atlánticos estaban dispuestos a asumir.

No obstante, la experiencia desastrosa de la retirada de las fuerzas norteamericanas en Irak a finales de 2011 y la consiguiente implantación a partir del 2014 del Estado Islámico en las zonas suníes del norte y oeste del país, precisamente donde los norteamericanos habían dado sus principales batallas y que erróneamente consideraban pacificadas en el momento de su partida, llevó a la OTAN a pensar que, en Afganistán, podría ocurrir lo mismo si las fuerzas internacionales, incluidas las pertenecientes a la ISAF, abandonaban el país. Por lo que cualquier opción de abandonar completamente Afganistán en las condiciones de seguridad en las que se encontraba quedó descartada.

La solución que se adoptó fue la de dar por concluidos los PRT cuyo éxito había sido limitado a pesar de los considerables esfuerzos en recursos y personal invertidos, pero al mismo tiempo, mantener una fuerza residual que permitiera al gobierno afgano sobrevivir al asalto de los talibanes. Se trataba de ganar tiempo mientras se diseñaba una nueva estrategia que incluyera las negociaciones con los mismos con vistas a crear un gobierno nacional de amplio espectro. La nueva misión OTAN Apoyo Resuelto

43 <https://www.globalresearch.ca/classified-mcchrystal-report-500-000-troops-will-be-required-over-five-years-in-afghanistan/15371>.»plainCitation»:»«Classified McChrystal Report: 500,000 Troops Will Be Required Over Five Years in Afghanistan - Global ResearchGlobal Research - Centre for Research on Globalization», accedido 17 de septiembre de 2021, <https://www.globalresearch.ca/classified-mcchrystal-report-500-000-troops-will-be-required-over-five-years-in-afghanistan/15371>.»noteIndex»:36},»citationItems»:[{«id»:64,»uris»:["http://zotero.org/users/local/LOZGqN1q/items/V7W3QQJH"],»uri»:["http://zotero.org/users/local/LOZGqN1q/items/V7W3QQJH"],»itemData»:{"id":64,»type»:»webpage»,»title»:»Classified McChrystal Report: 500,000 Troops Will Be Required Over Five Years in Afghanistan - Global ResearchGlobal Research - Centre for Research on Globalization»,»URL»:»https://www.globalresearch.ca/classified-mcchrystal-report-500-000-troops-will-be-required-over-five-years-in-afghanistan/15371»,»accessed»:{"date-parts":["2021",9,17]}}}],»schema»:»https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json»}Classified McChrystal Report: 500,000 Troops Will Be Required Over Five Years in Afghanistan - Global ResearchGlobal Research - Centre for Research on Globalization. [Consulta: 17 de septiembre de 2021]. <https://www.globalresearch.ca/classified-mcchrystal-report-500-000-troops-will-be-required-over-five-years-in-afghanistan/15371>

44 U. S. Envoy's Cables Show Deep Concerns on Afghan Strategy. *The New York Times*. [Consulta: 21 de septiembre de 2021]. <https://www.nytimes.com/2010/01/26/world/asia/26strategy.html>.

que comenzó en enero de 2015 con 9.500 soldados aliados se concibió como una continuación de la ISAF pero con un nuevo enfoque y menor nivel de ambición. Su objetivo era el de proporcionar entrenamiento, asesoramiento y asistencia a las instituciones de seguridad afganas, hasta que estas pudieran hacerse plenamente cargo de los cometidos asignados, sin apoyo internacional<sup>45</sup>.

No obstante esta ambiciosa misión, a principios de 2020 era evidente que la nueva estrategia aliada tampoco estaba funcionando y que la guerra podía considerarse, en expresión del nuevo presidente Biden «una causa perdida»<sup>46</sup>. Presionados por la opinión pública para que retirasen sus tropas, fatigadas tras numerosos años de operaciones, tanto el presidente Donald Trump, como su sucesor Joe Biden estaban ansiosos por poner fin a lo que Biden se refirió en su discurso del 16 de agosto como «la guerra más larga de Estados Unidos»<sup>47</sup>. En febrero de 2020, la administración Trump negoció sin consultar con sus aliados europeos, un acuerdo de retirada con los talibanes que excluía al gobierno afgano, fijando una fecha determinada, el 1 de mayo de 2021, para la retirada final. El nivel de tropas estadounidenses se redujo en los meses siguientes de aproximadamente 13.500 a 2.500 soldados, a pesar de que los talibanes no cumplieron su parte y continuaron atacando a las fuerzas del gobierno afgano.

La llegada de la nueva administración Biden a principios de 2021 no modificó la situación heredada. Ante las reticencias de muchos aliados que no compartían la salida acelerada de Estados Unidos, el presidente Biden aseguró que una toma de posesión de Afganistán por los talibanes «no era inevitable»<sup>48</sup> y negó que la inteligencia estadounidense hubiera estimado que el gobierno afgano probablemente colapsaría.

Pero la realidad es que lo hizo y muy rápidamente. En ningún momento, la OTAN diseñó una estrategia de contención de los avances talibanes, a pesar de las señales obvias de que estos no estaban cumpliendo con el acuerdo y tenían el objetivo declarado de tomar Kabul y crear un gobierno islámico en Afganistán en cuanto los norteamericanos se fueran. Al final, por mucho que el secretario general de la Alianza Atlántica, Stoltenberg, hubiera declarado repetidamente que, en Afganistán, «la OTAN saldría junto a los Estados Unidos»<sup>49</sup>, la realidad es que cada aliado salió como

---

45 NATO-Resolute Support-EMAD-Afghanistan. *EMAD*. [Consulta: 17 de septiembre de 2021]. [https://emad.defensa.gob.es/en/operaciones/operaciones-en-el-exterior/32-Operacion\\_Resolute\\_Support/index.html?\\_locale=en](https://emad.defensa.gob.es/en/operaciones/operaciones-en-el-exterior/32-Operacion_Resolute_Support/index.html?_locale=en)

46 Biden says Afghanistan war was a lost cause, vows to continue aid and diplomacy. [Consulta: 27 de septiembre de 2021]. <https://www.msn.com/en-us/news/world/biden-says-afghanistan-war-was-a-lost-cause-vows-to-continue-aid-and-diplomacy/ar-AANnBhw>

47 «It is time to end America's longest war»: Biden announces full withdrawal of troops from Afghanistan. [Consulta: 17 de septiembre de 2021]. <https://www.nbcnews.com/politics/white-house/it-time-end-america-s-longest-war-biden-announce-full-n1264048>

48 Biden says Kabul's fall to Taliban «not inevitable». *Asia Times*. [Consulta: 17 de septiembre de 2021]. <https://asiatimes.com/2021/07/biden-says-kabuls-fall-to-taliban-not-inevitable/>

49 Stoltenberg: NATO will leave Afghanistan together with The United States. [Consulta: 17 de

pudo sin que hubiera existido una dirección centralizada, más allá de la coordinación operativa sobre el terreno de los Estados Unidos.

En realidad, más allá de cualquier solidaridad aliada, lo importante era poner fin a una guerra que estimaban imposible y concentrarse en luchar por objetivos más vitales. Poner fin a Afganistán no debería suponer necesariamente el colapso de una alianza militar diseñada en la guerra fría como era la OTAN, ya que salir del atolladero afgano liberaría atención y recursos para tareas más importantes, principalmente hacer frente al nuevo desafío chino. Este es el contexto en el que debería entenderse la afirmación del presidente Biden en su discurso a la nación cuando afirmaba que «no me arrepiento de mi decisión de poner fin a la guerra de Estados Unidos en Afganistán», y desviaba la culpa del rápido colapso a las autoridades afganas.

Su expresión de que «en todo caso, los acontecimientos de la semana pasada reforzaron la idea de que poner fin a la participación militar de Estados Unidos en Afganistán ahora era la decisión lógica y correcta»<sup>50</sup>, nos presenta unos Estados Unidos, cuya opinión pública se ha hecho crecientemente aislacionistas, que muy probablemente rechazarán en el futuro involucrarse en conflictos internacionales regionales, a menos que sus intereses directos se vean amenazados.

Pero la derrota norteamericana en Afganistán ha sido también la derrota de la estrategia de la OTAN que ha demostrado estar basada en un conocimiento deficiente del conflicto y una interpretación errónea de las situaciones locales. La operación general de abandono de Afganistán ha puesto de manifiesto las serias diferencias que existen entre los norteamericanos y sus aliados europeos tanto en el diseño de las operaciones militares, como en la ejecución operativa y logística de las mismas. Ello tendrá un impacto importante en la cualquier estrategia aliada que se diseñe para los próximos años y un coste significativo en la credibilidad del vínculo transatlántico, en unos momentos en los que la retirada norteamericana ha provocado una importante inquietud en Europa sobre los compromisos de seguridad de los Estados Unidos.

## Hacia un nuevo *Concepto Estratégico* para la OTAN

A principios de 2021, tan solo unos meses antes de la retirada de Afganistán, parecía que las desavenencias entre aliados a uno y otro lado del Atlántico, que habían marcado la administración Trump, parecían superadas. La cumbre de la OTAN celebrada en Bruselas el 14 de junio tuvo como objetivo mostrar una vuelta a la unidad de los

---

septiembre de 2021]. <https://newswire.net/newsroom/news/00124705-stoltenberg-nato-will-leave-afghanistan-together-with-the-united-states.html>

50 «Logical & right decision», says Biden as US expands evacuation efforts at Kabul airport. [Consulta: 17 de septiembre de 2021]. <https://theprint.in/world/logical-right-decision-says-biden-as-us-expands-evacuation-efforts-at-kabul-airport/720416/>

aliados después de cuatro años tormentosos en las relaciones políticas transatlánticas dominados por diferentes percepciones de amenazas y desafíos, la falta de consulta política sobre temas clave, el debate sobre el tamaño de los presupuestos de defensa y la relación con la presidencia norteamericana. El nuevo presidente Biden trataba de demostrar que los Estados Unidos habían retomado su papel de liderazgo en la OTAN y que esta organización seguía siendo importante para los Estados Unidos<sup>51</sup>.

La Alianza, por su parte, había decidido en Londres en diciembre de 2019 aprovechando la ocasión del 70 aniversario de su fundación, iniciar un proceso de reflexión sobre su futuro bajo el liderazgo de su secretario general Jens Stoltenberg<sup>52</sup>. La iniciativa, surgida como reacción a la declaración del presidente francés Macron que había declarado la «muerte cerebral de la OTAN», se realizaba en el contexto de la retirada de Estados Unidos del norte de Siria en octubre de 2019 y la posterior operación turca, ambas llevadas a cabo aparentemente sin consultar con la OTAN<sup>53</sup>.

A tal efecto, se creó un grupo de expertos que emitió en noviembre de 2020 un informe titulado *Unidos por una nueva era*<sup>54</sup>, cuyas propuestas para la agenda de la OTAN 2030<sup>55</sup> fueron aceptadas durante la cumbre de Bruselas. Estas incluían la elaboración de un nuevo concepto estratégico que sustituyese a la obsoleta estrategia de 2010 y que debía ser aprobado en Madrid en junio de 2022.

Saludado como un documento de transformación en la Alianza que, en palabras del secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, crearía una «cultura de preparación», el nuevo concepto estratégico señalará indudablemente un reajuste muy importante en las prioridades estratégicas de la Alianza. En el actual contexto, Rusia, cuyas acciones agresivas constituyen «una amenaza para la seguridad euroatlántica»<sup>56</sup> es, una vez más, el principal desafío de la Alianza, por lo que la defensa colectiva y la preparación para un conflicto de alta intensidad vuelve a ser, en toda su dimensión, el pilar fundamental de la seguridad euroatlántica.

51 NATO 2030: towards a new strategy. [Consulta: 15 de septiembre de 2021]. <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2021-06-23/nato-2030-towards-a-new-strategy>

52 NATO in transition. [Consulta: 15 de septiembre de 2021]. <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2019-12-04/nato-transition>

53 THARDY, T. (December 2020). «NATO 2030. United for a new era»: a Digest. *NDC Policy Brief*. N.º, 23, p. 1.

54 201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf. [Consulta: 15 de septiembre de 2021]. [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf)

55 2106-factsheet-nato2030-en.pdf. [Consulta: 15 de septiembre de 2021]. [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/2106-factsheet-nato2030-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/2106-factsheet-nato2030-en.pdf)

56 La pugna de intereses que supone el AUKUS. [Consulta: 20 de septiembre de 2021]. [https://atalayar.com/content/la-pugna-de-intereses-que-supone-el-aucus?\\_se=aWZjb2JvQG9jLm1kZS5lcw%3D%3D](https://atalayar.com/content/la-pugna-de-intereses-que-supone-el-aucus?_se=aWZjb2JvQG9jLm1kZS5lcw%3D%3D)  
RUIZ, R. (Julio/agosto 2021). En la Cumbre de Madrid de 2022 se aprobará el nuevo concepto estratégico de la Alianza. *Revista Española de Defensa*. N.º 385, p. 9.

Eso no supone la señal de salida para una nueva carrera armamentística en Europa, ya que las medidas adoptadas en los años que siguieron a la Cumbre de Gales de 2014 se consideran suficientes para contener a Rusia en el este, por lo que no harían falta nuevos despliegues de tropas. En la percepción aliada, el mensaje a Rusia es suficientemente nítido: los países bálticos o Polonia no son Ucrania y cualquier ataque, convencional o híbrido, contra cualquiera de ellos será considerado como un ataque contra el conjunto de la organización y, por tanto, dentro del concepto de defensa colectiva que recoge el tratado de Washington.

Pero el nuevo concepto estratégico deberá abordar, más allá de Rusia o el Mediterráneo, cual es el papel que quiere jugar la OTAN en el nuevo orden internacional que se está actualmente conformando. La Alianza estaría así entrando en una nueva etapa en su evolución estratégica, en la que existen dos enfoques diferentes. Por una parte, la visión norteamericana según la cual la mejor manera para la OTAN de garantizar la fuerza política y militar necesaria para afrontar las amenazas globales de los próximos años sería la de transformarse en una especie de club global de democracias, con un núcleo duro formado los socios transatlánticos, a los que habría que añadir los diversos partenariados que integrarían con mayor o menor intensidad a las naciones democráticas del resto del mundo, así como aquellas cuyos intereses estratégicos convergiesen con los de la OTAN.

Bajo un renovado liderazgo norteamericano, su misión principal sería contener a Rusia en el este, pero, principalmente, evitar la emergencia de China como la nueva superpotencia mundial. En lo que se ha venido a llamar «la doctrina Biden»<sup>57</sup>, el terrorismo no sería una amenaza existencial ni para la democracia estadounidense, ni para la OTAN y, sin embargo, los conflictos con potencias regionales con armas nucleares, como China y Rusia, potencialmente lo son. Los intereses fundamentales aliados pasarían ahora por el mantenimiento de un equilibrio de poder favorable en Europa y Asia-Pacífico, algo que la salida de Afganistán haría más fáciles de lograr. Como proponen los autores del informe emitido en el 2020 por el Consejo Atlántico con veinte grandes ideas nuevas que se supone ayudarán a la alianza transatlántica a afrontar el futuro: «En la próxima década, la OTAN debería establecerse como el nodo central de una red global dedicada a contrarrestar las actividades hostiles y malignas de China mediante la formalización de una Asociación Atlántico-Pacífico (APP)»<sup>58</sup>.

Pero esta es una visión principalmente norteamericana, según la cual las quejas de los aliados de que ya no pueden confiar en Estados Unidos deben verse «como súplicas egoístas de socios acostumbrados a permitir que el tío Sam cargue con una

57 What is the «Biden doctrine»? Afghanistan pullout offers clues. [Consulta: 22 de septiembre de 2021]. <https://www.nbcnews.com/politics/white-house/what-biden-doctrine-afghanistan-pullout-offers-clues-n1277216>

58 NATO-20-2020-Final-Volume.pdf. Pp. 7-11. [Consulta: 21 de septiembre de 2021]. <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2020/10/NATO-20-2020-Final-Volume.pdf>

parte desproporcionada de la carga de la defensa colectiva»<sup>59</sup>. Si la desconexión de Afganistán no anima a algunos de ellos a incrementar su parte de la carga, deberán asumir la totalidad en solitario. Como señalara hace unos años su *Estrategia de Seguridad Nacional de 2015*<sup>60</sup>, ahora el umbral para la acción militar norteamericana «es más alto» y la decisión de empleo de la fuerza «más selectiva». Es la constatación de que, para los Estados Unidos la época de intervenir en conflictos regionales que no afectan a sus intereses vitales ha concluido, y de que la responsabilidad de estabilizar las regiones periféricas de Europa será en el futuro europea.

A principios de 2021 parecía que los aliados europeos se inclinaban por la visión norteamericana de una Alianza enfrentada a China, especialmente tras su choque en marzo de 2021 con su gobierno por el cruce de sanciones. Pero lo cierto es que, desde entonces, se han hecho muy pocos progresos en la creación de una postura común respecto a China<sup>61</sup>. La explicación habría que buscarla en el extendido malestar entre los europeos que consideran que «los Estados Unidos no los trata como aliados, sino como subalternos»<sup>62</sup>. La incómoda sensación de ser totalmente dependientes de las decisiones que se toman en Washington sin tener en cuenta cuáles son sus intereses, ha devaluado esta propuesta y ha hecho surgir con renovada fuerza el concepto de «autonomía estratégica» europea frente a los Estados Unidos.

Esta se vería reflejada en la propuesta de Josep Borrell, alto representante de la Unión para Política Exterior y de Seguridad, de crear una fuerza militar europea de despliegue rápido de unos 5.000 efectivos. Se trata de un proyecto liderado por Francia que recoge la idea formulada por su ministro de asuntos exteriores Jean-Yves Le Drian de que «si los europeos no sienten que para permanecer en la historia tienen que unirse y defender juntos sus propios intereses, entonces su destino será totalmente diferente»<sup>63</sup>.

Pero no todos los aliados europeos están de acuerdo en la idea de una Europa estratégicamente autónoma que tenga voz propia frente a Rusia y China, pero también frente a los Estados Unidos. Este sería el caso del Reino Unido contra quien el secretario de Estado francés para Asuntos Europeos lanzó un duro alegato al afirmar

59 The Biden Doctrine Will Allow America to Focus on Bigger Goals. *Belfer Center for Science and International Affairs*. [Consulta: 22 de septiembre de 2021]. <https://www.belfercenter.org/publication/biden-doctrine-will-allow-america-focus-bigger-goals>

60 THE WHITE HOUSE. (February 2015). *National Defense Strategy*. 8.

61 La luna de miel entre la UE y Biden terminó abruptamente en Afganistán.

62 La luna de miel entre la UE y Biden terminó abruptamente en Afganistán. [Consulta: 20 de septiembre de 2021]. [https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2021-09-07/relacion-eeuu-union-europea-salida-afganistan\\_3273478/](https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2021-09-07/relacion-eeuu-union-europea-salida-afganistan_3273478/)

63 Sous-marins australiens : Jean-Yves Le Drian dénonce une «rupture majeure de confiance» avec les Etats-Unis et l'Australie. [Consulta: 20 de septiembre de 2021]. [https://www.lemonde.fr/international/article/2021/09/18/sous-marins-australiens-jean-yves-le-drian-denonce-une-rupture-majeure-de-confiance-avec-les-etats-unis-et-l-australie\\_6095174\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2021/09/18/sous-marins-australiens-jean-yves-le-drian-denonce-une-rupture-majeure-de-confiance-avec-les-etats-unis-et-l-australie_6095174_3210.html)

que «nuestros amigos británicos nos explicaron que iban a dejar la UE para crear una *Gran Bretaña Global*. Podemos ver que este es un regreso al abrigo estadounidense y una forma de vasallaje aceptado»<sup>64</sup>. Esta crítica francesa podría igualmente dirigirse contra los tradicionales aliados probritánicos y proamericanos de Europa como Noruega, Dinamarca y Holanda, que, junto con polacos, húngaros, checos y bálticos, son recelosos de cualquier iniciativa que socave la solidaridad transatlántica y que entiende que sus necesidades de seguridad están mejor protegidas en el marco de una OTAN liderada por los Estados Unidos, que en el de la Unión Europea.

En este sentido, los países del Este y Bálticos presentan serias objeciones entendiendo que cualquier desarrollo de capacidades propiamente europeas podría duplicar los esfuerzos de la OTAN y debilitar a la Alianza. Desde la perspectiva atlántica, el propio Stoltenberg ha reiterado que los aliados europeos deben hacer más en defensa, «pero no como una alternativa sino como parte de la OTAN» porque «con los escasos recursos, necesitamos evitar la duplicación»<sup>65</sup>.

Las disensiones internas indican que la Alianza tendrá que ser muy prudente en ampliar su foco de interés hacia el área Indopacífico, algo que no corresponde con los objetivos, ni con los límites territoriales, definidos en el Tratado de Washington y que supondría un cambio de su carácter. Así parecen haberlo entendido los norteamericanos y los británicos para los cuales la firma del pacto llamado AUKUS con Australia supone el reconocimiento de que, después de Afganistán, será casi imposible convencer a sus aliados europeos, de que pongan a China en el centro de sus preocupaciones estratégicas. Lo cierto es que el AUKUS ha dejado en un futuro incierto la cooperación americana y europea en el Indopacífico<sup>66</sup>, al igual que ha supuesto para Francia la pérdida de un macro contrato militar de 12 submarinos convencionales a Australia por un importe de 56.000 millones de euros.

El AUKUS, un acuerdo negociado en secreto y cuyo objetivo último sería aumentar la presión sobre China y frenar su expansionismo en el mar de la China Oriental, refuerza las suspicacias europeas de que, pese a las buenas palabras de Joe Biden, los Estados Unidos no han renunciado al unilateralismo y ven con disgusto como los norteamericanos «les hacen pagar los platos rotos»<sup>67</sup>. Europa pasaría ahora a ser un

---

64 La pugna de intereses que supone el AUKUS. [Consulta: 20 de septiembre de 2021]. [https://atalayar.com/content/la-pugna-de-intereses-que-supone-el-aucus?\\_se=aWZjb2JvQG9jLm1kZS5lcw%3D%3D](https://atalayar.com/content/la-pugna-de-intereses-que-supone-el-aucus?_se=aWZjb2JvQG9jLm1kZS5lcw%3D%3D)

65 Stoltenberg: European allies were consulted over Afghanistan. *Politico*. [Consulta: 20 de septiembre de 2021]. <https://www.politico.eu/article/afghanistan-europe-nato-stoltenberg-allies-consulted/>

66 After AUKUS: The uncertain future of American and European cooperation in the Indo-Pacific. *European Council on Foreign Relations*. [Consulta: 27 de septiembre de 2021]. <https://ecfr.eu/article/after-aucus-the-uncertain-future-of-american-and-european-cooperation-in-the-indo-pacific/>

67 ¿Por qué ha molestado más en París que en Pekín el acuerdo EEUU-Aus-UK? [Consulta: 20 de septiembre de 2021]. [https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2021-09-20/aucus-paris-pekín-eeuu-australia-reino-unido\\_3292233/](https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2021-09-20/aucus-paris-pekín-eeuu-australia-reino-unido_3292233/)

escenario secundario para unos Estados Unidos cada vez más preocupados por el enfrentamiento con China, aunque ello signifique asumir el deterioro de las relaciones transatlánticas.

La Alianza Atlántica no serviría para la nueva estructura de seguridad que estarían diseñando los norteamericanos que parecen haberse decantado por alianzas militares regionales como el AUKUS junto con otras que la completan, como sería el caso de Five Eyes, una macro agencia de inteligencia militar junto con Canadá y Nueva Zelanda, o la denominada *La Cuádruple* una agrupación informal de seguridad entre India, Estados Unidos, Japón y Australia. Estas serían, en la visión norteamericana, más allá de la OTAN las nuevas herramientas para contener la expansión china y mantener la supremacía de las democracias sobre su modelo autoritario.

### **Conclusiones. Un nuevo *Concepto Estratégico* es necesario**

Parece evidente que la crisis de confianza tras la retirada norteamericana de Afganistán sin concertación con los aliados y su preferencia por las alianzas regionales en Asia-Pacífico al margen de la OTAN, pesarán fuertemente en la definición del nuevo concepto estratégico de la OTAN que debería aprobarse en el 2022. Como ha afirmado el ministro de asuntos exteriores francés Le Drian: «La próxima cumbre de la OTAN en Madrid será la culminación del nuevo concepto estratégico. Obviamente, lo que acaba de suceder tendrá que ver con esta definición»<sup>68</sup>.

La retirada de Afganistán ha acentuado las reticencias sobre las intervenciones militares en conflictos regionales fuera del ámbito geográfico recogido en el Tratado de Washington. La escasa disposición de los Estados Unidos, principal socio, de apoyar operaciones militares de gran escala que supongan «botas sobre el terreno», señalan las «líneas rojas» del intervencionismo atlántico. La experiencia de conflictos como Libia, Siria, Irak o Afganistán obligarán a la OTAN a replantearse el concepto de gestión de crisis dando una mayor preferencia a las misiones del artículo 5 relativas a la disuasión y a la defensa colectiva frente a las operaciones fuera de área.

Las lecciones aprendidas en estos conflictos, pero sobre todo, la falta de entusiasmo de numerosos aliados por una «OTAN Global» orientada a confrontar a China en Asia-Pacífico favorece limitar el nivel de ambición territorial de la Alianza, manteniéndola como una organización regional dirigida a contener a Rusia en el este, proyectar estabilidad en el sur y aumentar la resiliencia de sus sociedades frente ataques híbridos en el interior de los Estados. En este sentido, la lucha contra el terrorismo que es

---

68 Sous-marins australiens : Jean-Yves Le Drian dénonce une «rupture majeure de confiance» avec les Etats-Unis et l'Australie. *La Monde*. 18/9/2021. [https://www.lemonde.fr/international/article/2021/09/18/sous-marins-australiens-jean-yves-le-drian-denonce-une-rupture-majeure-de-confiance-avec-les-etats-unis-et-l-australie\\_6095174\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2021/09/18/sous-marins-australiens-jean-yves-le-drian-denonce-une-rupture-majeure-de-confiance-avec-les-etats-unis-et-l-australie_6095174_3210.html)

compartido por la OTAN y Rusia, incluyendo los riesgos asociados al post-Afganistán, un país que está en el bajo vientre de Rusia, debería permitir, en la visión de diversos aliados, el encontrar áreas para la mutua cooperación. Ello facilitaría la distensión en el este de Europa y proporcionaría a la Alianza una perspectiva más equilibrada entre sus distintas áreas de interés.

Esta sería, en buena medida, la visión española para quien Rusia no es percibida como un problema vital de seguridad, ni la situación en el este de Europa se ve como un asunto especialmente conflictivo para su seguridad, por lo que existe poca oposición política o social a que la OTAN explore nuevas vías que permitan devolver a Rusia al esquema de seguridad euroatlántico. Las preferencias estratégicas por la región mediterránea hacen que España haya apoyado el desarrollo de la actual estrategia aliada de contención de Rusia, pero basada en un principio de reciprocidad. España está dispuesta a desplegar fuerzas militares en el este de Europa entendiendo que, recíprocamente, la OTAN lo está a prestar una mayor atención al sur. Desde esta perspectiva española, la OTAN debería seguir siendo una organización regional, con una visión política como Alianza de carácter global, pero centrada prioritariamente en los problemas de seguridad, «360 grados», del área euroatlántica.

La OTAN ha tenido muchas crisis a lo largo de su historia y la actual no es la última ni necesariamente la más importante. Siete décadas años después de su creación en 1949, la Alianza Atlántica sigue siendo un actor de defensa y seguridad creíble frente a las muchas amenazas tangibles que enfrentan sus miembros. Una Rusia más asertiva, la permanente inestabilidad en Oriente Medio y el norte de África, un crecimiento exponencial de los ataques cibernéticos e híbridos, o la continua amenaza del terrorismo son algunos de los desafíos a los que la Alianza tendrá que hacer frente en los próximos años. Todo esto, mientras una china emergente y cada vez más poderosa está cambiando el equilibrio de poder global, y las nuevas tecnologías disruptivas transforman continuamente nuestras sociedades. En todo caso, los riesgos o amenazas a los que se enfrenta la OTAN no son necesariamente más complejos, ni más peligrosos, que en otros momentos de la historia y tampoco deben serlo las respuestas. La historia de la OTAN demuestra que, para sobrevivir, la Alianza ha tenido que esforzarse en adaptar continuamente su estrategia a los cambios de su entorno de seguridad.

En definitiva, detrás del debate sobre el futuro de la Alianza y su estrategia de seguridad, y de las numerosas y en muchos casos razonables discrepancias que plantean las naciones aliadas, subyace la necesidad de que, después de una década, la OTAN actualice su concepto estratégico, muchos de cuyos términos han quedado superados por los acontecimientos. De su aprobación dependerá el éxito de la Alianza e, incluso, su capacidad de sobrevivir en un entorno que se ha vuelto más complejo.

Para ello, la OTAN debe recomponer una cultura estratégica basada en intereses comunes y que sea expresión de la voluntad política de los aliados, pero que sirva también para reforzar la capacidad operativa de sus ejércitos frente a las amenazas actuales y potenciales. Los problemas a los que se enfrenta hoy en día la Alianza indican que la alineación entre los diferentes fines políticos e intereses nacionales y las formas y medios militares nunca puede darse por sentada y nunca es perfecta, y que

las discrepancias entre aliados seguirán existiendo con el potencial, incluso, de arruinar cualquier buen concepto estratégico.

Ello exigirá recuperar la confianza entre europeos y norteamericanos y reforzar la solidaridad euroatlántica que es la base del vínculo transatlántico. Solo así se podrá garantizar la necesaria cohesión y la credibilidad de su capacidad de disuasión y respuesta, los dos pilares en los que reside la fuerza de la OTAN. Es lo que acertadamente recomienda en su informe *OTAN 2030: unidos para una nueva era* el «grupo de sabios» designados por el secretario general en noviembre de 2020 como la mejor respuesta aliada en esta época de «retorno de la rivalidad sistémica y del auge de amenazas globales»<sup>69</sup>.

En su favor tiene la OTAN el saber que nada reemplaza a la garantía, por tratado, de que cualquier ataque contra un Estado será respondido también por el resto de los aliados. En el haber de la Alianza Atlántica está el de presentarse como una historia de más de setenta años de éxito y de formulación de estrategias que han sabido adaptarse constantemente a los cambios. Ello es una clara señal de la utilidad y la credibilidad de que han gozado, durante más de setenta años, sus diversos conceptos estratégicos basados en el compromiso solidario de la defensa colectiva.

No es de extrañar por tanto que, por encima de las diferencias a veces razonables entre los aliados, las naciones que la forman sigan interesadas en mantener la OTAN como una alianza de futuro dadas las ventajas comparativas que la seguridad colectiva aporta a cada una de ellas y las desventajas que supone abordar la defensa en solitario de los intereses nacionales. Como afirmara el secretario general Stoltenberg en su discurso ante el Congreso de los Estados Unidos en abril de 2019: «La fuerza de una nación no solo se mide por el tamaño de su economía, o el número de sus soldados, sino también por el número de sus amigos»<sup>70</sup>. Y la OTAN es el mejor foro que tienen norteamericanos y europeos para serlo.

69 NATO 2030 – United for a New Era. *Global Review*. [Consulta: 22 de septiembre de 2021]. <https://www.global-review.info/2020/12/29/nato-2030-united-for-a-new-era/>

70 NATO - Opinion: NATO: good for Europe and good for America - Address to the United States. Congress by NATO Secretary General Jens Stoltenberg. (3/Apr./2019). [Consulta: 20 de septiembre de 2021]. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_165210.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_165210.htm?selectedLocale=en)



## Capítulo sexto



## Estrategia de la Unión de la seguridad de la Unión Europea

*M<sup>a</sup> Ángeles Muñoz Martínez*

### Introducción

La intensidad de los cambios operados en el mundo en los últimos años, sobredimensionados por efecto de la pandemia COVID 19, y el aprovechamiento del avance tecnológico por parte de la criminalidad organizada y la ciberdelincuencia han obligado a la Unión Europea, entendida como uno de los espacios más seguros del mundo, a reconsiderar su estrategia de Seguridad en un entorno físico y digital y a plantear nuevas medidas y acciones en la **búsqueda de un objetivo esencial, la eficacia.**

La consideración del establecimiento de un marco de seguridad sólido dentro y fuera de las fronteras europeas aborda cuestiones de enorme interés:

La superación de la falsa distinción entre seguridad física y digital; el cada vez más estrecho vínculo entre seguridad interior y exterior a la luz del **límite difuso de las fronteras** que facilita la capacidad delictiva transfronteriza; como consecuencia de una mayor influencia de lo externo en lo interno, también la inquietud de abordar la dimensión exterior de la seguridad;<sup>1</sup> la urgencia de elevar la cooperación dentro de la propia Unión entre Estados y agencias y cuerpos policiales, estrechar la colaboración con organismos y socios internacionales de seguridad y trabajar desde el intercambio operativo de información; dotar de una cultura de seguridad a los ciudadanos europeos. Éstas y otras consideraciones se han tenido en cuenta a la hora de impulsar un **plan de acción común** basado en la adaptabilidad en la respuesta a las nuevas y cada vez más complejas amenazas y en la *urgencia de prevenir y actuar ágilmente.*

El resultado de este esfuerzo es la configuración de un **ecosistema de seguridad** que incorpora como aspiración a toda la sociedad y a todos los sectores desde una perspectiva de *responsabilidad compartida* en materia de seguridad. Esta invitación remite a la idea original de la creación de una **comunidad de seguridad**, preventiva y actuante. Este nivel de acción común es el único plano posible para superar una «fragmentación»<sup>2</sup> que se presenta en todos los ámbitos de actuación como «limitante». Si algo ha quedado demostrado en los últimos años es que la prestación de seguridad en la UE no depende de la acción de un único Estado miembro o cuerpo de seguridad, depende del compromiso de todos y de unos para otros. La respuesta «multidisciplinar

---

1 Desde la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)

2 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DCo605>

e integrada» que ofrece la UE es todavía un campo exploratorio.

En esta búsqueda, la UE presentaba en julio de 2020 *una nueva Estrategia* para la Unión de la Seguridad para el periodo 2020-2025, bajo el liderazgo de la presidenta de la Comisión Europea Ursula Von der Leyen, buscando garantizar un entorno de seguridad mediante un núcleo sólido de instrumentos y políticas.

### *Historia reciente y visión estratégica*

La protección del entorno constituye un enorme desafío para la Unión Europea. Tal desafío viene determinado no sólo por la necesidad de mantener unos niveles óptimos de seguridad sino porque los derechos fundamentales vinculados a la preminencia del Estado de Derecho sostienen cimientos esenciales de la propia Unión. Afrontar tal reto implicaba desde el principio elevar el nivel de cooperación entre los Estados Miembros y aumentar las sinergias.

La Unión Europea impulsa desde hace años un concepto de **Seguridad Europea** que parte de la Agenda Europea de Seguridad de 2015. Entonces se plasmó una visión de «responsabilidad compartida entre la Unión Europea y los países de la UE»<sup>3</sup>. Esta política se abrió paso a través de la **Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE** de junio de 2016 y mediante la creación de una cartera específica de Comisario de la Unión de la Seguridad. La Comisión Europea introduce por primera vez este concepto para avanzar hacia una Unión de la Seguridad más real y efectiva, en respuesta a cierta sensación de falta de materialización de las políticas. Para lograrlo se pensó una Estrategia de Seguridad Interior renovable cada cinco años.

Y, sin embargo, ya a priori parecía que ello no sería suficiente. En 2014, Jean Claude Juncker señalaba en sus directrices políticas para la agenda de Seguridad que el polo de orientación debía ser el de la «responsabilidad común»: «Los Estados miembros son los primeros responsables de la seguridad, pero ya no pueden lograrla plenamente por sí solos. Los agentes nacionales y de la UE competentes, respetando plenamente las responsabilidades nacionales de aplicación de la ley y protección de la seguridad interior, deben trabajar mejor en común para abordar las amenazas transfronterizas. La Agenda Europea de Seguridad debe ser, por tanto, una agenda compartida entre la Unión y los Estados miembros»<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-security-union\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-security-union_es)

<sup>4</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0185&from=GA>

## Análisis de la Estrategia de Seguridad vigente

Fuente de imagen: web oficial de la UE<sup>5</sup>.

El objetivo de la Comisión Europea mediante esta Estrategia es garantizar la protección de los ciudadanos en la UE e impulsar el «modus vivendi europeo». El documento abarca las propuestas incluidas en las resoluciones del Parlamento Europeo, las conclusiones del Consejo y las evaluaciones de la Comisión en el ámbito de la seguridad interior y focaliza cuatro áreas prioritarias en los ámbitos preventivo y reactivo para los Estados miembros y las principales agencias europeas:

Generar un entorno de seguridad resistente al paso del tiempo, atendiendo las infraestructuras y los servicios públicos esenciales; ser capaces de enfrentar las amenazas cambiantes con mejoras en la asistencia a los Estados ante nuevas formas de delincuencia que se nutren de los avances tecnológicos y poder llevar a esta delincuencia ante la justicia; proteger a los ciudadanos europeos del terrorismo y de la delincuencia organizada aumentando la dotación de recursos y herramientas en la asistencia a los Estados miembros en la aplicación efectiva de la ley; generar «un ecosistema de seguridad sólido desde el impulso de la unión de todos los actores implicados o que se puedan ver afectados: cuerpos y fuerzas de seguridad, autoridades judiciales, gobiernos, ciudadanos y sector privado».

5 [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-security-union\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-security-union_es)

## Revisión de las potenciales amenazas

En esta amplia bolsa se contemplan las amenazas cambiantes pasando por la demografía, el medio ambiente (gestión de los recursos, generación de energías y cambio climático) o la inestabilidad política en los territorios de vecindad de las fronteras exteriores de la UE. La cooperación con terceros países<sup>6</sup> y la búsqueda de estabilidad y seguridad en el área de vecindad europea son determinantes. Un ejemplo del reciente impulso de nuevas alianzas estratégicas o acuerdos especiales de asociación lo ofrece el fortalecimiento de la asociación estratégica UE-India en el nuevo marco geoestratégico<sup>7</sup>.

Una cuestión a tener en cuenta es el señalado concepto de autonomía estratégica que apunta a la recuperación de un espacio geopolítico en relación con la seguridad y la defensa, pero que también señala la urgencia de abordar el ámbito económico y tecnológico; este concepto hoy se correlaciona con un deseo imperativo de «**supervivencia política**»<sup>8</sup>.

La consideración de la tecnología y la ciberseguridad como ámbitos de modificación del paradigma estratégico de protección y promoción de los intereses europeos ha obligado a una revisión del enfoque. Ya no sólo se concibe una estrategia propia de ciberseguridad, ésta suma a la tecnología civil como un activo para las capacidades de defensa y de seguridad ante el incremento de actividades delictivas como el robo de propiedad intelectual o el robo cibernético de secretos comerciales.

Hablamos de un entorno cibernético potenciado tras la crisis del COVID-19 que abre la puerta a los ataques híbridos que aprovechan nuestras vulnerabilidades: cuando las amenazas combinan ciberataques, daños a infraestructuras críticas de una parte y, en un plano de desestabilización sociopolítica, campañas de desinformación o promoción de la radicalización del discurso político. Ello ha motivado impulsar una cultura ciudadana de ciberseguridad.

La Estrategia se muestra vigilante respecto a las *amenazas tradicionales* que han sufrido cierta evolución en los últimos años como el terrorismo internacional. Reconociendo cierta tendencia a la baja de los atentados terroristas en 2019, el riesgo generado por Daesh o Al Qaeda es aún elevado por lo que se han generado planes específicos de prevención de la radicalización con el foco de interés puesto en el retorno de combatientes terroristas extranjeros y extremistas liberados de prisión. La

6 Los diez socios estratégicos bilaterales de la UE en América, África y Asia son: Unidos, Canadá, México, Brasil, Sudáfrica, Rusia, China, India y Corea.

7 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/15/joint-statement-15th-eu-india-summit-15-july-2020/>

8 [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/borrell-por-que-es-importante-la-autonomia-estrategica-europea](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/borrell-por-que-es-importante-la-autonomia-estrategica-europea)

delincuencia organizada es otra amenaza cuyo lucro mueve elevadas cifras en territorio de la UE, lo que sumado a la debilidad por los bajos índices de decomisos permite una ampliación de esta actividad que la UE debe frenar.

### Una UE capaz de ofrecer una respuesta coordinada

Partiendo de la experiencia acumulada desde 2015, lo que la Unión Europea aporta en este momento en cuanto a la forma de diseñar las políticas de seguridad es una *perspectiva de coordinación* sustentada en generar vínculo e interacción entre los Estados miembros.

La Estrategia presenta tres ámbitos especiales de coordinación: el desarrollo de una *estrategia industrial europea sólida*, la *prevención en la gestión de crisis* (mediante la detección temprana, la prevención y la respuesta rápida a las crisis desde un enfoque integrado y coordinado que también podría aplicarse al ámbito de la seguridad) y la *cooperación en el intercambio de información para alcanzar soluciones comunes*. La atención se concentra especialmente en los resultados, incluidas las evaluaciones de amenazas y riesgos, la inteligencia estratégica confiable y la implementación efectiva.

Revisamos ahora los objetivos y acciones previstas en las cuatro prioridades estratégicas.

### Un entorno seguro

Para lograrlo es necesario prever **medidas desde el marco legislativo** para la protección de las infraestructuras cibernéticas y físicas:

Como la iniciativa sobre resiliencia operativa digital dirigida a los sectores financieros<sup>9</sup>, más la elaboración de iniciativas sectoriales específicas frente a riesgos específicos (transporte, infraestructuras espaciales, energéticas, financieras y sanitarias); otra iniciativa específica se orienta a las infraestructuras energéticas críticas frente a todo tipo de amenaza física, cibernética o híbrida; el establecimiento de un nuevo marco de supervisión de la inversión extranjera directa a aquellas inversiones extranjeras que afecten a infraestructuras y tecnologías críticas. La UE quiere limitar la dependencia de infraestructuras y servicios ubicados fuera de Europa y elevar el nivel común de seguridad en redes y sistemas de información UE mediante el refuerzo de sistemas de nombres de dominio y la creación de un canal de comunicaciones seguras; para ello trabaja junto a los Estados miembros en la creación de una infraestructura cuántica de seguridad certificada de extremo a extremo, terrestre y espacial, combinada con el

---

9 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0595>

sistema gubernamental de comunicaciones por satélite seguro.

En materia de **ciberseguridad** la UE presentaba en 2017 un enfoque orientado al fortalecimiento de la resiliencia<sup>10</sup>. Y en junio de 2019 entraba en vigor el Reglamento de Ciberseguridad que introducía un sistema de certificación único para toda la UE y un mandato reforzado para la Agencia de la UE para la Ciberseguridad. El aumento del volumen de ciberataques ha obligado a plantear un *enfoque horizontal de la seguridad* y a presentar una Revisión de la Directiva de Ciberseguridad (**Directiva SRI**) en diciembre de 2020. Una revisión clave tanto para la Estrategia de la Unión de la Seguridad de la UE como para el Plan de Recuperación para Europa y la configuración de su futuro digital que contempla:

Una Directiva sobre las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de ciberseguridad en la UE; una nueva Directiva sobre la resiliencia de las entidades críticas (REC) y la creación de Centros de apoyo en Innovación Digital para pequeñas y medianas empresas.

La principal inversión de la UE para los próximos siete años se destinará al Programa Europa Digital, el Horizonte Europa y el Plan de Recuperación para Europa. A ello se suma una estimación de inversión de 4500 millones de euros entre la UE, los Estados miembros e industria a través del Centro de Competencias en Ciberseguridad con sede en Bucarest y la Red de Centros de Coordinación, impulsando a los Estados miembros -con la colaboración de la agencia ENISA- a aplicar los instrumentos de la UE de las redes 5G y las medidas paliativas desde el informe de situación de julio de 2020<sup>11</sup>.

### *Infografía ciberseguridad UE*

<https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/cybersecurity-in-the-eu/>

La Estrategia de Seguridad asume, por otra parte, la **intensificación de la cooperación entre los servicios de inteligencia** y el Intelligence and Situation Centre (INTCEN) y desarrolla la Estrategia Europea de Datos que aborda el trabajo en Inteligencia Artificial. La UE ha formulado una propuesta para la Gobernanza de Datos desde la perspectiva de la Economía Global de Datos<sup>12</sup>. Una de las principales acciones es la creación de una Unidad Informática Conjunta: la Joint Cyber Unit (JCU), de junio de 2021, busca prevenir y responder a los ciberataques masivos y las crisis que afecten a los servicios públicos y a empresas y ciudadanos europeos.

<sup>10</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H1584>

<sup>11</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_20\\_2391](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_2391)

<sup>12</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0767&from=EN>

Un marco prioritario, gestionado desde el Equipo de respuesta a emergencias informáticas (CERT-UE), es la creación de normas comunes «vinculantes y exigentes» para el intercambio seguro de información y la seguridad de infraestructuras y sistemas digitales en todos los organismos e instituciones de la UE. En el ámbito de ciberdefensa, la estrategia potencia el desarrollo de capacidades de vanguardia desde la Agencia Europea de Defensa y señala la Cooperación Estructurada Permanente y el Fondo Europeo de Defensa como los recursos más importantes<sup>13</sup>.

Por otra parte, la protección de los espacios públicos abiertos y accesibles, incluidos los lugares de culto y centros de transporte, requiere elevar la cooperación entre sector público y privado dado el aumento del mercado de drones. La UE ha tomado como referencia las normas de la Agencia Europea de Seguridad Aérea que obligan al registro de operadores de drones y a la identificación remota obligatoria de drones.

## Hacer frente a las amenazas cambiantes

Europol lidera la lucha contra la ciberdelincuencia mediante la creación del Centro Europeo de Ciberdelincuencia para la investigación de delitos en línea. El núcleo del trabajo de las investigaciones digitales se basa en el Grupo de Acción Conjunta contra la Ciberdelincuencia (Joint Cybercrime Action Task Force)<sup>14</sup> y en el Protocolo de respuesta policial ante emergencias. Además Europol, la Comisión y ENISA exploran un sistema de alerta rápida. La UE sigue tomando como marco de referencia el Convenio de Budapest de 2001 sobre la Ciberdelincuencia del Consejo de Europa.

Otras medidas en estudio se orientan a la protección de la identidad de las personas como la iniciativa de Identidad Digital Europea que trabaja sobre la base de la identificación en línea y fuera de ella, el intercambio de información facilitada por las administraciones o por fuentes privadas o el empleo de la información como confirmación del derecho a residir, trabajar o estudiar en un determinado Estado miembro<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_2319](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2319)

<sup>14</sup> <https://www.europol.europa.eu/activities-services/services-support/joint-cybercrime-action-taskforce>

<sup>15</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-digital-identity\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-digital-identity_es)

La aplicación de la legislación en materia de ciberdelincuencia «adecuándola al objetivo previsto» es otra prioridad. El gran reto para las fuerzas y cuerpos de seguridad es el paso de los rastros físicos tradicionales a rastros en línea, trabajando en el establecimiento de normas para el acceso transfronterizo a las pruebas electrónicas en las investigaciones penales para aplicar la ley en investigaciones digitales. La conservación de datos es un área en estudio por el problema que plantea en términos de privacidad.

Los contenidos ilícitos en línea suponen una parte muy importante del volumen total de las amenazas hacia los ciudadanos y la lucha contra el uso indebido del entorno digital se opera desde la Unidad de Notificación de Contenidos de Internet de la UE en Europol y desde el Protocolo de Crisis de la UE. Antes de la conclusión de la legislación específica contra el abuso sexual de menores en línea, en mayo de 2021 el Consejo y el Parlamento Europeo alcanzaban un acuerdo sobre una medida temporal para que los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas, como el correo web y los servicios de mensajería, mantuvieran la detección, retirada y denuncia del abuso sexual de menores en línea, también en lo relativo a la lucha contra la captación de menores<sup>16</sup>.

La lucha contra las amenazas híbridas ha intensificado la cooperación «sin fisuras» con agentes estratégicos como la OTAN o el G7 y la UE ha revisado todo su enfoque de respuesta desde la referencia del Marco Conjunto de 2016 y de la Comunicación conjunta de 2018 sobre el refuerzo de la resiliencia híbrida; con la Célula de Fusión de la UE contra las amenazas híbridas como principal referencia para la evaluación de las amenazas y mediante la revisión adicional del protocolo para la preparación frente a las crisis híbridas («EU Playbook» de 2016).

## Protección a los europeos frente al terrorismo y la delincuencia organizada

El mandato de la Fiscalía Europea para enfrentar los delitos de terrorismo transfronterizo ha sido ampliado dado el nivel de amenaza actual. En los últimos diez años se han impulsado políticas de impacto como la Red para la Sensibilización frente a la Radicalización o la iniciativa de ciudades de la UE contra la Radicalización. La lucha contra los terroristas combatientes extranjeros se asienta sobre la cooperación multilateral con terceros países, con la ONU, la OTAN, el Consejo de Europa, Interpol y la OSCE, con el Foro Mundial contra el Terrorismo y la Coalición Mundial contra Daesh bajo objetivos tales como el corte de todas las fuentes de financiación del terrorismo (acción desarrollada por el Grupo de Acción Financiera Internacional).

La generación de capacidades de respuesta en materia de protección civil (rescEU) en el ámbito de materiales radiológicos, nucleares, biológicos y químicos (RNBBQ), ha

---

<sup>16</sup> <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/04/29/combating-child-abuse-online-informal-deal-with-european-parliament-on-temporary-rules/>

exigido por parte de la UE el desarrollo de la legislación más avanzada en la restricción de acceso a los precursores de explosivos. Hoy se trabaja en la completa utilización de los centros de excelencia RNBQ de la UE.

La delincuencia organizada ha aumentado su actividad en un 50% entre 2013 y 2017, investigándose más de 5000 grupos ese año en Europa de los cuales más de un tercio participa en el tráfico de drogas. A tenor de los datos de adicción a las drogas en 2019 en la UE, con más de 8000 fallecimientos por sobredosis, en diciembre de 2020 se presentaba la Estrategia de Lucha contra la Droga para el periodo 2021-2025, con el fin de reducir las cifras y aumentar la concienciación. Y la lucha contra el tráfico de armas de fuego ilegales, que con frecuencia procede del área de vecindad europea, se aborda desde el Plan de Acción sobre el Tráfico de Armas de Fuego para el periodo 2020-2025, cooperando dentro de la UE y con Interpol para mejorar la trazabilidad de las armas.

En materia de migración más del 90% de los migrantes irregulares que llegan a la UE lo hace a través de una red delictiva y este tráfico ilícito suele cruzarse con la trata de seres humanos. Un nuevo enfoque global -aplicado en el Plan de Acción contra el tráfico ilícito de migrantes para el periodo 2021-2025 y en la Estrategia de Lucha contra la Trata de Seres Humanos para el periodo 2021-2025- busca romper el modelo de negocio y la protección de las víctimas de trata.

En otro ámbito, la UE valora actualizar la Directiva sobre delitos medioambientales mediante el derecho penal y estudia mejorar la trazabilidad en la localización de bienes culturales objeto de tráfico.

La lucha contra el fraude y los complejos delitos económicos y financieros - trabajo coordinado desde Europol junto con Eurojust, la Fiscalía Europea y la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude- ha experimentado un salto cualitativo desde que la Fiscalía Europea goza, desde julio de 2020, de plena operatividad.<sup>17</sup> En la lucha contra el dinero ilícito y el blanqueo de capitales se explora la interconexión de los registros nacionales centralizados de cuentas bancarias y la revisión de la legislación en materia de embargo preventivo y decomiso, así como recuperación de activos (actualmente sólo se confisca alrededor de un 1% de los beneficios de la actividad delictiva lo que permite su infiltración en la economía legal).

## Un ecosistema de seguridad sólido

El Sistema de Intercambio de Información Schengen es una de las mejores herramientas en cooperación policial operativa permitiendo el intercambio de datos

---

17 <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/07/27/eu-public-prosecutor-s-office-epo-council-appoints-european-prosecutors/> [ec.europa.eu/home-affairs/system/files/en?file=2021-](https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/en?file=2021-)

en tiempo real y generando resultados en la detección de delincuentes, la incautación de drogas y el rescate en casos de víctimas potenciales.<sup>18</sup> Pero queda mucho por hacer en el **intercambio de información**, especialmente cuando se trata de «operaciones en caliente» a través de las fronteras interiores. La actual legislación tampoco contempla la casuística de empleo de drones: la red de acuerdos bilaterales actual ha quedado obsoleta. Limitaciones similares en el intercambio de datos con las partes privadas en la lucha contra la delincuencia y el terrorismo en Europol han derivado en una revisión para el refuerzo de su mandato, sobre todo en investigaciones penales.

Por ello la Comisión Europea trabaja desde abril de 2021 en la elaboración de un nuevo Código de Cooperación Policial para «simplificar y unificar» la cooperación entre los distintos servicios policiales de la UE desde una **colaboración policial permanente**: abordando el salto de la multilateralidad a la racionalización de los procedimientos en investigaciones transfronterizas y estudiando la creación de un posible mecanismo de coordinación a escala UE para las fuerzas policiales en situaciones de crisis. En cuanto a los avances en inteligencia, el INTCEN ha jugado un importante papel a través de la «promoción del intercambio de inteligencia estratégica» entre los servicios de inteligencia de los Estados miembros. Esta práctica ha sentado las bases de una «conciencia situacional» basada en la inteligencia<sup>19</sup>.

En el ámbito judicial desde Eurojust se establecen las conexiones necesarias para favorecer la **cooperación policial y judicial**. La plataforma EMPACT<sup>20</sup> desarrolla cada año más de 200 acciones operativas en áreas clave delictivas específicas. EMPACT se convirtió en 2021 en un «instrumento permanente» contra la delincuencia internacional grave y organizada (EMPACT 2022). En el campo tecnológico se ha creado un nuevo sistema de intercambio digital para la transmisión de órdenes europeas de investigación y solicitudes de asistencia judicial mutua con apoyo de Eurojust.

Un instrumento complementario señalado para próxima actualización son las Decisiones de Prüm de 2008<sup>21</sup> sobre cooperación transfronteriza para considerar el intercambio automatizado de datos de ADN, huellas dactilares y registro de vehículos. La información sobre viajeros nos remite a la aplicación clave de la Directiva PNR,<sup>22</sup> relativa a la utilización de datos de registro de pasajeros, y a la transferencia de datos PNR a terceros países. A estos efectos, se trabaja en la elaboración de una Comunicación sobre la dimensión exterior de los registros de pasajeros.

---

18 <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/06/12/schengen-information-system-agreement-between-the-council-presidency-and-the-european-parliament/>

19 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0605>

20 EMPACT (Plataforma multidisciplinar europea contra las amenazas criminales) es una iniciativa de seguridad impulsada por los Estados miembros de la UE para identificar, priorizar y abordar las amenazas planteadas por la delincuencia internacional grave organizada.

21 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008D0615&from=ES>

22 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016L0681&from=ES>

El **fortalecimiento de nuestras fronteras exteriores**, apoyado en la actividad de la Guardia Europea de Fronteras, requiere una mejora de las normas de seguridad aplicables a los documentos de viaje en prevención del fraude. Desde agosto de 2021, los Estados miembros expiden documentos de identidad y de residencia conforme a normas de seguridad armonizadas e incorporan un chip con identificadores biométricos verificables.

**Investigación e innovación** juegan un papel de primer orden en todos estos campos. En la actualidad el Centro Europeo de Competencia Industrial, Tecnológica y de Investigación en Ciberseguridad y la Red de Centros Nacionales de Coordinación trabajan en la puesta en común de capacidades y resultados de investigación. Desde 2007 se han desarrollado más de 600 proyectos con un presupuesto de 3000 millones de euros. En este momento se encuentra en estudio la creación de un centro europeo de innovación para la seguridad interior en materia de seguridad común.

Pero el abordaje del concepto general de seguridad compartida debe incluir el campo de la cultura de la seguridad. Y para ello la Estrategia aborda el trabajo en la concienciación ciudadana sobre riesgos cibernéticos y la difusión de mejores prácticas desde la red de Centros de Seguridad de Internet. El Plan de Acción de Educación Digital 2021-2027 incluye medidas específicas para dotar de competencias en seguridad informática a la población.

## Estrategia de Seguridad y Defensa de la Unión Europea

El complemento a una estrategia de Seguridad es la Defensa y la Unión Europea busca definir su orientación estratégica en este campo especialmente desde la cumbre del Consejo Europeo de diciembre de 2013. La mejora de la capacidad de la UE para *actuar colectivamente en el ámbito de la seguridad y la defensa* ocupa un lugar destacado en la agenda política desde entonces.

El lanzamiento de la Estrategia Global de la UE de 2016 por la que **ésta** quería pasar de la perspectiva de «visión» a una «acción común» fue un segundo gran esfuerzo liderado por Federica Mogherini, entonces alta representante de la UE. Bajo su impulso, los ministros de Asuntos Exteriores de la UE decidían las prioridades estratégicas más importantes para la aplicación de esta Estrategia Global desde una «acción global»:<sup>23</sup>

La seguridad y la defensa, la construcción de la resiliencia en el Estado y la sociedad, la adopción de un enfoque integrado de los conflictos y las crisis, el fortalecimiento de los órdenes regionales cooperativos y una gobernanza global basada en normas. El

.....

23 Conclusiones del Consejo de octubre de 2016

[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/49323/A%20Global%20Strategy%20for%20the%20European%20Union](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/49323/A%20Global%20Strategy%20for%20the%20European%20Union)

Plan de Ejecución de dicha Estrategia en materia de Seguridad y Defensa situaba el nivel de ambición de la UE en tres objetivos: la respuesta a conflictos y crisis exteriores, la construcción de capacidades, el establecimiento de socios y aliados y la protección a los europeos y la UE.<sup>24</sup>

La Estrategia Global vino entonces impuesta por crisis que sacudieron el entorno geopolítico de la UE como la crisis de Crimea con Rusia, tras la declaración del presidente ruso Vladimir Putin frente a la Duma de Moscú en marzo de 2014, o los atentados terroristas en París de noviembre de 2015. Estos acontecimientos generaron una sensación de «urgencia» en la UE. La Estrategia Global dio lugar a la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) -para una mayor cooperación entre Estados miembros- y el Fondo Europeo de Defensa iniciado por la Comisión Europea. Sin embargo, los Estados miembros participaron de modo limitado a efectos de consulta con una aceptación limitada de manera que la Estrategia se redujo al aspecto operativo de las capacidades de seguridad y defensa.<sup>25</sup>

Ahora la UE invierte energía en una nueva estrategia, la «**Strategic Compass**» o **Brújula** Estratégica, que ha despertado gran interés, como todas aquellas acciones que implican avanzar en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE, muy especialmente cuando se aborda la «autonomía estratégica europea».

El calendario para su adopción se ha fijado en el primer semestre de 2022 bajo la Presidencia francesa del Consejo y contempla un itinerario de debate y discusión con los veintisiete Estados miembros, de análisis y definición estratégica. La discusión, iniciada en 2020, se completaba con un análisis de las amenazas elaborado de forma conjunta; un esfuerzo que la Presidencia alemana del Consejo valoró como «un hecho sin precedentes». Impulso de mano de una presidencia alemana y culminación bajo presidencia francesa que implican un **liderazgo del clásico eje francoalemán** en torno al cual se nucleará la acción europea. Un compromiso eminentemente europeo en términos de modelo.

El objetivo es el desarrollo autónomo desde un mayor nivel de ambición de la UE vinculando todas sus estrategias, operaciones, necesidades y capacidades. Dicha autonomía, en sinergia con la Estrategia Global de la UE de 2016, converge en esta Brújula Estratégica buscando reducir nuestro umbral de incertidumbre. El espíritu de hacer operativa la Estrategia Global de 2016 a partir de prioridades, establecidas esta vez por los Estados miembros, ha sido un elemento decisivo para lograr el compromiso de países como Francia, España e Italia.

Las conclusiones del Consejo Europeo refuerzan la idea de generar un «proceso de toma de decisiones oportuno y eficaz» y señalan ámbitos específicos de avance:

---

24 [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2021/DIEEEEO47\\_2021\\_ANGSAT\\_Orientacion.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEEO47_2021_ANGSAT_Orientacion.pdf)

25 <https://hcss.nl/report/the-eu-strategic-compass-three-principles/>

La implementación de mejoras por parte de los Estados miembros en la generación de fuerzas, medios y personal suficiente para las misiones y operaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD); el refuerzo de las iniciativas de defensa de la UE, como la Cooperación Estructurada Permanente (CEP), el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa y otras iniciativas como el plan de acción sobre las sinergias entre las industrias civil, de la defensa y espacial; el fortalecimiento de la resiliencia y la capacidad de la UE para luchar contra las amenazas híbridas. A todo ello cabe añadir un esfuerzo social e individual para la comprensión y absorción de un enorme volumen de información, más los efectos adversos de la falsa información y la desinformación.<sup>26</sup>

Pero hay tres aspectos que, desde una arquitectura de seguridad UE, deben regir el lanzamiento de la estrategia si se persigue en primer término un principio de eficacia, y estos son **inclusión, integración e implementación**<sup>27</sup>. La inclusión resulta imprescindible si se quiere funcionar como una Unión de 27: no sólo los países grandes o más poderosos, también los pequeños o aquellos con intereses «menores» deben poder participar en términos de igualdad y recibir asistencia desde ese vínculo de solidaridad al que referíamos al inicio. Y ello afecta muy directamente a cómo los Estados participan en la toma de decisiones en la aplicación de esta brújula estratégica: mediante la introducción de votaciones por mayoría cualificada en seguridad y defensa<sup>28</sup>. El objetivo sería evitar el bloqueo de las decisiones en una materia tan sensible e importante, aparte de materializar un mayor compromiso en generar política de seguridad y defensa europea.

La validez de la Estrategia se asociará a su nivel de puesta en marcha en base a la acción y tangibilidad: se valorará por su implementación. Las preocupaciones por la seguridad mundial probablemente ocupen un papel secundario en las agendas políticas ante la necesidad de resolver las repercusiones socioeconómicas del COVID19. Se necesitará un fuerte compromiso a nivel de jefes de estado en el Consejo Europeo como a nivel operativo de las fuerzas armadas para llevar a cabo los ajustes de la Brújula Estratégica dado que ésta no borra del mapa europeo las carencias en seguridad y

---

26 Rasmus Hindrén, Head of International Relations at the European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats. <https://www.hybridcoe.fi/news/the-eus-strategic-compass-must-be-adjusted-to-hybrid-threats/>

27 <https://hcss.nl/report/the-eu-strategic-compass-three-principles/>

28 Art. 16 del Tratado de la Unión Europea (TUE), que desde Lisboa prescribe en sus apartados 3º y 4º que: El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa. A partir del 1 de noviembre de 2014, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55 % de los miembros del Consejo que incluya al menos a quince de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65 % de la población de la Unión. Una minoría de bloqueo estará compuesta por al menos cuatro miembros del Consejo, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada.

Las demás modalidades reguladoras del voto por mayoría cualificada se establecen en el apartado 2 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

defensa de la UE: capacidades militares insuficientes, voluntad limitada de los Estados miembros para proporcionar recursos o una movilidad militar inadecuada; en lo que **sí puede** incidir es en ayudar a **profundizar en la Unión geopolítica** aclarando qué tipo de actor de seguridad y defensa quiere ser la UE y cuáles son sus prioridades para la próxima década.

La materialización de estas prioridades exige fortalecer la cooperación transatlántica y mundial, imprescindible desde las asociaciones internacionales con organizaciones multilaterales como Naciones Unidas y OTAN<sup>29</sup>. Una Unión Europea más fuerte y mejor preparada en términos de seguridad y defensa constituye un activo internacional que no sustituye el ámbito de cooperación entre la UE y la OTAN, más bien potencia el efecto de esta asociación e incluso logra una Alianza más fuerte.<sup>30</sup> La cuestión por resolver para que esta potencia sea un éxito estriba en la necesaria división de las tareas entre la propia OTAN y la UE. El trabajo que la asociación tiene por delante se apoya en el desarrollo del nuevo Concepto Estratégico OTAN y de la Brújula Estratégica Europea con áreas de interés compartido como el ámbito ciber, espacial, la resiliencia, la pandemia y el mantenimiento de un orden internacional basado en reglas y valores<sup>31</sup>.

### *El futuro de la Defensa europea. ¿Hacia un ejército europeo?*

Cuando se plantea el futuro de la Defensa europea sobrevuela la hipótesis de la creación de un ejército europeo, más ideal que posibilidad. El imperativo de las necesidades que la UE tiene ante sí obliga a considerar la cuestión de forma seria. Y no sólo a razón de las «urgencias», también teniendo en cuenta la opinión de los europeos que esperan que la UE garantice su binomio identitario «paz y seguridad»: el Eurobarómetro de marzo de 2018 reflejaba que un 75% de los europeos apoya una política común de defensa y seguridad, (un 78% de los españoles deseaba que la UE participara más en Seguridad y Defensa) y una mayoría del 55% apoyaba la creación de un ejército europeo.

Francia es hoy por hoy el único país europeo dentro de las diez mayores potencias militares, una vez que Reino Unido ha abandonado la UE. En 2017, el presidente Macron se mostraba favorable a un *proyecto militar europeo conjunto*. Poco después la excanciller alemana Angela Merkel afirmaba también ante el Parlamento Europeo, en noviembre de 2018, que «deberíamos trabajar en la visión de crear algún día un ejército europeo adecuado».

---

29 Declaración de los miembros del Consejo Europeo de 26 de febrero de 2021

30 Declaraciones del Vicesecretario General de la OTAN, Mircea Geoană en el Bled Strategic Forum (2 de septiembre de 2021). En: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_186263.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_186263.htm)

31 <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/05/10/security-and-defence-eu-to-move-forward-on-common-security-and-defence/>

Pero la idea de un ejército europeo no responde a un concepto asociativo, supone una integración de la política y una decisión supranacional para el establecimiento y la dirección estratégica de la fuerza. A este enfoque responde la iniciativa de creación de una **fuerza de acción rápida europea**, impulsada por el Alto Representante de la Política Exterior de la Unión Joseph Borrell, que podría dotarse de entre 5000 y 20000 efectivos. La frustración ante la imposibilidad material de actuar de forma autónoma en la crisis afgana ha obligado a la UE valorar realmente la dotación de una fuerza mínima para la acción «donde y cuando sea necesario». La proximidad europea a zonas convulsas como el Sahel lo hace más que recomendable. Ahora sólo falta atender de una vez la intermitente reivindicación de autonomía estratégica que precisará **salir de las votaciones por unanimidad** para aprobación de las misiones de esta naturaleza, la exigencia constitutiva de un bloqueo que nos hace inoperativos.

## Efectos de la pandemia en la Seguridad Nacional

Inmersos en un entorno global de incertidumbre, y teniendo en cuenta la *vulnerabilidad* europea, dependencias en área económica, energética y de recepción de suministros, el COVID-19 ha acelerado la necesidad de materializar la «autonomía estratégica» de los documentos y extenderla a otros ámbitos. La excanciller Merkel decía que Europa tendrá que depender cada vez más de sus propias capacidades y luchar por su propio futuro. La pandemia del COVID-19 lo ha puesto de manifiesto. Como lección aprendida descubrimos que no estábamos todo lo unidos que debíamos para hacer frente a la pandemia de manera ágil, mejor coordinada y más eficaz. Una segunda constatación refiere al *aumento potencial de los riesgos* a los que nos enfrentamos como *consecuencia de un nivel de respuesta común no culminado* y ello afecta especialmente a nuestra seguridad.

El alto representante de la Unión, Josep Borrell señalaba al COVID como «una amenaza para la seguridad europea»; anticipaba que el contexto estratégico posterior sería más incierto que el previo, por lo que sería necesario más Seguridad y Defensa y no menos, idea compartida por el secretario general de la OTAN Jens Stoltenberg. Si había una tentación en el ámbito de la defensa europea bajo impacto del COVID-19, ésta era la limitación del dinamismo sin precedentes que la había caracterizado desde 2016.

La disminución de la financiación de nuevas iniciativas como el Fondo Europeo de Defensa o el enfriamiento de la disposición de la UE para abordar crisis en su área de vecindad son algunos de estos efectos. La defensa no se ha priorizado en el compromiso aprobado por el Consejo Europeo para el presupuesto 2021-2027 -el presupuesto del Fondo Europeo de Defensa (FED) se ha reducido a la mitad en comparación con la propuesta inicial de la Comisión, el Mecanismo de Paz también se ha reducido significativamente-, pero al menos el **concepto de defensa a nivel europeo** se ha asumido con normalidad. Aunque el presupuesto del FED para 2021-2027 es menor

de lo esperado, la cantidad anual es cuatro veces mayor que antes<sup>32</sup>.

El problema que subyace, superada la aceptación de una necesaria defensa europea, es el *todavía insuficiente nivel de cooperación de los Estados miembros*. Y si no se invierte la tendencia, ésta incidirá en el *aceleramiento de un declive relativo de la Unión como potencia mundial*. Por eso, la UE no sólo no debería descuidar su agenda de seguridad y defensa anterior al COVID-19 sino que debería reforzarla para poder «responder mejor».

Un elemento intrínseco a la pandemia ha sido la «**ampliación y transformación del concepto de seguridad**», que ha traspasado el límite de lo físico saltando a lo digital y a la gestión de crisis en el área sanitaria y de protección de la salud. Y en este escenario los actores que prestan seguridad, fuerzas y cuerpos de seguridad y fuerzas armadas, han sido instrumentos insustituibles en la gestión de la crisis. Tras la pandemia, áreas antes independientes se han revestido de la necesidad de diseñar nuevos protocolos relacionados con la seguridad o de operar más directamente con los colectivos de seguridad. La *transversalidad de la seguridad* hoy es una cuestión de primera magnitud.

Un cuarto aspecto es el «**redescubrimiento del pilar de solidaridad**». A inicios de la pandemia, los Estados miembros respondieron aisladamente desde la ilusión de que cada uno podría valerse por sí mismo. La Comisión Europea reaccionó con lentitud a la hora de proponer una acción coherente, lo que supuso un elevado coste en términos de imagen y eficacia de la propia UE. Con el apoyo de la Comisión, los Estados miembros empezaron finalmente a trabajar juntos hacia la solidaridad y la cohesión por un camino salpicado de dificultades. La salida de la crisis creada por la pandemia nos enseña que *los Estados miembros deben ser más audaces y demostrar solidaridad en todos los frentes*<sup>33</sup>.

La UE señala también cinco lecciones aprendidas desde su apuesta de soportar y apoyar misiones y operaciones militares y civiles como las misiones UE en Sahel y Níger<sup>34</sup>.

**El fortalecimiento del marco de asociaciones** (gestión de demandas desde el multilateralismo ONU, coordinación más estrecha con la OTAN, aumento del diálogo con socios internacionales, coordinación sobre el terreno); **la responsabilidad** (con monitoreo de impacto en la seguridad y estabilidad más allá de nuestras fronteras como en el Sahel en la gestión de problemas de terrorismo, planificación de una vía rápida en los procedimientos de toma de decisiones, aprovechamiento del servicio de alerta temprana del SEAE en la prevención de conflictos); **solidaridad** (ayuda y apoyo mutuo entre fuerzas armadas de los Estados miembros de la UE e intercambio de información en el apoyo de las fuerzas armadas a las autoridades civiles); **capacidades**

32 <https://magazine-the-european.com/2020/12/31/the-impact-of-covid-19-on-european-defence/>

33 <https://magazine-the-european.com/2020/12/31/the-impact-of-covid-19-on-european-defence/>

34 [https://ceas.europa.eu/sites/default/files/factsheet-covid-19\\_lessons.pdf](https://ceas.europa.eu/sites/default/files/factsheet-covid-19_lessons.pdf)

(poder generar proyectos colaborativos PESCO y necesidad de que el Fondo Europeo de Defensa y la Movilidad Militar cuenten con financiación adecuada); y **preparación** (ser capaces de abordar vulnerabilidades y responder ante posibles ataques pudiendo ofrecer una respuesta civil-militar coordinada y mejorando la protección de las redes de comunicación e información de la UE).

## Perspectivas de seguridad en el nuevo contexto estratégico

Por visión, experiencia o necesidad la Unión Europea está abocada a **actuar globalmente**, y ello requiere objetivos estratégicos realistas. Este *realismo* mejorará la transparencia dentro de la Unión y aumentará su credibilidad ante terceros. Quizá la única respuesta válida a los problemas de indefinición resuena en palabras de Merkel durante una Conferencia sobre el Futuro de Europa: «Europa debe actuar unida; el concepto de estados nacionales que actúan solos no tiene futuro»<sup>35</sup>.

**Ésta quizá sea la más inmediata perspectiva de cambio** estratégico que la UE tiene ante sí en un escenario de nuevas crisis que van a interferir en sus planteamientos estratégicos, generando *focos de inestabilidad* que aumentan el umbral de incertidumbre. Veamos algunos casos:

El **Brexit** y las negociaciones posteriores afectan a todos los aspectos de la relación bilateral del Reino Unido con la UE, incluida la industria de la seguridad y la defensa. La ausencia británica en las misiones UE de mantenimiento y supervisión de la paz, así como la pérdida de sus contribuciones presupuestarias de la PCSD constituyen los principales impactos para el sector de defensa de la Unión Europea. Empresas multinacionales como Airbus Defense deberán mantener los lazos con Reino Unido con independencia de la forma futura de las relaciones entre ambos actores. Un efecto positivo será el mayor grado de libertad que Francia y Alemania tengan para impulsar medidas más integrales en política de defensa, línea hasta ahora bloqueada por Reino Unido quien contemplaba la seguridad como un activo casi exclusivo de la OTAN<sup>36</sup>.

Y a falta de un acuerdo de libre comercio UE-Reino Unido, las fronteras entre ambos vuelven a levantarse controlando todos los bienes destinados hacia y desde el Reino Unido. La reapertura de frontera en una zona que antes era territorio UE tiene un enorme impacto geoestratégico: la Unión no es tan sólida y se introduce el precedente de una *ruptura geopolítica*. La reflexión sobre el futuro de nuestras «zonas de influencia» recibe el impacto adicional de la apuesta anglo estratégica AUKUS orientada al eje Asia-Pacífico. *El fondo del problema no es que otros se asocien sino aceptar la naturaleza de nuestra propia asociación y decidir fortalecer una apuesta europea.*

---

35 <https://www.bmvg.de/en/news/the-strategic-compass-5058518>

36 <https://warsawinstitute.org/impacts-brexit-security-defence-industry-european-union-united-kingdom/>

### *Otro factor de inestabilidad regional es la caída de Afganistán*

Este abrupto tiene un amplio margen de influencia en la decisión sobre la actuación geoestratégica europea, en las políticas de seguridad, estabilización, en las relaciones con Estados Unidos y otras potencias regionales y también en la cuestión migratoria. El nuevo escenario abre el debate sobre el futuro de las operaciones militares, afecta de manera sensible al marco de decisiones sobre operaciones en el Sahel ante un retroceso de la presencia de EEUU en la región y auspicia una mayor demanda para la implicación de Europa en sus áreas de influencia de vecindad. Pero, una vez más, la dependencia de EEUU y de la OTAN motiva avanzar más rápidamente en la generación de capacidades propias. La UE puede desplegar ayuda humanitaria, campo de experiencia europea, y ser una fuerza influyente en competición con China, Rusia o Pakistán. Se trata de una decisión vital dadas las implicaciones para la seguridad internacional por el riesgo de nutrición de nuevos focos para el terrorismo.

Y una cuestión de fondo de no fácil solución es el debate sobre los avances en la **transición energética europea**, sobredimensionado por la reciente inflación en los precios del gas y la electricidad. La crisis energética es una nueva ola que golpea a las clases medias y a la industria europea; y todos aquellos *elementos con impacto social* cobran un peso mayor a la hora de mantener el *equilibrio y la estabilidad interna* en nuestros países. El debate «comida o calefacción» señala la magnitud de lo que podría venir; constituye una nueva amenaza que va a obligar a tomar nuevas decisiones europeas encaminadas a aliviar el golpe del encarecimiento energético y va a exigir mayor colaboración entre Estados, evitando las diferencias que puedan surgir.

La crisis energética puede afectar de forma directa debates internos muy sensibles en curso en la UE: desde el enfoque del bloque sobre los impuestos al carbono, la dependencia del gas ruso, las próximas normas para la economía sostenible o la revisión pendiente de las normas de gasto de la UE.<sup>37</sup> Esta crisis puede colapsar el proceso de toma de decisiones y ahondar en la división teniendo en cuenta las diferentes posiciones de los países del norte y del sur europeo:

- Los Estados miembros del norte se resisten a la idea de que el aumento de los costes del combustible debería llevar a la UE a ralentizar el camino hacia la descarbonización, mientras que los países más dependientes de los combustibles fósiles solicitan aumento de ayudas para paliar el incremento de precios. Una vez más las partes deberán elevar la visión a un nivel de común acuerdo europeo y *evitar la desconfianza* si se quiere superar la crisis y mantener el pulso de las reformas.
- Los intentos por materializar compromisos comunes europeos pueden materializarse en la colaboración de los Estados europeos para alcanzar, por ejemplo, objetivos como el asumido por la UE en la cumbre del Clima de

37 <https://www.ft.com/content/5805c3do-f102-48fc-9cfb-d3b721b85c34>

Glasgow. La UE ha volcado su experiencia sobre la viabilidad de mantener el crecimiento económico y reducir a la vez emisiones de CO<sub>2</sub>. El objetivo europeo es de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en al menos un 55% de aquí a 2030 con respecto a los valores de 1990. Pero ello requerirá un elevado nivel de inversión que está por ver si todos los Estados miembros están en posibilidades de realizar.

## Posibles implicaciones para España

La pandemia ha tenido un marcado efecto en la alteración de las prioridades en las agendas públicas. La partida de Defensa en el caso español se pensó que podría verse afectada, sumándose a ello la falta de leyes plurianuales para la estabilidad presupuestaria y un gasto en Defensa per se insuficiente<sup>38</sup>.

En España la pandemia ha tenido un impacto directo en el diseño del presupuesto para 2021 con un incremento notable en partidas como políticas sociales (+1167%), sanidad (+946%) o investigación (+391%), pero no se ha modificado sustancialmente la visión estratégica para la seguridad nacional prevista en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, aprobada en junio de 2020, hoy en proceso de revisión.<sup>39</sup> El presupuesto de defensa ha aumentado en un 4,7% y mantiene una plantilla de 79.000 soldados profesionales. El mantenimiento de los planes actuales dependerá de nuestro nivel de recuperación económica. En cuanto a la convergencia e integración de la brújula estratégica en la ESN española, ésta dependerá también de nuestra cultura estratégica y, una vez más, de voluntad política.

A corto plazo, la crisis del COVID-19 afecta a la base industrial nacional y a las cadenas de suministro europeas en las que participan empresas españolas. En este sentido, habrá que discriminar qué tecnologías y capacidades son críticas para la seguridad nacional y llegar a acuerdos que aseguren su suministro en situaciones críticas. Se debe examinar hacia dónde se orienta la inversión en defensa, tratando de basar una estrategia industrial en grandes empresas integradoras que cuiden a la pequeña y mediana industria especializada en determinadas tecnologías, que resulta la más eficiente y competitiva. La **movilización de la colaboración público-privada** en previsión a la posible pérdida de oportunidades, desde la participación activa en la cooperación industrial europea, emerge como línea esencial<sup>40</sup>.

---

38 [Implicaciones del Covid para la Defensa. Félix Arteaga \(coord.\). Elcano Policy Paper 3/2020 – 4/6/2020. Pág. 11](#)

39 <https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional-2017>

40 [Implicaciones del Covid para la Defensa. Félix Arteaga \(coord.\). Elcano Policy Paper 3/2020 – 4/6/2020 Pág. 7](#)

Pero para que esta capacidad industrial sea eficiente deberemos resolver primero nuestra estrategia de contratación de suministros energéticos. La crisis energética y de inflación se ha sumado a la carencia de stock, de gas fundamentalmente; esta grieta erosiona gravemente nuestra seguridad energética. Además, la fuerte competencia de Asia y Brasil y la excesiva dependencia del gas argelino abren nuevo frente. En una situación internacional de «colapso», el cierre del gaseoducto Magreb-Europa (GME) ha impactado directamente en España resultando el país más perjudicado.

Teniendo en cuenta que la dependencia española del gas argelino ha pasado en el último **año del 23%** a un 47%, hay que pensar en nuevas alternativas como pueda ser el gas de Níger o Qatar, dado que la transición a las renovables es aún un imposible por cuestión de costes. Cabe recordar que la Estrategia de Seguridad Nacional avisaba desde 2013 de que España corre un riesgo dependiendo de países africanos inestables y con problemas de terrorismo<sup>41</sup>. En todo caso España no es suficientemente competitiva por sí misma y **deberá** buscar un marco europeo de asociación para ganar ventaja en la puja de fuerza por los recursos fósiles.

## La urgencia del marco común para la Seguridad y Defensa Europea

Toda esta política sólo podrá soportarse desde **una visión europea**. La UE necesita en primera instancia líderes con visión y voluntad política que tanto en representación de los Estados miembros como a instancias europeas quieran trabajar en común para consolidar un **actor europeo**. Estamos en ese punto anticipado por Robert Schuman, impulsor de la frustrada CED, en la que Europa se da de bruces con todas las crisis:

**Sólo en términos europeos podrá gestionarlas eficazmente y «sobrevivir»** en un mundo asentado sobre nuevos ejes.

En ese nuevo mundo en el que Asia Pacífico se erige nuevo epicentro y donde las democracias occidentales pierden peso específico en comparación con otros modelos de ejercicio del poder, Europa todavía tiene un papel que jugar. Y para ello tiene que poder ser un actor independiente.

La UE tiene dos caminos a elegir, avanzar en la **integración y en la política común** para configurarse como **potencia europea** desde la aportación de recursos, la creación de capacidades y la dotación de presupuesto en función de una definida política exterior o asistir pasivamente a un proceso de reconfiguración internacional en el que China, India, Rusia, Estados Unidos, AUKUS, Brasil y otros marcan nuevas reglas. El segundo escenario incide además en deterioro interno por falta de consolidación de proyecto, donde cada vez será **más difícil enfrentar desde posiciones nacionales las amenazas globales**.

.....

41 <https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional>

*El riesgo añadido del no avance en el proyecto común es la posible desintegración* – el Brexit fue un aviso-, el predominio definitivo del nacionalismo de los Estados que la refundación europea pretendía superar definitivamente. Las actuales dificultades para acceder a los recursos energéticos disponibles es un ejemplo de la incapacidad de los estados nación europeos para resolver por sí mismos problemas de naturaleza global.

El problema del no avance en el proceso de integración, pese a la urgencia de ésta, es un ***problema de naturaleza del poder europeo*** en manos de Estados y gobiernos nacionales que se resisten ante la posibilidad de ceder en autonomía nacional para ganar en un plano de independencia común. La generación de la política europea conlleva cesión de soberanía por pura supervivencia, asumiendo además consultas políticas como condición sine qua non a una ciudadanía que no asume una identidad europea porque no ha sido integrado debidamente en este proceso. La política de seguridad y defensa europea debe contar con el apoyo de una mayoría de los 447 millones de europeos -consultados a estos efectos- si se quiere apostar por inversiones directas en el plano europeo (económicas, industriales, profesionales y sectoriales). Si las sociedades europeas apuestan por avanzar en un plano común, los gobiernos nacionales no deberían permanecer inmóviles.

En el plano de la seguridad resulta esencial comprender que *la UE es en sí misma una solución preventiva al conflicto* y, por tanto, necesita generar una política eficaz de seguridad para cumplir su misión: la gestión positiva de los conflictos, la expansión de un modelo de prosperidad asentado en pilares de solidaridad, subsidiariedad, estabilidad y crecimiento y sobre el derecho de la persona como base de la estructura social, económica y política. Para realizarlo Europa necesita una Política Común de Seguridad y Defensa, una Política Exterior Común, un ejército común-fuerza actuante, una diplomacia europea efectiva y una voz autorizada reconocible y respetada dentro y fuera de nuestras fronteras, así como una ciudadanía europea integrada en el proyecto común. Este cómputo exige la aportación de talento y capacidades de todos los países que integran la UE, sin renunciar al grupo de Visegrado que nutre desde la perspectiva del este el proyecto europeo.

La **relación de Europa con África** es, por otra parte, determinante para el futuro mismo de Europa y la estabilidad regional a ambos lados del Estrecho. ***La construcción de un eje de seguridad europeo-africano*** con implicación de todos los países afectados al que se suma una red de proyectos asociativos de inversión empresarial con incidencia regional sería una línea urgente de trabajo conjunto. La actual respuesta europea de medidas parciales o específicas no es suficiente para abordar adecuadamente los retos y desafíos que plantea esta relación, hace falta un plan de conjunto soportado por una visión integral y transversal (el necesario despliegue de una acción europea multisectorial). Para que un proyecto de seguridad euroafricano sea eficaz o para que, al menos, las asociaciones regionales y con terceros países en el plano de la seguridad sean eficaces, deben acompañarse de otras políticas de apoyo. En este caso los procesos migratorios de flujos irregulares masivos son un componente añadido a los problemas de seguridad cuya gestión exige una mirada diferente desde la Unión Europea, una política integral con miras más al desarrollo efectivo regional que a una contención

que puede ser difícil de gestionar en los próximos años.

El proyecto de seguridad europea está aún por desarrollar; la UE se encuentra en el estadio de respuesta a desafíos y amenazas, pero debería asumir mucho más, toda ***una visión de organización de la seguridad*** en entornos regionales próximos a nuestras fronteras exteriores con garantías para la seguridad interior. El derecho humanitario, la generación de estabilidad desde una *organización de la paz* mediante procedimientos de acuerdo-inversión-asociación, la planificación de una defensa soportada por una industria integrada de defensa europea son pilares imprescindibles para esta necesaria organización. Los líderes nacionales europeos deben tomar conciencia de que el único modo viable de responder eficazmente a nuestras necesidades inmediatas y de medio plazo, a la constante de crisis y a la incertidumbre es por la realización completa de una **comunidad de seguridad**. Una comunidad con objetivos claros y acciones en las que todos contribuyan de manera proporcional, que deberá conjugar las diferencias de visión y de prioridades y asociar las distintas capacidades en la consecución de lo que tiene que ser una política de seguridad común.

## **Capítulo séptimo**



## Política de Seguridad y de Defensa en la República Federal de Alemania

*Adriaan P. V. Kühn*

### A modo de introducción: el debate sobre el rol de la República Federal en Europa y el mundo

**E**n las negociaciones para formar un ejecutivo entre socialdemócratas, verdes y liberales posteriores a las elecciones generales alemanas de septiembre de 2021 — momento de redacción de esta contribución—, los presuntos socios de gobierno acordaron que la futura acción exterior de la República Federal debería ser «coherente», lo que significaría acordar «estrategias a seguir entre carteras ministeriales», y abogaron por definir una «estrategia nacional de seguridad»<sup>1</sup>. A un observador extranjero no solo le podría sorprender el hecho de que estos planteamientos, más bien básicos, hayan sido considerados dignas contribuciones al primer documento escrito de la posible coalición «semáforo», sino que el apartado «Deutschlands Verantwortung für Europa und die Welt» («La responsabilidad de Alemania para Europa y el mundo») sea el décimo y, por tanto, último punto del tratado.

Las subsiguientes reacciones de los expertos a las ideas expuestas por el tripartito nos permiten conocer un poco más el debate alemán en las áreas de política exterior, seguridad y defensa. En este sentido, el exdiplomático Rolf Nickel calificó el documento en un reciente artículo de opinión publicado en un periódico berlinés como «importante primero paso». Sin embargo,

«Alemania está preparada para definir de forma independiente sus intereses en materia de política exterior y de seguridad. Esto debería estar vinculado a los documentos estratégicos de la UE y la OTAN, en cuya elaboración Alemania ha desempeñado un papel decisivo, pero debería ser independiente de ellos.

En el fondo, se trata de analizar, detectar y prevenir las crisis de forma temprana, mejorar la capacidad de decisión estratégica de la política exterior y de seguridad alemana y legitimar mejor nuestras acciones en el exterior. Para ello, es indispensable una presentación pública del documento de estrategia y debates periódicos en el Bundestag [Parlamento Federal, A. K.]»<sup>2</sup>.

La relación entre lo que probablemente sean las líneas generales del nuevo Ejecutivo alemán y las demandas de la comunidad de expertos en materia de política de seguridad replica en cierta medida los debates sobre el rol que Alemania debería jugar

1 Ergebnis der Sondierungen zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP. (2021). P. 12. [https://www.wiwo.de/downloads/27710038/2/sondierungspapier\\_wiwo.pdf](https://www.wiwo.de/downloads/27710038/2/sondierungspapier_wiwo.pdf)

2 NIKEL, R. (21 de octubre de 2021). Früherkennung ist die halbe Miete. *Der Tagesspiegel*. Todas las traducciones, A. K.

en el extranjero desde el mismo momento fundacional de la República Federal en el año 1949. Y es que, tradicionalmente, la política exterior alemana se movía entre los polos de «autolimitación y asertividad»<sup>3</sup>. Estos dos principios antagónicos los refleja la misma Constitución alemana (Grundgesetz, «Ley Fundamental») en su preámbulo con la noción de que el rol de (la nueva) Alemania debería ser el de «servir a la paz en el mundo [principio de autolimitación] como socio en condición de igualdad en una Europa unida [asertividad]»<sup>4</sup>.

Históricamente, Alemania se movió entre los polos de un desarrollo retrasado como Estado nación hasta 1871 —año de la unificación de varios Estados germanos bajo el liderazgo de la Prusia de Bismarck— y, posteriormente, un nacionalismo y militarismo hipertrofiados. Hasta 1871 la «misión» de Alemania consistió principalmente en definir qué encarnaba el país en términos culturales, históricos y políticos. Cuando se asentó una monarquía bajo liderazgo prusiano, la vocación de Alemania pasó muy rápidamente a ser la dominación de Europa. Después de la Segunda Guerra Mundial, Alemania había perdido su misión más allá de las labores de reconstrucción y la readmisión al sistema europeo e internacional bajo la tutela aliada —y sobre todo estadounidense—.

Pronto la política en la parte occidental del país dividido defendió que solo a través de la autolimitación, es decir, el reconocimiento de la responsabilidad por el estallido de la contienda, el pago de compensaciones y el entendimiento con los vecinos (primero con los occidentales, más tarde con los orientales), sería posible la reconstrucción de una nación en ruinas y su readmisión al sistema europeo e internacional bajo el patrocinio de los enemigos de ayer. Una función de esta autolimitación es el surgimiento de una «cultura de la memoria» (*Erinnerungskultur*) alemana. Su rol en los debates de seguridad no puede ser sobreestimado, ya que sirve como fundamento moral de la acción exterior del país. Debido a razones históricas, en Alemania tienen el mismo peso en el debate sobre política exterior y de seguridad las posiciones normativas (justificación) y las posiciones materiales (objetivos e intereses concretos).

Asimismo, clave para la conveniencia en Europa después de la Gran Guerra, la mencionada cultura memorativa también sirvió (y sigue sirviendo) como garantía de intenciones a vecinos y socios internacionales —sobre todo tras la reaparición de Alemania en el tablero internacional como nación unida y un Estado con la soberanía plenamente recuperada después de la caída del telón de acero—:

3 HAFTENDORN, H. (2001). [Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung 1945-2000](#). Dva. Stuttgart/Múnich.

4 CFR. HEIN, P. (2016). Reluctant civilian world powers? How nationalism threatens the soft power image of Japan and Germany. [Asian Journal of German and European Studies](#). Vol. 1, n.º 11, pp. 1-18.

«La confrontación con los altos y bajos de su propio pasado forma parte y es requisito para el papel que le corresponde a la Alemania reunificada en el momento de la desaparición del viejo orden mundial. No buscó este papel como actor de peso universalmente respetado, sino que lo aceptó con plena conciencia de la responsabilidad política e histórica que conllevaba»<sup>5</sup>.

Desde entonces, los esfuerzos fundamentalmente se dirigieron a evitar que Alemania retomara un *Sonderweg* («camino particular») entre las naciones, término popularizado por el historiador Hans-Ulrich Wehler para explicar la deriva totalitaria de la nación de Goethe y Schiller en los años treinta del siglo xx.

En palabras muy resumidas, hasta el *annus mirabilis* de 1989 casi un objetivo único dominó la política exterior alemana: la reunificación como cambio del *statu quo*. Uno de los (pocos) instrumentos a disposición de la República Federal para lograr ese fin era el fortalecimiento de instituciones y foros multilaterales como la Comunidad Económica Europea (CEE), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE). La idea era que estas organizaciones podrían facilitar la estabilidad necesaria para establecer un marco de diálogo, con el cual se podría abrir una ventana hacia el cambio del *estatu quo* a largo plazo. El hecho de que la integración alemana en Europa haya sido la *conditio sine qua non* de la reunificación de la nación ha implantado tanto el multilateralismo (en general) como el proyecto europeo (en concreto) en el ADN de la «Berliner Republik»<sup>6</sup>.

Hoy el *modus operandi* político de la nueva Alemania unificada se enfoca al consenso, moderado en la competición partidista y pragmático en la toma de decisiones políticas transcendentales —incluidas las grandes líneas de la política exterior del país—. Sin embargo, parece que las élites políticas actuales se muestran más receptivas a dar el giro hacia un mayor protagonismo de la República Federal en el campo de la política de seguridad. Y es que una corriente influyente en el mundo académico y los medios de comunicación ha llegado a la conclusión de que la relación entre inversión y retornos del orden multilateral requiere una mayor implicación de la República Federal en la esfera internacional.

Ya se habían dado unos primeros pasos —todavía tímidos— en esta dirección con la aportación alemana a la misión de la OTAN en Kosovo a finales de la década de 1990. Un indicador ilustrativo de la evolución hacia el rol asertivo en materia de política de seguridad es la reinterpretación de la figura de responsabilidad histórica alemana elaborada por los actores políticos. Mientras que el Gobierno de Helmut

---

5 SCHÖLLGEN, G. (2013). *Deutsche Außenpolitik. Von 1945 bis zur Gegenwart*. C. H. Beck. Múnich. P. 317.

6 Denominación informal del sistema político surgido en 1998 con la recuperación de Berlín como capital de la Alemania reunificada.

Kohl desestimó la posibilidad de una misión militar alemana en los Balcanes —en línea con la tradicional argumentación autolimitante— con el argumento de que los soldados alemanes no deberían pisar suelo en el sureste de Europa «nunca más», el Gobierno sucesor de socialdemócratas y verdes justificó con «nunca más Auschwitz» la participación alemana en la misión de la OTAN en Kosovo<sup>7</sup>.

Una década después, el hecho de que el país hubiera emergido fortalecido con respecto a sus socios europeos tras los años de crisis financiera (2008-2011) abría una ventana de oportunidad para revertir el tradicional rol de «gigante económico, enano político» (*The Economist*, 2013) que Alemania había jugado en el concierto internacional hasta la fecha. Varias iniciativas, tanto públicas como privadas, han tenido el objetivo de abogar por una mayor implicación de la República Federal en el tablero internacional<sup>8</sup>.

En este sentido, fueron muy bien recibidas las palabras empleadas por el secretario general de la ONU, António Guterres, con motivo del 75.º aniversario de la creación de la organización. En un discurso pronunciado íntegramente en lengua alemana en el Bundestag describió la República Federal como una «fuerza de paz» y un «pilar del multilateralismo». Tras repasar el despliegue de fuerzas alemán en Yemen, Afganistán, el Sahel y Ucrania, concluyó que «el mundo necesita a Alemania»<sup>9</sup>. En aquel momento, la mayor parte de la élite política del país se sintió reafirmada en su visión del rol activo que la República Federal debía jugar en el terreno de la política de seguridad internacional<sup>10</sup>.

Así, parecía que —aunque desde luego tarde— el país estaba respondiendo a las demandas de liderazgo de sus socios europeos. El presidente de Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, manifestó en un momento de clímax de la llamada «crisis del euro» en el año 2011: «Queremos que Alemania no solo juegue en la defensa, sino también en el puesto de atacante central». Y precisamente el ministro de Asuntos Exteriores polaco, Sikorski, expresó en el mismo año: «I fear German power

7 FISCHER, J. (2007). [Die rot-grünen Jahre. Von Kosovo bis zum September 11](#). Droemer Knauer. Colonia. P. 212.

8 MAULL, H. W. (2011). Deutsche Außenpolitik: Orientierungslos. [Zeitschrift für Politikwissenschaft](#). Vol. 21, n.º 1, pp. 95-119.

MAULL, H. W. (2015). Deutsche Außenpolitik – Verantwortung und Macht. [Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik](#). Vol. 8, n.º 1, pp. 213-237.

DIETER, H. (14 de octubre de 2018). Europäische Führungsmacht Deutschland – ein Luftschloss. [Neue Zürcher Zeitung](#).

9 MARTEN, S. (2020): Guterres: Die Welt braucht Deutschland. En: [Frankfurter Allgemeine Zeitung](#), 18 de diciembre.

10 BECK, U. (2012). [Das deutsche Europa. Neue Machtlandschaften im Zeichen der Krise](#). Berlín, Suhrkamp. Pp. 26-59.

MÜNKLER, H. (2015). [Macht in der Mitte. Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa](#). Hamburgo, Krber. Pp. 137-193.

less than German inaction»<sup>11</sup>. Estas peticiones conectaron en cierto modo con una idea geopolítica más antigua pero actualizada, debido al éxito del libro *Prisoners of Geography* de Tim Marshall (2015), según la cual la ubicación geográfica y el tamaño de la República Federal determinaban su misión europea. Según esta corriente, a Alemania le corresponde «organizar» a Europa fundamentalmente por su posición central en el continente. Otra metáfora que contribuye a los argumentos en esa dirección es la del puente: la opinión de que Alemania debe servir como puente, sobre todo entre el este y el oeste de Europa.

Un argumento de carácter más bien histórico-político que puede justificar una posible hegemonía alemana discurre en torno a que el objetivo último del proyecto de la integración europea es, en realidad, la integración multilateral de la República Federal (positivamente formulado) —o, empleando una expresión más directa, la contención alemana—.

Sin embargo, se presenta como un problema de credibilidad para la política exterior alemana el querer jugar un rol influyente en el ámbito internacional y en áreas claves de la seguridad común, mientras se sigue actuando como un *free rider* en materias de seguridad y defensa. Ejemplo de ello sería la ausencia del compromiso presupuestario de invertir el 2 % del PIB en defensa, tal como acordaron los miembros de la OTAN en 2014.

En este contexto histórico-político, los intereses «materiales» alemanes giran alrededor del mantenimiento de la competitividad y el sustento del potencial tecnológico y científico del país. Sin recursos naturales propios, la cuarta economía mundial (y la primera europea) depende altamente de sus exportaciones para crear riqueza. Por ello es de vital interés para la economía alemana —tal como recoge el Libro Blanco de Seguridad Nacional (véase en detalle en el siguiente apartado)— mantener el tal llamado *rules based system* europeo e internacional para garantizar los flujos de bienes y capital y contener así los conflictos y crisis que puedan amenazarlos.

## Los intereses alemanes según el Libro blanco de la política de seguridad

Numerosas naciones—Estados Unidos, Gran Bretaña, España—publican estrategias globales de seguridad que trascienden el ámbito de lo estrictamente militar. Hasta ahora, los documentos alemanes publicados en este ámbito han seguido marcados por una fuerte referencia castrense. El *Libro blanco 2016 sobre política de seguridad y el futuro de las Fuerzas Armadas federales* (*Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*; a continuación, *Libro blanco*, LB) introduce en su primera

11 Citado en Schöllgen, G. (2013). *Deutsche Außenpolitik. Von 1945 bis zur Gegenwart*. München, C. H. Beck. P. 307.

parte, el capítulo «Sobre la política de seguridad», lo que se podría interpretar como un primer intento de desarrollar una estrategia de seguridad integrada. La segunda parte del documento, el capítulo «Sobre el futuro de la Bundeswehr», se dedica a los temas «clásicos» de defensa.

El *Libro blanco* es el documento oficial más relevante en el ámbito de la política de seguridad y defensa alemana. Es un punto de referencia tanto para el debate nacional como extranjero, ya que constituye una importante instantánea de los principales retos con los que Alemania se enfrentará en la próxima década —y de la forma en que pretende afrontarlos—.

El *Libro blanco* sigue a grandes rasgos la línea establecida por sus predecesores (el último publicado data del año 2011): define los retos y objetivos para los próximos diez años y ofrece una visión general de cómo el Gobierno evalúa la situación de la seguridad y cuáles serán los retos futuros desde la perspectiva contemporánea.

El Ministerio Federal de Defensa (Bundesministerium der Verteidigung, BMVg) fue la administración encargada de redactar la versión actual del *Libro blanco*. Siguiendo el ejemplo de otros países, el Ministerio involucró a expertos, socios extranjeros y la sociedad civil en la fase inicial de preparación del borrador, lo que no significa que los *stakeholders* gubernamentales —como, por ejemplo, el Ministerio Federal de Asuntos Exteriores, pero sobre todo el mismo Ministerio de Defensa— no llevaran la voz cantante del proyecto.

No se debería olvidar que en el sistema político alemán —cada vez más orientado al consenso entre las fuerzas políticas—, el *Libro blanco* debe leerse como una publicación oficial: refleja el acuerdo alcanzado entre los socios en una coalición gubernamental. Ese hecho explica los extensos párrafos «descafeinados» del documento. No obstante, también se pueden sacar conclusiones realizando un ejercicio inverso: analizar los temas que ya se debatían en los medios de comunicación, la comunidad científica y los comités de expertos y que son tratados de manera vaga, ambigua o directamente son omitidos.

El documento señala el terrorismo, los ataques desde y contra el «espacio cibernético y de la información»<sup>12</sup>, los ataques a infraestructuras críticas —como el suministro de materias primas y energía—, así como los movimientos migratorios como los temas clave para la política de seguridad alemana. Cuando sí hace un análisis preciso de cada uno de los diferentes retos y su respectiva conexión tanto con la política exterior como interior del país, no contiene propuestas concretas sobre cómo afrontar estos desafíos. Evidencia de ello es el uso generoso de la palabra «resiliencia» en el documento y que a menudo «enmascara la falta de propuestas concretas»<sup>13</sup>.

12 LB. P. 28.

13 Major, C. y Mölling, C. (2017). *Das Weißbuch 2016 und die deutsche Verteidigungspolitik*. BPB. <https://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verteidigungspolitik/248132/weissbuch-2016>

En este contexto es relevante mencionar que el *Libro blanco* nombra explícitamente a Rusia como un reto para la seguridad en Europa<sup>14</sup>. La redacción fue influenciada por la anexión rusa de Crimea en 2014, el conflicto con Ucrania y el aumento de las actividades militares rusas en las fronteras exteriores de la UE y la OTAN. El *Libro blanco* aboga por una *renaissance* de los conceptos de la defensa nacional y de la alianza, las que nuevamente deberían ser las principales tareas de la Bundeswehr. Mientras que después de la reunificación alemana en 1990 los esfuerzos sobre todo se concentraron en garantizar la capacidad de llevar a cabo operaciones en el extranjero (por ejemplo, en los Balcanes), ahora parece que el Ejército debe reinventarse como actor principal de la disuasión y la defensa nacional.

Aunque las misiones del Ejército Federal Alemán en el norte de Irak, Mali y el apoyo a la coalición contra el IS se justificaban con la lucha antiterrorista, y a pesar de que el *Libro blanco* menciona el terrorismo como un reto de la política de seguridad, la posible contribución de la Bundeswehr a la lucha contra el terrorismo brilla por su ausencia. El hecho llama la atención teniendo en cuenta el consenso forjado durante los últimos años en la política alemana: considerado uno de los principales beneficiarios del orden liberal, el país tenía que aumentar sus esfuerzos para contribuir a mantenerlo<sup>15</sup>.

El mantenimiento de la cómoda separación entre los actores encargados de la seguridad interior y exterior respectivamente parece difícil a la luz de los escenarios evocados en el documento. Un tema ampliamente debatido es el de las personas que lucharon en las filas del llamado «Estado Islámico» (incluidas sus parejas sentimentales) y que regresan a Alemania. Una cuestión relativamente nueva es cómo reaccionaría el Gobierno —y qué parte de él— en el caso de que se interfiriera en las elecciones generales (influyendo en la campaña, o incluso alternando el resultado electoral). Igualmente, no está claro quién actuaría —y cómo— en el caso de que el suministro eléctrico de una ciudad se paralizara deliberadamente por las maniobras de fuerzas extranjeras.

## La posición de Alemania en el nuevo escenario geopolítico: las relaciones con la República Popular China y la Federación de Rusia

Cabe recordar que históricamente, en los siglos xix y xx, la cuestión era si Alemania garantizaba la estabilidad o representaba, por el contrario, un factor de inestabilidad en el concierto europeo (y global). Hoy la pregunta es si Alemania puede liderar el proyecto europeo o, en cambio, frena las aspiraciones de sus socios (sobre todo, de Francia) a una mayor integración —vuelve la pareja antagonica de asertividad *versus* autolimitación—.

---

14 LB. P. 31.

15 Woyke (2013).

Según algunos observadores —llamaremos esta tesis *back to Bismarck*—, la República Federal debería actuar como un «intermediario honesto» (*honest broker*) entre los Estados europeos, poniendo énfasis en la capacidad alemana para conseguir compromisos políticos razonables. Esta noción está ligada a la idea de que Alemania ostenta la responsabilidad de intermediario, sobre todo, a causa de su posición geográfica en el centro de Europa. Otra justificación para ostentar el papel de intermediario es el alto grado de dependencia de la economía alemana de las exportaciones y, en consecuencia, de las economías más grandes. Un mercado clave en este sentido es el de la República Popular de China.

En el marco de la pandemia de la COVID-19 y las subsiguientes interrupciones en la cadena de suministros (destaca la falta de semiconductores en este ámbito), en el mundo empresarial alemán ha surgido el debate de si la República Federal se encuentra en una posición de «rehén» frente al gigante chino. Ya que China ha empezado a superar a Alemania en el volumen de exportaciones (véase la tabla 1), al país le debería interesar diversificar y explorar nuevos mercados y lugares de producción (véase la tabla 2). Reconociendo la necesidad de diversificación, el Gobierno federal publicó en 2020 unas directrices políticas para la región del Indo-Pacífico («Leitlinien zum Indo-Pazifik»). El objetivo es alterar el tradicional foco alemán en favor de nuevas relaciones y vínculos económicos en el Pacífico occidental y el Indo-Pacífico. Esta reorientación de la República Federal tendría además el potencial de reforzar la Alianza Transatlántica.

	1990		2000		2010		2020
1	EE. UU. 535	1	EE. UU. 1.082	1	EE. UU. 1.872	1	China 2.732
2	Alemania 457	2	Alemania 599	2	China 1.656	2	EE. UU. 2.127
3	Francia 285	3	RU 417	3	Alemania 1.443	3	Alemania 1.671
4	RU 239	4	Francia 390	4	Francia 793	4	Francia 746
13	China 57	5	China 190	5	RU 701	5	RU 741

Tabla 1. Exportaciones de bienes y servicios por países seleccionados, 1990-2020

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial. En miles de millones de US-\$ actuales. RU: Reino Unido.

Repensar y reajustar las relaciones con China traería consigo serios retos en varios ámbitos<sup>16</sup>:

<sup>16</sup> Tatlow, D. K. (2021). *Meeting the China Challenge with Bolder Action. Germany Should Diversify Its Economy and Protect Its Technology*. *DGAP Memo*, n.º 9.

1. Diversificar las relaciones comerciales potenciando otros socios en la región. Taiwán, por ejemplo, es un país exportador de numerosos componentes clave en el contexto de la cuarta revolución industrial — sobre todo en el área de los semiconductores—. Alemania, por ende, debería abogar por un fortalecimiento de las relaciones entre la UE y la isla.
2. En las relaciones bilaterales con el gigante asiático, la República Federal debería hacer énfasis en los elementos clave en materia de derechos humanos. Igualmente, se debería prestar más atención a la influencia que ejercen los actores y las agencias chinas en la sociedad alemana.
3. En relación con las inversiones chinas en Alemania, el Gobierno debería fortalecer los mecanismos de control y monitoreo (*Investitionsprüfung*) para incluir una perspectiva de seguridad nacional en el ámbito económico.
4. En vez de mayoritariamente exportar tecnología desarrollada en Alemania, el país debería empezar a desarrollar un modelo de comercialización propia. En este sentido, también urgiría garantizar la financiación autóctona para jóvenes empresas de ámbitos tecnológicos punteros.
5. En cuanto a la supervisión de los estudiantes chinos en las universidades e institutos de investigación, los actores en el campo de la educación deberían reflexionar sobre la limitación (o exclusión) de los estudiantes chinos en las áreas relevantes para el complejo industrial-militar chino, como, por ejemplo, la robótica, la cibernética, el sector aeroespacial o las ciencias del mar.

Comercio exterior alemán (mil millones de euros)		Comercio exterior alemán con China (mil millones de euros)	
<i>Exportaciones</i> alemanas a	<i>Importaciones</i> alemanas desde	Principales productos <i>exportados</i>	Principales productos <i>importados</i>
EE. UU. 103,8	China 116,3	Automóviles (incl. piezas) 25,1	Ordenadores y electrónica 40,2
China 95,9	Países Bajos 88,5	Maquinaria 18,9	Equipos eléctricos 15,5
Francia 91,1	EE. UU. 67,8	Ordenadores y electrónica 12,4	Maquinaria 9,4
Países Bajos 84,4	Polonia 58,2	Equipos eléctricos 10,8	Textiles 7,9
Gran Bretaña 66,9	Francia 56,6	Productos químicos 5,8	Ropa 7,7

Tabla 2. Comercio exterior alemán con China.

Fuente: Elaboración propia con datos de Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11 de diciembre de 2021, p. 6.

En las relaciones bilaterales entre Alemania y la Federación de Rusia, el recientemente concluido gaseoducto Nord Stream 2 domina la agenda política y mediática. A pesar de

que el proyecto de infraestructura perjudica de manera masiva los intereses de Polonia y los Estados bálticos (aliados de Alemania en la UE y OTAN), aparte de Ucrania, los líderes alemanes han evitado instrumentalizarlo políticamente. Según ellos, se trataría de un proyecto meramente comercial de la empresa energética rusa Gazprom (con Gerhard Schröder, canciller entre 1998 y 2005, en el Consejo de Administración). Sin embargo, esta concepción contrasta con la dimensión geopolítica frecuentemente evocada en Moscú: el gas ruso *versus* las importaciones de gas líquido procedentes de los Estados Unidos.

El apoyo alemán a la construcción del gaseoducto también se justificó alegando intereses nacionales y que Alemania no se comportaba de forma diferente a otros Estados miembros de la UE. Este argumento, a su vez, ignora el debate (interno) sobre el liderazgo político que debería ejercer Alemania, y que también le es concedido desde los Estados miembros de Europa del Este, debido a su peso económico y político. Y además choca con una interpretación amplia del concepto de seguridad (energética), la cual tiene en cuenta efectos más amplios en materia de economía y política exterior, y que cada vez cuenta con más seguidores en la República Federal.

Ni siquiera las sanciones estadounidenses impuestas a las constructoras participantes en el proyecto han provocado un replanteamiento de la posición alemana. Parece que, sobre todo, la posición del Gobierno se articula en torno al apoyo a las dos empresas alemanas implicadas, Wintershall y Uniper. Así, la República Federal da a entender que prima las relaciones con Rusia a la política común energética de la UE. De hecho, el Nord Stream 2 no solo plantea cuestiones estratégicas, ya que el proyecto contradice los objetivos de la estrategia de diversificación de las importaciones de gas en el marco de la política energética común de la UE, sino también sobre la toma de decisiones en materia de política energética en la misma Alemania. De forma semejante a lo vivido con la transición energética (*Energiewende*) en 2011, una decisión de suma importancia fue tomada casi de manera unilateral, es decir, sin consultas previas con Bruselas y los Estados vecinos<sup>17</sup>. Y desde la perspectiva de los aliados alemanes en el este del continente europeo, puede haber surgido la impresión de que, incluso en cuestiones de seguridad nacional —como sin duda es el Nord Stream 2—, no cabe esperar necesariamente mucha consideración desde Berlín. Como resultado, surgen nuevos esfuerzos de «renacionalización» de los Estados miembros de la UE ubicados en Europa del Este a expensas de la incipiente política energética, exterior y de seguridad común al club de los 27, así como un acercamiento en las relaciones bilaterales, especialmente en materia de energía y seguridad, con los Estados Unidos de América<sup>18</sup>.

Y es que no solo las aspiraciones geopolíticas del régimen ruso deberían

17 UMBACH, F. (2018). Kommerzielles Projekt oder strategische Desorientierung? Die umstrittene Nord Stream-2 Gaspipeline. En: Bundesakademie für Sicherheitspolitik (ed.). [Arbeitspapier Sicherheitspolitik](#), N.º 19, Berlín.

18 *Ibid.*

preocupar al Gobierno germano: en agosto de 2019 el miliciano checheno Selimchan Changoschwili fue asesinado a plena luz del día en un parque céntrico de Berlín. Un año después, el fiscal general presentó cargos contra un ciudadano ruso, identificando al Gobierno del país como autor intelectual del crimen<sup>19</sup>.

## Transformación de las Fuerzas Armadas ante los nuevos retos estratégicos

El Ejército Federal Alemán (Bundeswehr) fue concebido como parte integral de la OTAN, lo que significa que no se preveía la acción militar fuera del marco del artículo 5 del Tratado de la Alianza o de la Defensa Nacional. Desde la caída del telón de acero, sin embargo, la Bundeswehr también se ha desplegado con fines distintos a los mencionados. A pesar de haber ganado en asertividad en el empleo de medios militares en la última década, no es una exageración constatar que Alemania no puede defenderse por sí misma y sigue dependiendo en gran medida del apoyo de sus aliados. En contraste con Estados de un tamaño y un peso comparables a los de la República Federal, a Alemania tradicionalmente se le ha pedido menos con respecto al ejercicio de una estrategia militar autónoma.

En este contexto, el proyecto de un «ejército europeo» ha aparecido repetidamente en los debates mediáticos y políticos germanos, con el punto de partida de la fallida Comunidad Europea de Defensa a principios de 1950. La cuestión volvió a cobrar cierto protagonismo desde 2018 con motivo de las declaraciones del presidente francés, Emmanuel Macron, quien se pronunció a favor de un «verdadero» ejército europeo, y de la canciller alemana, Angela Merkel, quien abogó por una «auténtica» fuerza continental. La entonces ministra de Defensa y hoy presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, también expresó sus expectativas de disponer de un ejército europeo en un futuro próximo<sup>20</sup>.

Como germen de esa futura fuerza militar europea, puede servir la experiencia germano-neerlandesa en el marco del Framework Nations Concept, proyecto promovido en el seno de la OTAN. El cuerpo germano-holandés existe desde hace más de veinticinco años y opera conjuntamente en misiones en el extranjero. La integración de ambas fuerzas armadas está creciendo gracias a la subordinación mutua de unidades. El concepto de política de seguridad que manejan ambos países es en gran medida compatible, pero no necesariamente congruente: los territorios de ultramar del Reino de los Países Bajos forman parte de su orientación estratégica. Alemania, en

---

19 GEBAUER, M. y SCHMID, F. (18 de junio 2020). Mord im Kleinen Tiergarten Berlin. Generalbundesanwalt geht von russischem Auftragskiller aus. [Der Spiegel](#). P. 56.

20 VON KRAUSE, U. (2019). [Die Bundeswehr als Teil einer Europäischen Armee. Realistische Perspektive oder unrealistische Vision?](#) Springer VS. Wiesbaden.

cambio, concentra su enfoque en la Europa continental, con una orientación especial hacia la parte oriental. Cabe esperar que la cooperación entre los dos ejércitos fomente tanto la comprensión operativa y táctica como los proyectos conjuntos en materia de armamento.

Otro tema ampliamente debatido en los últimos años, y sobre todo durante las negociaciones de la nueva coalición gubernamental, es el rol alemán en la compartición nuclear (*nuclear sharing*) de la OTAN. Como parte integral de la disuasión nuclear de la Alianza, el concepto permite a países miembros sin sistemas de armamento nuclear propios participar en el despliegue y el mantenimiento de las capacidades de sus aliados que sí son potencias nucleares. Hasta el momento Alemania ha colaborado con una pequeña flota de aviones de combate —tipo Tornado—, capaces de llevar armas nucleares estadounidenses. Dado que la vida útil de los Tornado está llegando a su fin, Alemania se encuentra en una encrucijada: ¿seguirá contribuyendo la República Federal en el reparto de los esfuerzos en materia nuclear de la OTAN, asegurando un modelo sucesor que cuenta con la debida certificación para el uso de las armas nucleares de los EE.UU., o, por el contrario, abandonará el Tratado para satisfacer a la opinión popular? Para Alemania, las ventajas de retirar progresivamente su pequeña flota de cazabombarderos Tornado, en lugar de sustituirla, son evidentes. Supondría: (1) un significativo ahorro en el presupuesto del Ministerio de Defensa y (2) esquivar posibles polémicas políticas ligadas a este tema, dado que las armas nucleares cuentan con un amplio rechazo entre la opinión pública germana. Por otro lado, estaría en juego la reputación de la República Federal como aliado fiable.

Cuando Guido Westerwelle, el entonces ministro de Asuntos Exteriores durante el Gobierno Merkel II, abogó por la retirada de las armas nucleares estadounidenses del territorio alemán, se escucharon tres principales objeciones desde el campo de los Estados aliados: (1) Socios antiguos expresaron su sorpresa ante el hecho de que Alemania, supuestamente, quisiera deshacerse de su compromiso con la seguridad y la soberanía de sus aliados después de, justamente, ser el principal beneficiario del sistema común de seguridad durante décadas; (2) los nuevos aliados de la República Federal ubicados en Europa central y oriental demostraron su inquietud acerca de la posibilidad de que Alemania pareciera no estar dispuesta a intervenir en su defensa, abandonándolos en tiempos de crisis; (3) desde el otro lado del Atlántico se criticaba que los alemanes quisieran disfrutar de los beneficios de la protección nuclear de la Alianza trasladando los costes a Estados Unidos<sup>21</sup>. El nuevo Gobierno tripartito, sin embargo, parece estar dispuesto a confirmar y renovar el compromiso alemán en materia de compartición nuclear<sup>22</sup>.

21 Ibid.

22 Cfr. Deutsche Presse Agentur (DPA). (14 de diciembre de 2021). Baerbock sieht Deutschland zur nuklearen Teilhabe «verpflichtet». Frankfurter Allgemeine. <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/baerbock-deutschland-zur-nuklearen-teilhabe-in-nato-verpflichtet-17683695.html>

Un lugar menos prominente en el debate público lo ocupa la llamada «reserva parlamentaria» (*Parlamentsvorbehalt*), la obligación constitucional de que cualquier misión armada en el extranjero con participación de soldados alemanes requiera la aprobación del Bundestag. Debido a los plazos de la toma de decisiones parlamentarias, incompatibles con las exigencias del despliegue de las unidades de reacción rápida, la reserva parlamentaria tiende a ser un obstáculo para los compromisos internacionales de la República Federal. Mientras que en el pasado reciente parecía que únicamente una reforma constitucional salvaría la capacidad operativa militar de la República Federal, hoy en día este debate ha dejado de tener mucha visibilidad.

El *Libro blanco* de 2016 amplía por primera vez las tareas de la Bundeswehr al ámbito de la ciberseguridad. En este sentido, el Ejército Federal debería —en coordinación y cooperación con otros ministerios y actores privados, como la industria— apoyar el desarrollo de nuevas tecnologías y productos en dicho ámbito, centrándose en las «tecnologías clave nacionales»<sup>23</sup>. Por otra parte, estaría llamada a desarrollar capacidades defensivas para resistir eventuales ataques en el «ciberespacio». Sin lugar a duda, si el Ejército alemán quiere avanzar en esta área a medio y largo plazo, tiene que convertirse en un empleador más atractivo para los especialistas en tecnologías de la información. Un ejemplo práctico es el Kommando Cyber- und Informationsraum (Mando Cibernético y de la Información), inaugurado en abril de 2017. La misión de la unidad consiste en proteger el sistema informático de la Bundeswehr tanto en el país mismo como en las operaciones en el extranjero, garantizando su operatividad. Además, debe reforzar los instrumentos existentes y desarrollar nuevas soluciones para actuar y operar en el ciberespacio no solo de forma defensiva, sino también ofensiva. Sin embargo, la mayoría de los expertos se muestran escépticos sobre las perspectivas alemanas de influir de manera decisiva en el ciberespacio: «La estrategia de ciberseguridad de Alemania es, en muchos sentidos, un reflejo de la política de seguridad alemana convencional: demasiado reacia al riesgo, poco estratégica, demasiado centrada en la normativa jurídica»<sup>24</sup>.

## Conclusiones

Sin un soporte militar adecuado, la República Federal de Alemania, en un futuro, difícilmente podrá defender sus intereses en materia de política exterior y seguridad. Dado que estos intereses en gran medida equivalen a los esgrimidos por sus aliados dentro de la UE y la OTAN, Alemania debe aportar a la acción colectiva. En este momento, el país no cumple con dicho requisito. Y no cumplirá su obligación con la

---

23 LB. p. 129.

24 Kullik, J. (2021). *Deutschlands Cybersicherheitsstrategie im nächsten Jahrzehnt. Sicherheitspolitische Selbstbehauptung in der amerikanisch-chinesischen Digitalweltordnung*. En: Bundesakademie für Sicherheitspolitik (ed.). *Arbeitspapier Sicherheitspolitik*. N.º 2. Berlín. P. 1.

OTAN respecto al gasto en defensa hasta el año 2024. La Bundeswehr sufre grandes deficiencias de equipamiento. Falta un análisis exhaustivo de los intereses estratégicos nacionales. No existe una conciencia pública acerca de los retos en materia de políticas de seguridad. También en este ámbito siguen teniendo vigencia las palabras del gran historiador germano-estadounidense Fritz Stern, cuya familia tuvo que abandonar Alemania durante el tal llamado Tercer Reich y quien explicó desde una perspectiva histórica: «Para garantizar el éxito de la política exterior alemana, el país tiene que conseguir una idea de sí mismo y la unidad interna».

Será decisivo si, después de las recientemente celebradas elecciones federales, el debate se orienta hacia la *Realpolitik* o si, por el contrario, los principales actores entienden que Alemania como potencia de paz y comercio podrá seguir ignorando la geopolítica.

## Bibliografía

- BECK, U. (2012). *Das deutsche Europa. Neue Machtlandschaften im Zeichen der Krise*. Berlín. Suhrkamp.
- Bundesministerium der Verteidigung (BMVg). (2016). Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr. Berlín.
- (2021). Positionspapier: Gedanken zur Bundeswehr der Zukunft, Berlín.
- Deutsche Presse Agentur (DPA). (14 de diciembre de 2021). Baerbock sieht Deutschland zur nuklearen Teilhabe «verpflichtet». Frankfurter Allgemeine. <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/baerbock-deutschland-zur-nuklearen-teilhabe-in-nato-verpflichtet-17683695.html>
- DIETER, H. (14 de octubre de 2018). Europäische Führungsmacht Deutschland – ein Luftschloss. *Neue Zürcher Zeitung*.
- Ergebnis der Sondierungen zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP. (s. f.). [https://www.wiwo.de/downloads/27710038/2/sondierungspapier\\_wiwo.pdf](https://www.wiwo.de/downloads/27710038/2/sondierungspapier_wiwo.pdf)
- FISCHER, J. (2007). *Die rot-grünen Jahre. Von Kosovo bis zum September 11*. Droemer Knauer. Colonia.
- Gebauer, M. y Schmid, F. (18 de junio 2020). Mord im Kleinen Tiergarten Berlin. Generalbundesanwalt geht von russischem Auftragskiller aus. *Der Spiegel*. P. 56.
- HAFTENDORN, H. (2001). *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung 1945-2000*. Stuttgart/München, Dva.
- HEIN, P. (2016). Reluctant civilian world powers? How nationalism threatens the soft power image of Japan and Germany. *Asian Journal of German and European*

*Studies*. Vol. 1, n.º 11. pp. 1-18.

- KULLIK, J. (2021). Deutschlands Cybersicherheitsstrategie im nächsten Jahrzehnt. Sicherheitspolitische Selbstbehauptung in der amerikanisch-chinesischen Digitalweltordnung. En: Bundesakademie für Sicherheitspolitik (ed.). *Arbeitspapier Sicherheitspolitik*. N.º 2. Berlín.
- KÜHN, A. P. V. (2021). Alternative für Deutschland (AfD) y la política exterior alemana: ¿punto final a las aspiraciones de liderazgo europeo (y global) de la República Federal? En: Gratius, S. y Rivero Rodríguez, Á. (eds.). *Populismo y política exterior en Europa y América*. Madrid, Tecnos. Pp. 128-148.
- MAJOR, C. y Mölling, C. (2017). Das Weißbuch 2016 und die deutsche Verteidigungspolitik. BPB. <https://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verteidigungspolitik/248132/weissbuch-2016>
- MARSHALL, T. (2015). *Prisoners of Geography. Ten maps that tell you everything you need to know about global politics*. Londres, Elliot & Thompson Limited.
- MAULL, H. W. (2011). Deutsche Außenpolitik: Orientierungslos. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*. Vol. 21, n.º 1, pp. 95-119.
- (2015). Deutsche Außenpolitik – Verantwortung und Macht. *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*. Vol. 8, n.º 1. pp. 213-237.
- MÜNKLER, H. (2015). *Macht in der Mitte. Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa*. Hamburgo, Krber.
- Nikel, R. (21 de octubre de 2021). Früherkennung ist die halbe Miete. *Der Tagesspiegel*. Todas traducciones A. K.
- Roberts, B. (2021). Deutschland und die Nukleare Teilhabe der NATO. En: Bundesakademie für Sicherheitspolitik (ed.). *Arbeitspapier Sicherheitspolitik*. N.º 7. Berlín.
- SCHÖLLGEN, G. (2013). *Deutsche Außenpolitik. Von 1945 bis zur Gegenwart*. Múnich, C. H. Beck.
- TATLOW, D. K. (2021). Meeting the China Challenge with Bolder Action. Germany Should Diversify Its Economy and Protect Its Technology. *DGAP Memo*. N.º 9.
- Thränert, O. (2021). Umdenken und Umkehr: Deutschlands Sicherheitspolitik braucht eine mentale und materielle Ertüchtigung. En: Maihold, G., Mair, S., Müller, M. et al. (eds.). *Deutsche Außenpolitik im Wandel*. Berlín, SWP. Pp. 109-112.
- UMBACH, F. (2018). Kommerzielles Projekt oder strategische Desorientierung? Die umstrittene Nord Stream-2 Gaspipeline. En: Bundesakademie für Sicherheitspolitik (ed.). *Arbeitspapier Sicherheitspolitik*. N.º 19. Berlín.
- VON KRAUSE, U. (2019). *Die Bundeswehr als Teil einer Europäischen Armee. Realistische Perspektive oder unrealistische Vision?* Springer VS. Wiesbaden.



## **Capítulo octavo**



## Francia

*David Skuli  
Beatriz de León Cobo*

### Actualización del contexto estratégico internacional como base de la estrategia de seguridad nacional de Francia en 2021

La estrategia de seguridad nacional solo tiene sentido si se adapta constantemente para hacer frente a las nuevas amenazas tanto en el contexto nacional como en el internacional. Para determinar los contornos de la seguridad nacional, sus principios y orientaciones, es necesario analizar con precisión el estado del mundo para trazar las evoluciones estratégicas necesarias. El entorno internacional está cambiando rápidamente y exige que Francia adapte su estrategia de seguridad nacional con agilidad y adopte una visión a largo plazo.

Este es, por tanto, el objetivo y el interés del proceso de actualización emprendido desde 2008 con la publicación periódica de los distintos libros blancos sobre defensa y seguridad nacional. También es el de la integración de las reflexiones emprendidas por el Ministerio del Interior y el de la publicación de libros blancos sobre seguridad interior, el último de los cuales data de 2020. Por último, es la consideración regular de la importante labor de actualización estratégica que realiza el Ministerio de las Fuerzas Armadas. Para ello, es imprescindible conocer y comprender el escenario estratégico internacional, su evolución y las amenazas y riesgos que guiarán el desarrollo de la estrategia de seguridad nacional. En 2021, como recordó el presidente de la República Francesa en febrero de 2020, el entorno internacional se enfrenta actualmente a una triple ruptura: estratégica, político-jurídica y tecnológica<sup>1</sup>.

La ruptura estratégica se caracteriza por varios factores: en primer lugar, la aparición de una nueva jerarquía de potencias, con el enfrentamiento latente entre Estados Unidos y China; en segundo lugar, el resurgimiento del poder militar de Rusia, que pretende seguir siendo un actor clave; finalmente, los retos estratégicos que plantean Corea del Norte, Irán y Turquía. Además, están apareciendo numerosas «zonas grises» en el mundo que permiten el desarrollo de amenazas asimétricas y conflictos híbridos. La estabilidad estratégica del mundo se tambalea y la frontera entre «competencia» y «confrontación» se diluye en los teatros de operaciones. Estos elementos estructurarán las relaciones internacionales durante varias décadas.

---

<sup>1</sup> Discurso del presidente Macron pronunciado el 7 de febrero de 2020 ante la 21.ª promoción de la Escuela de Guerra.

La segunda ruptura se refiere al orden político y jurídico. En efecto, el multilateralismo está en crisis y el derecho es sustituido a veces por las relaciones de poder. Por ello, Francia y Europa están especialmente expuestas a esta deconstrucción progresiva de la arquitectura de seguridad. Si no hay una verdadera toma de conciencia, el teatro de operaciones europeo podría volver a convertirse en un campo de batalla para las potencias no europeas y en el terreno para una reactivación de la carrera armamentística convencional y/o nuclear.

La tercera ruptura es tecnológica. La tecnología es a la vez una oportunidad, un reto y un factor disruptivo en las relaciones estratégicas. Hoy en día, la tecnología y las redes digitales se han convertido en un campo de confrontación que permite a determinados países o actores privados afirmar su poder (EE. UU., China, Rusia, GAFAs —empresas estadounidenses— y BATX —empresas chinas—) o participar en guerras asimétricas (tal y como ocurre en los casos de Corea del Norte, los grupos yihadistas, etcétera). Las nuevas tecnologías desarrolladas por los Estados o los operadores privados —como la inteligencia artificial, la computación cuántica y la biología sintética, así como la aparición de nuevos campos como el ciberespacio— serán los ingredientes de nuevas inestabilidades estratégicas y posibles enfrentamientos internacionales. Además, la manipulación de la información a través de las tecnologías digitales debe considerarse hoy en día como una amenaza importante. En 2017, en el marco de su estrategia de defensa y seguridad nacional, Francia creó un mando de *ciberdefensa* para responder mejor a los retos de la ciberseguridad. Esta es ahora una dirección importante para la seguridad nacional francesa, tanto en el ámbito cibernético como en el espacial.

Estas nuevas perturbaciones no borran, por supuesto, los riesgos, las amenazas y las crisis a las que ya se enfrentan Francia y Europa. La pandemia de la COVID-19 también ha puesto de manifiesto la fragilidad del sistema económico mundial y las cadenas de suministro y la dependencia en una situación de crisis de determinados países, como China o India. También mostró en sus inicios las dificultades de la cohesión europea y la incapacidad de una respuesta rápida y coordinada a la crisis.

En general, en 2021, la estrategia de seguridad nacional francesa también tiene en cuenta varios riesgos y amenazas<sup>2</sup>:

- El fenómeno yihadista y, en particular, las «franquicias» del Estado Islámico en África (especialmente en la franja sahelosahariana) y en Asia. Los países occidentales, incluida Francia, siguen siendo los principales objetivos y la amenaza endógena persiste en Europa y en Francia con una gran intensidad.
- La proliferación de armas de destrucción masiva y el retorno de la competencia entre potencias (China, Rusia, EE. UU., etcétera), que podría perjudicar los intereses de Francia y Europa.
- El Mediterráneo como zona cada vez más peligrosa debido al aumento de los

---

<sup>2</sup> MINISTERIO DE LAS FUERZAS ARMADAS. (2021). *Actualisation stratégique 2021*. <https://www.defense.gouv.fr/dgris/presentation/evenements/actualisation-strategique-2021>

flujos ilícitos (inmigración ilegal y crimen organizado), las rivalidades energéticas y la creciente influencia de Turquía como potencia regional.

- La situación en Oriente Medio sigue siendo inestable con la creciente influencia de Irán y el reciente colapso de Afganistán.
- El uso creciente de estrategias híbridas como factor de desestabilización en el mundo. Algunos Estados o grupos hostiles utilizan ahora modos de acción militares y no militares, legales e ilegales, para causar daño y extender su influencia mientras permanecen por debajo del umbral de detección de un conflicto abierto.
- Aumento de la demanda de energía y suministro de agua debido al crecimiento exponencial de la población en algunas partes del mundo (Asia, África).
- La aparición de nuevas áreas de guerra o rivalidad, especialmente en el ciberespacio. En efecto, las empresas, las instituciones y la sociedad pueden verse afectadas por las *ciberamenazas* destinadas a perturbar los sistemas informáticos y las bases de datos estatales o internacionales. El espacio está en el centro de las preocupaciones militares y de seguridad nacional. El Jefe de Estado también ha anunciado la creación de una fuerza militar espacial.

Además de estos riesgos y amenazas, la mayoría de los documentos estratégicos de seguridad y defensa citan a Rusia como elemento de tensión y desestabilizador, a pesar de que no se la llega a caracterizar como un enemigo. Estos son algunos de los ejemplos: «Rusia bloquea las instituciones e instrumentos internacionales y promueve, cuando sus intereses están en juego, organismos regionales alternativos» «Los flancos oriental y septentrional de Europa han visto resurgir la guerra. También están marcados por el deseo de Moscú de reconstituir una zona de influencia» «En el Báltico, la postura provocadora de Moscú se manifiesta en manifestaciones militares recurrentes» ; «El activismo ruso en estas zonas es un importante motivo de preocupación, compartido por nuestros principales aliados, que a su vez moviliza importantes recursos». Todo ello justifica algunas de las posturas que mantiene Francia con respecto a sus operaciones militares en el exterior, particularmente en Mali. Tras los rumores de que la sociedad militar privada rusa Wagner podría eventualmente desplegar efectivos en Mali, Francia ha reiterado que la llegada de los rusos podría suponer su partida de este país africano, en el que Francia tiene su mayor operación militar en el exterior.

## El concepto y la organización de la estrategia de seguridad nacional en Francia

La estrategia de seguridad nacional de Francia tiene en cuenta su entorno geográfico y su historia. El hexágono está situado en el extremo occidental del continente europeo, lo bordean dos mares y un océano y está en la encrucijada de las rutas aéreas transatlánticas hacia África y Oriente Medio. Además, Francia está

presente en varios puntos estratégicos del planeta y es también la segunda potencia marítima del mundo por sus aguas territoriales y su zona económica exclusiva. Este inmenso espacio marítimo provoca un riesgo para su seguridad nacional constante, tal y como recoge el *Libro blanco* de 2013 cuando afirma que puede producirse una ruptura de capacidades a corto y medio plazo que podría llevar al Estado a dejar de poder cumplir adecuadamente todas sus misiones en los territorios de ultramar<sup>3</sup>. La aparición de nuevas potencias regionales y la creciente complejidad de las relaciones internacionales han puesto de manifiesto nuevas amenazas y vulnerabilidades que, en un contexto globalizado, difuminan cada vez más la división entre seguridad interior y exterior. La incertidumbre y la complejidad son ahora factores clave en el nuevo entorno internacional. Además de las amenazas tradicionales, el terrorismo, los riesgos naturales, tecnológicos, ecológicos y sanitarios debilitan la seguridad colectiva de la sociedad francesa<sup>4</sup>.

El marco nacional único ya no es pertinente. El terrorismo opera en los territorios de los Estados europeos, incluida Francia, desde múltiples lugares y trata de infiltrarse en las sociedades francesas y europeas. La delincuencia organizada se salta las fronteras. La seguridad del abastecimiento energético solo puede considerarse a escala mundial. Por último, en la era digital, la vulnerabilidad de los sistemas de información y las bases de datos ya no tiene territorios ni fronteras. Ahora está claro que la seguridad debe considerarse en un espectro multidimensional y global.

Por ello, desde 2008, Francia ha adoptado un nuevo concepto más amplio, el de seguridad nacional, que combina tres ámbitos fundamentales<sup>5</sup>:

- La política de defensa: seguridad nacional frente a la agresión armada, compromisos internacionales y mantenimiento de la paz, apoyo a los mecanismos de seguridad de la población dentro y fuera del país.
- La seguridad interior y la estrategia de seguridad civil: para todo lo que no se refiere exclusivamente a la seguridad individual de las personas y los bienes.
- Otras políticas públicas, como la política exterior, sanitaria y económica.

Los documentos estratégicos a los que se hará referencia para analizar la estrategia nacional de seguridad y defensa son los libros blancos sobre la defensa de 2008 y 2013, la revisión estratégica de la defensa y la seguridad nacionales de 2017<sup>6</sup>, la actualización

3 GOBIERNO DE FRANCIA. (2013). *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*. P. 110. <https://www.defense.gouv.fr/english/portail-defense/issues2/defence-policy/le-livre-blanc-sur-la-defense-et-la-securite-nationale-2013/livre-blanc-2013>

4 MAFART, J. (2018). *Sécurité Nationale*. En: Moutouh, H. y Poirot, J. (coords.). *Dictionnaire du renseignement*, CAIRN.info. Pp. 711-716.

5 GOBIERNO DE FRANCIA. (2008). *Livre blanc de la défense et sécurité nationale*.

6 MINISTERIO DE LAS FUERZAS ARMADAS. (2017). *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*.

de la revisión estratégica de 2021<sup>7</sup>, el libro blanco sobre la seguridad interior de 2020 y las conclusiones de la consulta nacional «Beauvau de la sécurité» de septiembre de 2021<sup>8</sup>. Además, otros dos documentos esenciales para la comprensión de la política de defensa francesa que no serán estudiados en profundidad en este análisis son la Ley de Programación Militar 2019-2025<sup>9</sup> y la Doctrina de Empleo de la Fuerza del Centro Conjunto de Conceptos, Doctrinas y Experiencias (CICDE) de 2014.

La política de seguridad nacional y de defensa francesa está intrínsecamente relacionada con el concepto de interés vital. El primer objetivo de la política de defensa y de seguridad nacional que recoge el *Libro blanco de la defensa y la seguridad nacional* de 2013 es «proteger el territorio nacional y a los nacionales franceses». De acuerdo con el artículo LIII-1 del Código de Defensa, la estrategia de seguridad nacional tiene por objeto, en primer lugar, identificar el conjunto de amenazas y riesgos que pueden afectar a la vida de la nación, en particular en lo que respecta a la protección de la población, la integridad del territorio y la permanencia de las instituciones de la República, y, en segundo lugar, determinar las respuestas que deben aportar los poderes públicos. Estas formulaciones implican que los intereses que la estrategia de seguridad y defensa nacional protege no se sitúan solo dentro del país sino también fuera del mismo. Un ejemplo fue el caso de la operación Licorne en Costa de Marfil, cuando fueron protegidos y evacuados los nacionales franceses.

En segundo lugar, los intereses que se protegen en el extranjero pueden ser de naturaleza económica o comercial si incumben a la seguridad nacional, como puede ser el caso de las fuentes energéticas. Para ello, Francia ha elaborado el concepto de Operador de Importancia Vital (OIV), una categoría que se otorga a las instituciones o empresas públicas o privadas que sean esenciales para la supervivencia de la nación, como las dedicadas a la distribución y producción de bienes o servicios indispensables. En la Ley de Programación Militar de 2014-2019, el legislador ha protegido a este sector contra los ataques cibernéticos, reforzando la seguridad de sus sistemas de información de importancia vital.

La estrategia de seguridad del país galo está marcada por una ambición doble. Por un lado, Francia quiere seguir influyendo en las relaciones y organismos internacionales. Su estatus internacional también está garantizado por su posición como miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, por su disuasión nuclear y por su papel de mantenimiento de la paz en zonas de conflicto o inestabilidad. Desde 2009 ha vuelto al mando integrado de la OTAN. Por otro lado, Francia quiere formar

---

7 MINISTERIO DE LAS FUERZAS ARMADAS. (2021). *Actualisation stratégique 2021*. <https://www.defense.gouv.fr/dgris/presentation/evenements/actualisation-strategique-2021>

8 GOBIERNO DE FRANCIA. (2021). *Beauvau de la sécurité : penser la police et la gendarmerie de 2030*. <https://www.gouvernement.fr/beauvau-de-la-securite-penser-la-police-et-la-gendarmerie-de-2030>

9 MINISTERIO DE LAS FUERZAS ARMADAS. (s. f.). La Loi de programmation militaire 2019-2025. <https://www.defense.gouv.fr/portail/enjeux2/la-lpm-2019-2025>

parte de un marco europeo en materia de defensa, gestión de crisis, complementariedad con la estrategia europea de seguridad, mecanismos de cooperación reforzada contra el terrorismo, la delincuencia organizada y la inmigración ilegal, etcétera. Más que nunca, los intereses vitales de Francia tienen una dimensión europea. Esa mirada e importancia de Europa para Francia se observa en el desarrollo de la ambición francesa por una autonomía estratégica europea y por las múltiples iniciativas de cooperación en defensa y seguridad que el país galo ha promovido en los últimos años, como la Iniciativa Europea de Intervención.

En el plano organizativo, el artículo R1122-1 del Código de Defensa instituye un Consejo de Defensa y Seguridad Nacional. Se trata de un órgano esencial presidido por el jefe del Estado, encargado de definir las orientaciones en materia de programación militar y disuasión, la conducción de las operaciones exteriores, la planificación de las respuestas a las grandes crisis, la inteligencia, la seguridad económica y energética, la programación de la seguridad interior que contribuye a la seguridad nacional y la lucha contra el terrorismo. El papel del Consejo de Defensa y Seguridad Nacional fue y sigue siendo decisivo en la gestión de la crisis de la COVID-19 por parte de Francia.

En segundo lugar, el artículo 21 de la Constitución francesa también establece que el primer ministro es responsable de la defensa nacional. Como tal, tiene la Secretaría General de Defensa y Seguridad Nacional (SGDSN). Esta estructura prepara las reuniones del Consejo de Defensa, asegura el registro de las decisiones y el seguimiento de la ejecución con los departamentos ministeriales interesados. Sin embargo, para los compromisos operativos de las fuerzas armadas, las decisiones adoptadas en el Consejo de Defensa son directamente ejecutables. La SGDSN es hoy el punto de paso obligado para el tratamiento al más alto nivel del Estado de las cuestiones relativas a la seguridad nacional.

Por último, a pesar de que en el texto los términos «riesgos» y «amenazas» se utilizarán conjuntamente en la mayoría de las ocasiones, es importante conocer la distinción estratégica de las dos nociones plasmadas en el *Libro blanco* de 2013, mediante el empleo de las expresiones «amenazas de fuerza» y «riesgos de debilidad». Los riesgos son una amenaza potencial mientras que la amenaza es real, lo que puede tener implicaciones cuando nos referimos a un país como amenaza, pues puede ser la manera de catalogarlo como un enemigo potencial.

### *Los principios y orientaciones de la estrategia de seguridad nacional francesa*

Está claro que la seguridad de Francia puede verse afectada por las acciones de ciertos países, como Turquía y Rusia, grupos hostiles o el terrorismo. Los actores enemigos utilizan todas las potencialidades de la globalización, internet y las redes de comunicación. La asimetría se ha convertido en una de las principales características de las amenazas a las que hay que hacer frente. La seguridad de la nación, como ya se ha mencionado, también puede verse comprometida por catástrofes naturales, crisis o conflictos de cualquier tipo a escala mundial o europea, o epidemias como la última,

relacionada con la COVID-19.

Los objetivos de la estrategia de seguridad nacional son, por tanto, contrarrestar los riesgos o amenazas que puedan afectar a la vida de la nación. Se trata, en primer lugar, de defender a la población y el territorio; luego, de contribuir a la seguridad europea e internacional y, por último, de defender la democracia y los valores republicanos que constituyen el vínculo entre los franceses y el Estado. En este marco, cinco principios rectores determinan la estrategia nacional de seguridad francesa: la anticipación, la prevención, la intervención rápida, la resiliencia, el aumento de la potencia de los sistemas y la adaptación permanente de las respuestas. Las directrices operativas se derivan de estos ejes.

Sin entrar en una descripción exhaustiva, destacaremos aquí la importancia que Francia concede al desarrollo de sus capacidades de inteligencia y análisis con el fin de detectar las señales débiles de los acontecimientos futuros y limitar los impactos previsibles o imprevisibles que debilitan el entorno internacional. Por otra parte, la acción diplomática sigue siendo una de las características esenciales de la actuación de Francia desde una triple perspectiva: el enfoque prospectivo, la prevención y, después de la crisis de seguridad, el análisis de lo sucedido para evitar la repetición de los problemas.

La rapidez de reacción es una de las características esenciales del concepto francés. Es necesario poder intervenir muy rápidamente en situaciones de crisis y proyectar recursos humanos y materiales. El nivel de compromiso internacional de Francia no ha variado desde 2017. Las crisis se amplifican ahora por los movimientos de población, el cambio climático y la interdependencia cada vez más fuerte de los actores mundiales. La crisis de la COVID-19 fue muy reveladora para este último aspecto.

Por último, la pandemia de la COVID-19 puso de manifiesto la necesidad vital de reforzar la resistencia y la adaptación de las medidas aplicadas. Esta observación se aplica tanto a Francia como a sus principales socios europeos. El país debe ser capaz de resistir la adversidad y promover una respuesta gradual que siga siendo eficaz a lo largo del tiempo. Esto requerirá, en un futuro próximo, del desarrollo de importantes capacidades logísticas, así como de una preparación y una planificación sin fisuras.

Una de las evoluciones recientes del concepto de estrategia nacional es la toma en consideración de los ámbitos relacionados con el ciberespacio. Desde 2019, Francia ha desarrollado una doctrina de guerra informática ofensiva (LIO), conforme a la ley, con el fin de contrarrestar mejor las amenazas híbridas de carácter cibernético. También se ha creado un comando espacial que pretende desarrollar una nueva estrategia de defensa del espacio con los europeos y los aliados, especialmente Estados Unidos. Es necesario garantizar el uso pacífico del espacio, controlar mejor el libre acceso a él y responder a la competencia estratégica entre los actores espaciales.

## *Directrices de la seguridad nacional*

El análisis de las amenazas y los riesgos y la toma de conciencia sobre las rupturas en curso, así como la afirmación de los principios rectores, se combinan para permitirnos exponer a continuación las grandes directrices<sup>10</sup> de la seguridad nacional en Francia.

La primera directriz es la de la inteligencia, que se considera prioritaria. En efecto, el responsable político debe poder disponer en todo momento de los elementos de apreciación que le permitan tomar decisiones útiles, oportunas y eficaces.

La Coordinación Nacional de Inteligencia y Lucha contra el Terrorismo (CNRLT) depende del presidente de la República Francesa. Garantiza la coordinación nacional de la inteligencia y la lucha contra el terrorismo, permitiendo así la buena cooperación de los servicios especializados que componen la comunidad de inteligencia francesa (DGS, Dirección General de la Seguridad Exterior; DGSI, Dirección General de la Seguridad Interior; DRM, Dirección de la Defensa Militar; DNRED, Dirección Nacional de la Defensa y de las Investigaciones Duales; DRSD, Dirección de la Seguridad de la Defensa, Servicio de la Defensa y de la Acción contra los Circuitos Financieros Clandestinos). Un Consejo Nacional de Inteligencia (CNR), que es una formación especializada del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad, define las directrices estratégicas y las prioridades de inteligencia del país. También establece la planificación de los recursos humanos y técnicos de los servicios de inteligencia especializados.

La segunda directriz se refiere a la organización y coordinación de las Fuerzas de Seguridad Interior y al establecimiento de un continuo de seguridad. Desde los atentados de 2015, cerca de 11.000 soldados han intervenido en el territorio nacional, y a ello hay que añadir las operaciones exteriores. La voluntad política del momento se expresa en el desarrollo de la polivalencia de las fuerzas, ya sean civiles o militares, su interoperabilidad y la puesta en marcha de respuestas diversificadas. En primer lugar, se trata de desarrollar una organización de las Fuerzas de Seguridad Interior mejor adaptada a los territorios de la República para gestionar las crisis y favorecer la colaboración entre los distintos servicios. Este enfoque va acompañado de una política de recursos humanos y medios que tiene en cuenta los retos de seguridad del siglo xxi. Se está llevando a cabo una reflexión en profundidad sobre las tecnologías prioritarias para las Fuerzas de Seguridad Interior y la reducción de las vulnerabilidades. Al mismo tiempo, se busca la coherencia con la aplicación de una *seguridad continuada*. Este concepto cardinal pretende recordar que solo la asociación y la complementariedad de todos los actores de la seguridad —públicos y privados— a escala estatal pueden favorecer una gestión global de las cuestiones de seguridad. Es en este sentido en el que se redacta el *Libro blanco de la seguridad interior* de 2020.

10 En francés se utiliza el término «orientation».

La tercera directriz está relacionada con el aumento de la resiliencia. Se trata de que las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad interiores mantengan sus capacidades operativas, así como todo el sistema de gestión de crisis. A ello se le une la voluntad de desarrollar la polivalencia de las fuerzas, ya sean militares o civiles, para poder intervenir en diferentes contextos y proponer respuestas variadas.

La cuarta directriz se refiere a una mejor comprensión de los dominios cibernético y espacial. Después de haber creado un comando de ciberdefensa, Francia ha desarrollado desde 2019 una doctrina ciberofensiva con el fin de contrarrestar mejor las amenazas híbridas de naturaleza cibernética. El Ministerio publicó un documento estratégico llamado Elementos Públicos para la Doctrina de la Ciberguerra Militar<sup>11</sup> que ofrece las primeras directrices claras sobre cómo Francia utilizará las capacidades ciberdefensivas y ciberofensivas en el ámbito militar. La autonomía estratégica también es vital para resolver los desafíos operacionales que supone ser una potencia cibernética, es decir, tener una capacidad ciberofensiva y ciberdefensiva independientes. Los problemas de almacenamiento de datos y el uso de redes privadas y servidores son siempre un riesgo para la seguridad. La autonomía estratégica en los servidores físicos, el sistema de red y la nube se están convirtiendo en uno de los retos más importantes y más difíciles de solucionar para Francia por el coste que supone un servidor público propio con la cantidad de datos que se almacenan diariamente.

La quinta directriz se refiere al compromiso europeo de Francia en materia de defensa y seguridad. Paralelamente a la evolución de la OTAN, es esencial contribuir a la creación de un verdadero pilar europeo de defensa y seguridad que englobe la necesidad de una Europa de la defensa, la reducción de nuestras dependencias (en términos de armamento, suministros, etcétera) y la puesta en marcha de respuestas comunes a las amenazas, especialmente a las de carácter híbrido.

Por último, el mantenimiento (o incluso el desarrollo) de una industria de defensa fuerte es un componente de la autonomía nacional y estratégica. Francia pretende mantener esta capacidad industrial, que permite la producción de todo tipo de equipos para todo tipo de entornos, y al mismo tiempo garantizar su seguridad nacional. Evidentemente, esta sexta directriz de la seguridad nacional debe contemplarse de forma realista (en cuanto a los estudios y presupuestos que deben comprometerse). Por lo tanto, es necesario hacer valer una fuerte voluntad de cooperación europea con socios fiables como Alemania y España. Es importante crear dependencias mutuas con los principales socios europeos en materia de sistemas y armamento.

---

<sup>11</sup> MINISTERIO DE LAS FUERZAS ARMADAS. (2021). *Eléments publics de doctrine militaire de lutte informatique offensive*. <https://www.defense.gouv.fr/actualites/articles/florence-parly-presente-la-doctrine-militaire-de-lutte-informatique-d-influence>

## Análisis de la estrategia de defensa nacional<sup>12</sup>

Como se ha indicado anteriormente, la estrategia de defensa nacional es consustancial a la estrategia de seguridad nacional. Ambos términos tienen connotaciones semánticas en constante cambio y dependen profundamente de las crisis, las amenazas y los riesgos que desestabilizan el entorno internacional. Los espacios tradicionales (aire, mar, tierra) y las escalas de intervención (local, regional, global) siguen siendo totalmente pertinentes. Sin embargo, nuevas áreas de conflicto condicionan la estrategia de defensa de Francia en el siglo xxi. De hecho, ahora es necesario ocuparse del ciberespacio y de los espacios exteriores y exoatmosféricos. Estas nuevas dimensiones, que tocan lo inmaterial, ponen de manifiesto las vulnerabilidades asimétricas y exigen una evolución del derecho de la guerra. En resumen, la gran ambición militar de Francia es convertirse en una «potencia de equilibrio», como ha indicado el presidente de la República. Por tanto, quiere seguir desempeñando un papel importante en los asuntos mundiales y, al mismo tiempo, asegurarse el control de su destino<sup>13</sup>.

Para ello, la Ley de 13 de julio de 2018<sup>14</sup> sobre la Programación Militar para los años entre 2019 y 2025, continuación de la ley para 2014-2019, establece las orientaciones de la política de defensa y los recursos militares de Francia para el período en cuestión. Este texto esencial concilia «regeneración e innovación», así como también contempla un verdadero esfuerzo financiero sin precedentes desde el final de la Guerra Fría.

El objetivo es consolidar las grandes funciones estratégicas de las Fuerzas Armadas —anticipación, disuasión, prevención, protección, intervención—, modernizar la herramienta de defensa de Francia invirtiendo en nuevos campos como la inteligencia artificial, el ciberespacio, la energía y, por último, permitir a las Fuerzas Armadas llevar a cabo sus misiones en los distintos teatros de operaciones a largo plazo. Por otro lado, se trata de «regenerar» un modelo afectado por años de infrautilización y sobreutilización de las Fuerzas Armadas y, finalmente, de emprender un esfuerzo de modernización de los equipos para poder invertir en los nuevos ámbitos de la guerra en el futuro.

Además, las convulsiones geopolíticas, el análisis de las amenazas y de los riesgos, la implicación cada vez más duradera de las Fuerzas Armadas tanto en el territorio nacional como en las operaciones exteriores y la aparición de nuevos paradigmas y nuevas formas de guerra imponen una ambición más global que la Ley de Programación Militar, sin dejar de ser coherente con ella. Así, el «Horizonte 2030 (y más allá)» define el marco

12 MINISTERIO DE LAS FUERZAS ARMADAS. (2021). *Actualisation stratégique 2021*. <https://www.defense.gouv.fr/dgris/presentation/evenements/actualisation-strategique-2021>

13 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (Agosto de 2019). Discours du Président de la République à la conférence des ambassadeurs. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/08/27/discours-du-president-de-la-republique-a-la-conference-des-ambassadeurs-1>

14 MINISTERIO DE LAS FUERZAS ARMADAS. (s. f.). La Loi de programmation militaire 2019-2025. <https://www.defense.gouv.fr/portail/enjeux2/la-lpm-2019-2025>

conceptual para una renovación de la estrategia de defensa de Francia, teniendo en cuenta el trabajo de actualización estratégica realizado en el año 2021.

El jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas declaró recientemente<sup>15</sup> que Francia debe prepararse para un nuevo paradigma, el de las «fases de competencia». Estas fases de competencia constituyen una nueva complejidad en los conflictos. Ya no hay paz, sino una competencia permanente entre los rivales en todos los terrenos y en todos los frentes. Los competidores se enfrentan para imponer su voluntad. Para ilustrar este nuevo paradigma, tomemos el ejemplo de Mali. Francia no solo lucha contra los grupos yihadistas locales sino que también debe enfrentarse a sus competidores. En este caso se trata de Rusia, con el grupo privado Wagner, que quiere imponerse y ha iniciado negociaciones con las autoridades de Bamako. Estos competidores en los teatros de guerra (África, Afganistán, Siria, etcétera) son muy activos y constituyen obstáculos en la resolución de las crisis.

Otro parámetro que Francia integra en su estrategia de defensa es la capacidad de llevar a cabo guerras de «alta intensidad» e «híbridas», como ha recordado el nuevo jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. La hibridez de los conflictos consiste en el uso por parte de los Estados, o grupos beligerantes, de modos de acción militares y no militares, medios legales e ilegales, desestabilización e intimidación, medidas económicas y estrategias de influencia y desinformación. El reto de la hibridación, como subraya el jefe del Estado Mayor, es ralentizar o incluso impedir que la otra parte decida creando incertidumbre. Este nuevo enfoque del desarrollo de los conflictos introduce complejidad porque los actores permanecen en una etapa subconflictiva que permite obtener ganancias y ventajas sustanciales sin declarar abiertamente la guerra. La respuesta a los conflictos híbridos requiere, por tanto, la aplicación de estrategias globales e interdepartamentales. Esta es una nueva dirección para el modelo francés. En la actualidad, no conviene razonar según el tríptico «paz-crisis-guerra», sino según el nuevo tríptico «competencia-contestación-choque», inherente a las nuevas formas de conflicto.

Una orientación importante del modelo francés está relacionada con el compromiso europeo de Francia en materia de defensa y seguridad y su deseo de promover una autonomía estratégica común a nivel continental. En consonancia con la evolución de la OTAN, es necesario construir un pilar europeo en el ámbito de la defensa y la seguridad a tres niveles: dar contenido a la Europa de la defensa, elaborar respuestas comunes a las amenazas híbridas y reducir nuestras dependencias tecnológicas e industriales. Europa y Francia ya no pueden limitarse a seguir a los grandes aliados o a asumir económicamente las consecuencias de guerras o conflictos iniciados por otros.

Así, el «Horizonte de 2030 (y más allá)» también ofrece un marco de reflexión más adaptado a los retos que deberán afrontar las Fuerzas Armadas. Las autoridades

---

15 BAROTTE, N. (4 de octubre de 2021). *Le général Burkhard veut préparer l'armée à livrer des conflits hybrides*. *Le Figaro*. <https://www.lefigaro.fr/international/le-general-burkhard-veut-preparer-l-armee-a-livrer-des-conflits-hybrides-20211004>

francesas han decidido prepararse para los «grandes escenarios de compromiso» y evolucionar hacia un «modelo de ejército completo» capaz de actuar en el ámbito material e inmaterial en todos los terrenos, incluso en un entorno degradado, al tiempo que lanzan grandes programas militares con el apoyo de socios fiables y cercanos, que combinan fuerzas convencionales y nucleares para garantizar la seguridad y la autonomía estratégica y una capacidad de intervención en Europa y fuera de ella.

En este marco más amplio (Ley de Programación Militar y «Horizonte 2030»), Francia ha definido varias líneas de actuación:

- Garantizar la credibilidad de la herramienta de defensa adaptando y renovando los medios de disuasión nuclear.
- Modernizar los equipos y el armamento y lanzar programas con sus principales socios, Alemania, España y Gran Bretaña. Se trata de garantizar la renovación y el aumento de las capacidades militares (submarinos Barracuda, nuevos vehículos blindados medios Griffon y Jaguar, modernización del carro de combate Leclerc, mejora de los sistemas de defensa tierra-aire, nuevo portaaviones, desarrollo del combate aéreo colaborativo en el Rafale, nuevo sistema de misiles...).
- Reforzar la protección de las Fuerzas Armadas (en particular Sanidad, Defensa Aérea, lucha contra los drones...) y la interoperabilidad con las fuerzas de seguridad internas.
- Desarrollar la capacidad de luchar en combates conjuntos y aliados con nuestros principales socios, así como la intervención en un entorno degradado.
- Desarrollar un amplio espectro de intervención en el contexto del territorio nacional.
- Garantizar la continuidad estratégica entre el territorio nacional y los territorios de ultramar.
- Reforzar la capacidad de proyección de las Fuerzas Armadas.
- Garantizar la adaptabilidad permanente de la herramienta de defensa.
- Ir más allá de las cuestiones militares y definir una doctrina de combate informativo.

Es necesario asegurar la credibilidad de la herramienta de defensa modernizando y renovando los medios de disuasión nuclear y los medios convencionales, así como invirtiendo en nuevos campos como la inteligencia artificial, la energía y el ciberespacio. Los objetivos asignados a los ejércitos apuntan a proteger a la población francesa y garantizar la integridad del territorio nacional —en su sentido más amplio, incluso en continuidad con los territorios ultramarinos— y el espacio europeo. La ambición de Francia es ser un motor, una fuerza de referencia y una fuente de propuestas para Europa, especialmente después del Brexit, en materia de defensa, reforzando la cooperación bilateral con sus socios europeos fiables y cercanos (grandes programas de defensa con Alemania, España, etcétera) y también con socios no europeos (Reino Unido).

Francia también participa deliberadamente en las iniciativas de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea (PESD) y en nuevas vías, como la Iniciativa de Intervención Europea lanzada en 2018, que tiene como objetivo la aparición de una cultura estratégica común y la creación de condiciones para los compromisos coordinados de las Fuerzas Armadas. En este marco, el objetivo de Francia es seguir siendo una «nación de referencia» a nivel estratégico y operativo, especialmente en las operaciones militares realizadas en coalición.

La voluntad de «restaurar el poder de Francia» en el ámbito militar constituye el segundo eje fuerte de la política de defensa. Esto implica, obviamente, una autonomía estratégica reforzada tanto a nivel europeo como internacional, apoyándose en la inteligencia estratégica, la disuasión nuclear y las innovaciones tecnológicas y militares, y una diplomacia comprometida con un enfoque más global de las crisis y amenazas. A ello se suma, como se indica en la revisión estratégica de 2017, la indispensable resiliencia de las funciones y los sectores esenciales para la vida de la nación y la reafirmación de una ambición industrial en materia de defensa, como hacen el programa Scorpion del Ejército y los previamente mencionados. En este ámbito concreto, la búsqueda de asociaciones europeas es evidentemente esencial y se concreta en la «construcción de una industria de defensa común» y en el desarrollo del Fondo Europeo de Defensa (FED), destinado a financiar programas comunes.

### **Los efectos de la pandemia de la COVID-19 en la estrategia de seguridad nacional francesa**

La gestión de la crisis de la COVID-19 ha puesto en tela de juicio a los gobiernos europeos, la economía mundial y las estrategias sanitarias y de gestión de crisis. Las estrategias de defensa y seguridad nacional también se han visto muy afectadas. Hay que admitir que la anticipación y la detección de señales débiles de crisis, la solidaridad entre los países europeos en la toma de decisiones y los mecanismos de rescate, la independencia estratégica, el control de los flujos de viajeros y mercancías, el control de las fronteras exteriores, la resiliencia de las organizaciones y los circuitos logísticos han mostrado muchos fallos.

En general, Occidente sale peor parado de la crisis de la COVID-19 que los países asiáticos. Los países europeos y Francia descubrieron a su costa que no tenían el mejor sistema sanitario del mundo y que dependían de China e incluso de la India: ausencia de reservas de mascarillas, competencia internacional para el descubrimiento y suministro de vacunas —incluso con aliados como Estados Unidos—, insuficiencia de camas de reanimación en los hospitales, insuficiencia de medicamentos a base de paracetamol o para la anestesia. Los planes de gestión de crisis también resultaron estar infradimensionados y mal adaptados a un caso que se prolonga en el tiempo. Así, en Francia, como en los principales países europeos, han aparecido nuevos problemas relacionados con la comunicación de crisis, la gestión de la contención de la población

y el aislamiento del territorio infectado. Por último, y más grave aún, algunos países europeos han tomado iniciativas «por su cuenta», rompiendo con las decisiones comunes de Europa (decisiones unilaterales como cerrar las fronteras exteriores sin consultar a sus socios, suministro de vacunas desde Rusia, etcétera). Teniendo en cuenta los efectos de la pandemia en la seguridad nacional, las autoridades políticas francesas han aprendido algunas lecciones para orientar mejor la estrategia de seguridad del país.

Hubo una mayor conciencia de la incertidumbre del contexto socioeconómico y del entorno internacional. A nivel francés, se ha iniciado un debate sobre la deslocalización de ciertas empresas o producciones estratégicas (especialmente en el ámbito de la salud y la fabricación de máscaras y equipos de protección). Se está llevando a cabo una nueva reflexión sobre la resiliencia de la nación y la capacidad de las Fuerzas Armadas para afrontar mejor las consecuencias de las epidemias y las grandes crisis. Así, se está definiendo una función estratégica de «protección-resiliencia». Esta debe permitir una mejor capacidad en términos de existencias, suministros y logística en función de las necesidades inherentes al contexto de crisis. También deben aprenderse lecciones sobre comunicación económica y de crisis, gestión de las fronteras exteriores, procedimientos de contención y el uso de expertos.

En este sentido, cabe destacar el refuerzo del papel del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad francés en la decisión sobre las medidas y las adaptaciones necesarias para afrontar la crisis de la COVID-19 y la mayor responsabilidad delegada en los representantes electos y funcionarios del Estado en los territorios. Los países europeos han definido mecanismos de apoyo a la economía, han reforzado los procedimientos de asistencia mutua y han desarrollado una mayor solidaridad.

## **Elementos de prospectiva sobre la estrategia de seguridad nacional y sus implicaciones europeas**

Si Francia y Europa quieren garantizar su soberanía, proteger a sus ciudadanos y los valores de la libertad, está claro que la seguridad debe ser objeto de una inversión masiva y un amplio consenso. Afrontar los retos de seguridad del siglo xxi requiere respuestas amplias que no sean exclusivamente militares y policiales, sino que interactúen con otras políticas, como el desarrollo económico y los escenarios de salida.

Esto requiere un esfuerzo conceptual común de los países europeos tanto en materia de seguridad europea como de organización y estructuras de las intervenciones de defensa y seguridad. La idea de «autonomía estratégica», apoyada por Francia, debe ahora concretarse. Este debería ser uno de los objetivos de la presidencia francesa de la Unión Europea. En efecto, Francia lucha políticamente por construir una Europa de la Defensa un poco más autónoma respecto a Estados Unidos y que al mismo tiempo refuerce la OTAN, base de la seguridad colectiva de los países occidentales.

En lo que respecta a Francia, el paso en 2008 de una estrategia de defensa a una estrategia de seguridad nacional ha dado lugar al aprendizaje de varias lecciones de las que aún es necesario extraer todas las consecuencias. La acción del Estado en materia de defensa y seguridad debe ser más coherente. Para ello, parece conveniente armonizar las disposiciones relativas al Consejo de Defensa y Seguridad Nacional —presidido por el jefe del Estado—, con las que la Constitución confiere al primer ministro.

En Francia y en Europa también deben abordarse otras cuestiones que contribuyen a la seguridad nacional. Se trata de lograr una mejor protección de los intereses y las instalaciones vitales, especialmente de las bases de datos y las redes. La creciente digitalización del mundo exige este esfuerzo. Además, Francia desea dar un mayor impulso a la reforma de Schengen y a la puesta en marcha acelerada de una verdadera policía de fronteras europea, así como también al desarrollo de nuevos mecanismos operativos de defensa global y europea contra el terrorismo, en particular de carácter yihadista. Francia desea que Europa adopte un libro blanco sobre la defensa y la seguridad europea.

Una verdadera estrategia integrada y global de seguridad nacional supone una coordinación mucho más fuerte y operativa de las políticas públicas —defensa, sanidad, educación, economía, justicia, policía, etcétera— que contribuyen a la seguridad interior y exterior, así como una mayor articulación entre los actores públicos, privados, económicos y sociales. En cuanto a Europa, se encuentra en una encrucijada ante el empeoramiento de los peligros en su entorno. Sin una verdadera reflexión sobre su autonomía estratégica y sus propios intereses, y un compromiso presupuestario, podría caer en un declive estratégico que le sería muy perjudicial.

El esfuerzo diplomático que se deberá realizar será importante porque los países del Grupo de Visegrado, miembros de la Unión Europea y de la OTAN, no están plenamente convencidos de la eficacia de este concepto. Lo mismo ocurre con algunos aliados europeos que todavía son reacios a aceptar la idea. Además, el emergente panorama de defensa estratégica definido por una América centrada en el «peligro chino» y una Europa dirigida por la OTAN a cargo del «peligro ruso» corre el riesgo de «difuminar» la definición de los propios intereses estratégicos europeos.

En el plano más específico de la seguridad interior, las orientaciones del *Libro blanco* de 2020 se aplicarán y completarán con las conclusiones de la consulta nacional del «Beauvau de la sécurité». En él se desarrollan cuatro temas: una nueva organización de las Fuerzas de Seguridad Interior (Policía, Gendarmería, Bomberos) en el territorio nacional y un refuerzo de la colaboración e interoperabilidad entre estas fuerzas; la aplicación del continuo de seguridad, cómo articular mejor la intervención entre las fuerzas estatales, las fuerzas locales y las fuerzas privadas; el tercer tema se refiere a la política de recursos humanos y materiales, con el objetivo de definir mejor la evolución de las Fuerzas de Seguridad Interior y el trabajo de seguridad en relación con los nuevos retos, así como de responder mejor a las necesidades organizativas y operativas de las fuerzas de seguridad; finalmente, el último tema se centra en las nuevas tecnologías y su impacto en el trabajo policial en tres dimensiones: la inteligencia artificial, el equipamiento y la consideración de las nuevas amenazas.

Durante los últimos meses, el presidente Macron ha expresado que la Unión Europea debe reflexionar sobre el futuro de Schengen. Tras los atentados de Niza y de Viena, en la rueda de prensa del 10 de noviembre, el presidente galo manifestó su opinión sobre la gestión laxa de la libertad de circulación en la Unión Europea y la necesidad de repensar el espacio Schengen:

«Es esencial que no confundamos la lucha contra la inmigración ilegal y el terrorismo, pero debemos examinar con lucidez los vínculos entre estos dos fenómenos. El atentado de Niza, desgraciadamente, es también un ejemplo de ello. El espacio Schengen de libre circulación es uno de los principales logros de la construcción europea, pero se basó, a cambio de la promesa de libre circulación sin fronteras interiores, en la promesa de proteger y asegurar nuestras fronteras exteriores. Esta segunda promesa no se ha cumplido suficientemente, y la opinión pública de los Estados que se enfrentan a la amenaza terrorista no podrá aceptar mantener nuestras fronteras abiertas durante mucho tiempo si no reformamos a fondo el espacio Schengen. Lo vimos en primavera, en el contexto de la pandemia, y lo vemos hoy en relación con el terrorismo. [...] En todos nuestros países, asistimos a un mal uso del derecho de asilo [que es utilizado] por traficantes, redes o personas procedentes de países que no están en guerra. [...] Reformar Schengen significa permitir la libertad en la seguridad»<sup>16</sup>.

Para luchar contra las amenazas transfronterizas, Macron proponía la creación de un consejo de seguridad interior. A pesar de haber presentado la idea a sus socios europeos en una conferencia a raíz de los atentados, Macron pretende desarrollarla, así como la reforma de Schengen, durante la presidencia del Consejo de la Unión Europea, que comenzará en enero de 2022. Por otro lado, Francia estableció de manera unilateral controles fronterizos en los aeropuertos para aquellos que llegaban del espacio Schengen, medida que no se tomó a causa de la pandemia sino en respuesta a la amenaza terrorista europea.

En cuanto al «Beauvau de la sécurité» de 2021, conviene retener la voluntad del presidente de la República de simplificar los procedimientos para aumentar la capacidad operativa de las distintas fuerzas, reequilibrar las relaciones entre la policía y la justicia, crear una delegación parlamentaria para controlar mejor la acción de las Fuerzas de Seguridad Interior y, por último, duplicar la presencia policial en un plazo de diez años, lo que vendrá acompañado de un importante esfuerzo presupuestario.

Por último, a través de las redes sociales, todos los ciudadanos están sometidos a constantes ataques de desinformación, desestabilizantes para la seguridad nacional francesa, que promueven los discursos de odio y el terrorismo, así como la desconfianza hacia las estructuras de gobierno (gobierno, política, etcétera). Dado que la seguridad es un bien común de los ciudadanos, estos deben implicarse en la gestión de las situaciones de crisis, como en la pandemia de la COVID-19, contribuyendo a no propagar la desinformación en las redes sociales y los medios de comunicación e involucrándose en los mecanismos de reserva destinados a apoyar a las Fuerzas de

---

<sup>16</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (10 de noviembre de 2020). Conférence de presse conjointe sur la réponse européenne à la menace terroriste. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/11/10/conference-de-presse-conjointe-sur-la-reponse-europeenne-a-la-menace-terroriste>

## Seguridad Interior.

La reducción de nuestras dependencias (en términos de armamento, suministros, etcétera), la puesta en marcha de respuestas comunes a las amenazas —especialmente a las de carácter híbrido— y la convergencia de los países europeos en torno a los intereses comunes de defensa y seguridad serán algunos de los aspectos de la «brújula estratégica» que guiará la próxima presidencia francesa del Consejo de la Unión Europea.



## Capítulo noveno



## El caso de Italia

*Alessandro Marrone y Roberto Menotti*

### **Análisis de la estrategia de seguridad actual: *Libro Blanco sobre la defensa y seguridad internacional, 2015***

El *Libro blanco sobre la defensa y seguridad internacional* de 2015 representa la estrategia de seguridad más relevante y reciente adoptada por Italia. De hecho, en ese momento se presentó no solo al Gobierno y al Parlamento, sino también al Consejo Supremo de Defensa, presidido por el jefe del Estado (*Presidente della Repubblica*), una señal institucional para reforzar el peso político del documento. Las directrices posteriores presentadas por los ministros de Defensa al Parlamento (*linee programmatiche*), aunque notables, no cuentan con un respaldo institucional de tan alto nivel. Por lo tanto, el *Libro blanco* de 2015 sigue siendo un punto de referencia para la política exterior y de defensa de Italia. Y, lo que es más importante, a lo largo de los últimos seis años los diferentes Gobiernos italianos han mantenido un notable grado de continuidad con respecto a la visión elaborada en el mencionado *Libro blanco*.

El documento de 2015 estableció los fundamentos conceptuales y geopolíticos de la seguridad nacional de Italia y proporcionó una serie de directrices clave. Para comenzar, situó los intereses nacionales claramente en primera línea de la política exterior y de defensa. Esto puede resultar obvio, pero representa un cambio en el consenso político italiano hacia una narrativa más afín a la *Realpolitik*, que refleja las deficiencias de un recurso casi exclusivo al multilateralismo para hacer frente a las crisis y puntos de inflamación en la región del Mediterráneo, principalmente en Libia desde 2011, dada su proximidad y el impacto inmediato en los intereses italianos.

En segundo lugar, las regiones que rodean la cuenca del Mediterráneo se consideran el área prioritaria de posible intervención militar para las fuerzas armadas italianas, debido a los intereses nacionales en juego, las crisis en curso y la inestabilidad general, así como a la falta de una arquitectura de seguridad regional eficaz. Los últimos seis años de despliegues militares en el extranjero confirman esta prioridad: la mayoría de las misiones han tenido lugar en el norte de África, Oriente Medio, los Balcanes occidentales y, cada vez más, el Sahel, mientras que hay poco apetito por las operaciones en la región del Indo-Pacífico, especialmente después de la tumultuosa evacuación de Kabul en el verano de 2021.

Los contornos precisos de esta área prioritaria han evolucionado desde la adopción del *Libro blanco*. El concepto geopolítico más utilizado en los últimos años ha sido el de «región mediterránea» (*Mediterraneo allargato*), que incluye la enorme parte de África situada entre el golfo de Guinea, el propio Mediterráneo y el golfo de Adén,

así como Oriente Medio hasta el mar Negro y el mar Caspio. Dentro de esta zona tan extensa, Italia ha ido aumentando su presencia militar desde el Sáhara hasta el Sahel, en paralelo a la disminución de su compromiso en Afganistán. El *Libro blanco* también indicaba que Italia debería estar preparada para liderar posibles intervenciones militares internacionales en esta región. En este sentido, el documento reflejaba las contingencias reales del período posterior a la Guerra Fría, además de anticipar posibles escenarios, incluido, por ejemplo, el papel de liderazgo que ha desempeñado Italia en los marcos de la OTAN, la ONU y la UE, respectivamente en Kosovo, el Líbano y Somalia, mientras que en Libia Roma ha lanzado una misión unilateral en colaboración con el Gobierno de Trípoli (Missione Bilaterale di Assistenza e Supporto in Libia, MIASIT). Los últimos antecedentes confirman que la preferencia de Italia está muy arraigada en la cooperación multilateral, o al menos minilateral, posiblemente con un grupo de países afines que lideren una iniciativa respaldada por la UE, la OTAN y/o la ONU.

El *Libro blanco* sitúa a la Alianza Atlántica y a la Unión Europea al mismo nivel que los marcos multinacionales clave para la defensa colectiva y la estabilidad de Europa, así como para la seguridad nacional de Italia. En particular, según el documento, Roma debe promover la «integración» dentro de la Unión y la «cohesión» en toda la Alianza. Los Gobiernos posteriores han mostrado diferentes grados de apoyo al proceso de integración de la UE, pero la idea de la «defensa europea» ha gozado de un consenso estable en todo el espectro político, aunque, eso sí, en los términos de un apoyo genérico, sin compromiso de asignación de recursos adicionales o específicos. En consecuencia, Italia ha apoyado un mayor grado de «autonomía estratégica» europea, pero siempre de forma compatible con una sólida Alianza Transatlántica. Los controles y equilibrios del sistema parlamentario italiano, que asignan al presidente del Consejo de Ministros (como jefe de Gobierno) poderes más débiles que los que se otorgan a un canciller alemán o a un primer ministro británico, por no hablar de los otorgados a un presidente francés, y la práctica de los gobiernos de coalición favorecen estructuralmente la pluralidad de puntos de vista dentro de la dirección política italiana. Además, durante los últimos años, los políticos italianos han tenido que reaccionar con frecuencia a declaraciones tajantes a favor de la «autonomía estratégica» europea, por ejemplo, por parte de París o de figuras institucionales de la UE, o en contra de ella, por ejemplo, por parte de Washington, de miembros de Europa Central y Oriental y del secretario general de la OTAN, Stoltenberg. La combinación de estos factores internos y externos generó algunos matices diferentes en la comunicación diaria de la clase política italiana, pero, al final, la declaración táctica no alteró la continuidad estratégica de la política de defensa del país tanto a favor de la integración de la defensa en la UE como de la cohesión de la OTAN.

No es casualidad que Italia sea también una firme partidaria de la cooperación entre la OTAN y la UE, percibida como un enfoque con el que todos ganan. Roma ha mantenido sistemáticamente ese enfoque equilibrado durante las Administraciones de Obama, Trump y Biden. Por un lado, ha rechazado la posición extrema de Francia sobre la «muerte cerebral» de la OTAN y la falta de fiabilidad de Estados Unidos como aliado. Por otro lado, Italia ha apoyado firmemente la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, por sus siglas en inglés), el Fondo Europeo de Defensa (EDF,

por sus siglas en inglés) y otras iniciativas de defensa de la UE, oponiéndose a las críticas de Estados Unidos, las cuales, para ser justos, están mal articuladas y son en gran medida erróneas. En particular, Italia se ha sumado a veinticinco proyectos PESCO en los años 2018 y 2019, el mayor número entre los veinticinco Estados miembros participantes, junto con Francia, y ha desempeñado un papel clave en la configuración de los reglamentos del EDF.

Tanto en el caso de PESCO como en el de EDF, Roma insistió en mantener la puerta abierta a la participación de terceros países, tanto en términos jurídicos como políticos, con vistas a atraer a Londres en algún momento. De hecho, Italia ha cultivado sólidas relaciones militares e industriales con el Reino Unido, especialmente en los sectores aeroespacial, de helicópteros y de misiles, con el programa Tempest (sistema aéreo de combate de sexta generación) como proyecto estrella. Estas relaciones están en consonancia con el apoyo anglo-italiano a la OTAN y con el compromiso continuado de Estados Unidos con la seguridad europea. Desde el punto de vista de Italia, la presencia británica en la UE ha servido históricamente de contrapeso útil a ciertas ambiciones francesas, y ha proporcionado a Roma un socio alternativo al eje franco-alemán. En este sentido, el Brexit ha supuesto un cambio de juego inoportuno, cuyas consecuencias todavía no se han desarrollado ni comprendido adecuadamente. Italia sigue considerando a Gran Bretaña un socio importante en una serie de asuntos que afectan a la seguridad europea, desde las misiones en Libia hasta la cooperación en materia de inteligencia y tecnología. De hecho, Roma ha seguido buscando la cooperación con Londres, incluso con la ambiciosa negociación de un acuerdo bilateral en materia de seguridad y defensa. Al hacerlo, Roma ha vuelto a equilibrar su posición con el apoyo no solo a la autonomía estratégica de la UE, sino también a los formatos dirigidos por Francia, como la Iniciativa Europea de Intervención.

En este contexto, la prioridad concedida por Italia al mantenimiento de la paz de la ONU ha disminuido paulatinamente durante la última década. El *Libro blanco* restó prioridad a esta sede multilateral, al afirmar explícitamente que cualquier contribución debería ser limitada en tiempo y magnitud —sobre una base *ad hoc*— y secundaria con respecto a la prioridad de los compromisos nacionales en el contexto de la OTAN/UE o en la región mediterránea más amplia.

En cuanto a la región mediterránea en general, Italia ha invertido cada vez más en las relaciones bilaterales con interlocutores —de oeste a este— como Túnez, Egipto, Arabia Saudí, Kuwait, Emiratos Árabes Unidos, Catar y Turquía, a pesar de que algunos de estos países están en desacuerdo con los objetivos italianos en asuntos importantes. Roma ha combinado los esfuerzos diplomáticos, militares e industriales de defensa, logrando importantes resultados, tales como el suministro de aviones Eurofighter a Kuwait y de fragatas FREMM a Egipto. Estos acuerdos implican un cierto grado de cooperación a nivel militar y político, incluso a través de memorandos de entendimiento bilaterales, que contribuyen a un papel más pronunciado de Italia en el complejo de seguridad regional de Oriente Medio y el norte de África. Al mismo tiempo, la seguridad energética y el comercio internacional de Italia dependen en gran medida del Mediterráneo Oriental, tanto en términos de recursos energéticos como

de rutas de tránsito. Esto, a su vez, ha supuesto una creciente presencia de la Marina italiana en esta zona. Por último, pero no por ello menos importante, la amenaza terrorista y los desafíos que representan los flujos masivos de migración ilegal han forzado a Italia tanto a desplegar operaciones militares cada vez más sólidas en África —a menudo en cooperación con Francia (por ejemplo, uniéndose recientemente a la Task Force Takuba)— como a abrir embajadas y enviar agregados militares al sur del Sáhara. El aumento de los esfuerzos en la región mediterránea durante la última década se debe en parte a la evolución del complejo de seguridad regional, especialmente tras la agitación de 2011 en muchos países árabes, y es totalmente coherente con las directrices del *Libro blanco*.

Este esfuerzo italiano en la región mediterránea se ha canalizado también a través de la OTAN y la UE. Italia ha sido una firme defensora de un esfuerzo renovado para dedicar la atención y los recursos de la Alianza a su flanco sur, así como también a las tareas fundamentales de las operaciones de gestión de crisis y seguridad cooperativa, con especial atención a las asociaciones. En este contexto, cabe señalar que la presión italiana fue decisiva para la adopción del Marco para el Sur y el establecimiento del Hub de Dirección Estratégica de la OTAN para el Sur en Nápoles. Al mismo tiempo, Italia ha impulsado constantemente la cooperación entre la UE y la OTAN en la vecindad meridional de Europa, haciendo hincapié en las sinergias entre ambas organizaciones. Estos acontecimientos confirman cómo los círculos europeo, transatlántico y mediterráneo de la política exterior y de defensa de Italia se solapan e interactúan, siguiendo los principios básicos de la estrategia italiana.

## El limitado impacto de la COVID-19 en la política de defensa de Italia

La pandemia de la COVID-19 ha tenido un impacto relativamente escaso en la política exterior y de defensa italiana, tal y como se ha expuesto en el apartado anterior, incluso durante el período 2020-2021, cuando afectó a Europa de forma más dramática.

En primer lugar, los marcos transatlántico y europeo han seguido siendo los dos principales puntos de referencia para los Gobiernos italianos. Esto fue sistemáticamente reafirmado por los ministros y primeros ministros italianos, por ejemplo, durante la visita del secretario de Estado de EE. UU., Mike Pompeo, a Roma en octubre de 2020<sup>1</sup> y durante la reunión en línea de la Iniciativa Europea de Intervención celebrada en septiembre de 2020<sup>2</sup>. De hecho, fueron los singulares desafíos planteados por el

1 SFORZA, F. (1 de octubre de 2020). Pressing di Pompeo sull'Italia per il 5G: «Pechino vi usa per scopi strategici», *La Stampa*. <https://www.lastampa.it/esteri/2020/10/01/news/pressing-di-pompeo-sull-italia-per-il-5g-pechino-vi-usa-per-scopi-strategici-1.39368166/>

2 MINISTERO DELLA DIFESA. (25 de septiembre de 2020). Riunione dei Ministri della European Intervention Initiative. [https://www.difesa.it/Primo\\_Piano/Pagine/Riunione\\_Ministri](https://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/Riunione_Ministri)

enfoque de la política exterior de Estados Unidos bajo el mandato del presidente Trump los que crearon algunas tensiones dentro del establecimiento de la política exterior y de seguridad italiana, reflejando un problema europeo más amplio con respecto a la gestión y/o adaptación de las relaciones transatlánticas.

A pesar de las dificultades a corto plazo y de un escenario político en constante cambio bajo la presidencia de Biden, Roma sigue considerando que la defensa de la OTAN y de la UE son sinérgicas y defiende una asociación más fuerte entre ambas, como se recuerda en la carta conjunta firmada por los ministros de Defensa de Italia, Francia, Alemania y España en mayo de 2020<sup>3</sup>. El primer ministro Mario Draghi ha sido particularmente franco y explícito al recordar en varias ocasiones el equilibrio entre el «atlantismo» y el «europeísmo», por ejemplo, durante la cumbre de la Alianza de junio de 2021, al sostener el principio de que una Europa más fuerte significa una OTAN más fuerte<sup>4</sup>. Este énfasis en un compromiso transatlántico renovado se basa en parte en un diálogo más productivo entre los distintos aliados europeos y la Administración Biden, así como también entre la UE en su conjunto y la OTAN.

Al mismo tiempo, la «región mediterránea» ha seguido siendo una zona prioritaria para una política de defensa italiana activa. El decreto ley para financiar los despliegues militares en el extranjero a lo largo de 2020 no solo confirmó todas las misiones anteriores, sino que puso en marcha dos nuevas misiones en África, entre ellas la participación italiana en la fuerza especial liderada por Francia, Takuba<sup>5</sup>. En 2021, un decreto ley posterior autorizó la participación de la Marina en la misión de presencia marítima europea en el estrecho de Ormuz (EMASOH), y contabilizó diecisiete operaciones en África<sup>6</sup>.

En términos generales, la COVID-19 ha sido considerada sobre todo un «catalizador» y un acelerador de las tendencias en curso<sup>7</sup>, más que como un «cambio

---

[European Intervention Initiative.aspx](#)

3 MINISTERO DELLA DIFESA. (29 de mayo de 2020). Difesa e Sicurezza Europea: lettera di Italia, Francia, Germania e Spagna. [https://www.difesa.it/Primo\\_Piano/Pagine/Difesa\\_e\\_Sicurezza\\_Europea\\_Lettera\\_di\\_Italia\\_Francia\\_Germania\\_Spagna.aspx](https://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/Difesa_e_Sicurezza_Europea_Lettera_di_Italia_Francia_Germania_Spagna.aspx)

4 RAI News. (12 de junio de 2021). G7, Draghi a Biden: atlantismo ed europeismo nostri pilastri. <https://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/G7-secondo-giorno-del-summit-geopolitica-e-le-sfide-lanciate-da-Russia-e-Cina-339791bf-2cce-4128-a162-944a11347739.html>

5 CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI. (10 de diciembre de 2020). Autorizzazione e proroga missioni internazionali nell'anno 2020. [https://temi.camera.it/leg18/provvedimento/autorizzazione-e-proroga-missioni-internazionali-ultimo-trimestre-2019\\_d.html](https://temi.camera.it/leg18/provvedimento/autorizzazione-e-proroga-missioni-internazionali-ultimo-trimestre-2019_d.html)

6 CREDI, O. y Marrone, A. (4 de agosto de 2021). Missioni internazionali dell'Italia: poche novità, molte conferme. <https://www.affarinternazionali.it/2021/08/missioni-internazionali-dellitalia-pochenovita-molte-conferme/>

7 CFR. CONT, S. (10 de junio de 2020). Geopolitical Shifts and the Post-COVID World: Europe and the Multipolar System. *IAI Commentaries*. N.º 43. Roma, Istituto Affari Internazionali. <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/geopolitical-shifts-and-post-covid-world-europe-and-multipolar-system>

de juego» y, por consiguiente, no ha dado lugar a ninguna revisión estratégica ni a cambios importantes en la política de defensa italiana. La crisis causada por la pandemia y la forma en que la gestionaron los principales países del mundo han sido consideradas por la comunidad de defensa italiana sobre todo como una confirmación del camino hacia la «multipolaridad agresiva» y el enfrentamiento geopolítico entre Estados Unidos y China<sup>8</sup>. En este escenario, la ausencia de grandes conflictos militares entre las potencias mundiales y/o regionales ampara un estatus de paz relativa, en el que las mismas potencias se ven envueltas a diario en diversas formas de guerra por delegación, ataques cibernéticos o guerra de la información, y utilizan una variedad de herramientas para presionar a las sociedades civiles apuntando a las infraestructuras críticas, la seguridad energética, la toma de decisiones políticas, la opinión pública o el bienestar económico<sup>9</sup>.

En este contexto, el impacto de la pandemia se limitó a dos elementos: el papel militar en la seguridad civil y el presupuesto de defensa. En el período 2020-2021, las Fuerzas Armadas se han empleado ampliamente en suelo italiano para: (i) apoyar a las fuerzas del orden en la aplicación de confinamientos adaptados o nacionales en todo el país; (ii) proporcionar capacidades médicas y apoyo logístico para hacer frente a niveles elevados de contagio, utilizando hospitales y médicos militares o transportando por vía aérea a personal, equipos y enfermos; (iii) realizar hasta 30.000 pruebas COVID al día para examinar a la población y prevenir nuevos contagios<sup>10</sup>. Por último, se ha encomendado a los militares la gestión de la distribución de las vacunas desde su llegada a Italia hasta los centros de vacunación locales y el general del Ejército Francesco Paolo Figliuolo ha sido nombrado desde febrero de 2021 comisario especial encargado de supervisar toda la campaña de vacunación.

El nombramiento de Figliuolo, por primera vez en la historia de la República Italiana, situó a un militar en la cúspide de un grupo operativo de seguridad civil que combina los esfuerzos de las Fuerzas Armadas, la Policía, Protección Civil y las estructuras sanitarias a nivel local, regional y nacional<sup>11</sup>. Ya en el período posterior a la Guerra Fría, las Fuerzas Armadas se utilizaron con frecuencia para hacer frente

8 BRUSTLEIN, C. (ed.). (Febrero de 2021). *Collective Collapse or Resilience? European Defense Priorities in the Pandemic Era. Focus Stratégique*. N.º 103, p. 53. Ifri. <https://www.ifri.org/en/publications/etudes-de-lifri/focus-strategique/collective-collapse-or-resilience-european-defense>

9 MARRONE, A. y MUTTI, K. (Octubre de 2020). NATO's Future: Euro-Atlantic Alliance in a Peacetime War. *IAI Papers*. N.º 28, p. 4. Istituto Affari Internazionali. <https://www.iai.it/sites/default/files/iaip2028.pdf>

10 MINISTERO DELLA DIFESA (21 de octubre de 2020). COVID-19: Parte l'operazione Igea della Difesa, 200 Drive-through effettueranno 30.000 tamponi al giorno. [https://www.difesa.it/Primo\\_Piano/Pagine/operazione\\_Igea\\_Difesa.aspx#:~:text=A%20partire%20dal%20prossimo%20fine,a%2030.000%20tamponi%20al%20giorno](https://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/operazione_Igea_Difesa.aspx#:~:text=A%20partire%20dal%20prossimo%20fine,a%2030.000%20tamponi%20al%20giorno)

11 Para un análisis del sistema de seguridad civil italiano antes de la pandemia, cfr. Di Camillo, F. et al. (2014). *The Italian Civil Security System. IAI Research Papers*. Roma, Edizioni Nuova Cultura / Istituto Affari Internazionali. [https://www.iai.it/sites/default/files/iairp\\_11.pdf](https://www.iai.it/sites/default/files/iairp_11.pdf)

a catástrofes naturales, como, por ejemplo, los terremotos ocurridos en L'Aquila en 2009 y en el centro de Italia en 2016. Además, desde 2008, entre cuatro mil y siete mil efectivos militares apoyan a las fuerzas policiales en misiones contra el terrorismo y la delincuencia relacionadas con la seguridad interior en ciudades italianas, organizadas a través de la operación Strade Sicure<sup>12</sup>. Sin embargo, la pandemia tuvo el doble efecto de aumentar el papel de las Fuerzas Armadas en la seguridad civil y de hacerlo de forma mucho más visible para la opinión pública. La opinión pública ha apreciado en gran medida ese papel, aunque la izquierda radical ha planteado algunas críticas, lo que ha aumentado el apoyo a las Fuerzas Armadas en todo el país. Esta apreciación puede reforzar la presión política sobre las Fuerzas Armadas para que contribuyan más a la seguridad interior, y al menos evitará la reducción de la operación Strade Sicure prevista por el ministro de Defensa italiano justo antes del estallido de la pandemia provocada por la COVID-19<sup>13</sup>. Resta por ver si esta mayor aceptación y respaldo social de las Fuerzas Armadas tendrán alguna repercusión en el apoyo italiano a las operaciones militares en el extranjero y en los gastos de defensa, que las encuestas de 2021 retratan como relativamente estables<sup>14</sup>.

El segundo impacto de la COVID puede tener repercusión a medio y largo plazo en el presupuesto de defensa. Según las estimaciones oficiales del Gobierno, en 2021 la deuda pública italiana representará el 153,5 % del PIB y el déficit anual el 9,4 %<sup>15</sup>. Se prevé que esta última cifra disminuya en 2022-2024 gracias a un sólido crecimiento económico. Sin embargo, el volumen de deuda no tiene precedentes, y puede presentar costes adicionales caros si el tipo de interés vuelve a subir en el futuro. Así pues, en los próximos años será necesaria una senda de consolidación fiscal para reducir tanto el déficit como la deuda, aunque el Gobierno todavía no ha adoptado ninguna posición oficial al respecto<sup>16</sup>. Cuando Italia sufrió los principales efectos de la crisis financiera de la eurozona en 2011, se realizaron importantes recortes en el presupuesto de defensa como parte de la política general de austeridad fiscal. Por lo tanto, es posible que aumenten las presiones para que se reduzca el gasto militar a medio y largo plazo,

---

12 NONES, M. (13 de noviembre de 2018). *Sicurezza e Difesa: perché servono Forze Armate*. <https://www.affarinternazionali.it/2018/11/sicurezza-difesa-forze-armate/>

13 MARRONE, A. (Mayo de 2020). *COVID-19 and the Italian Defence Technological and Industrial Base: Impact and Policy Responses*. P. 5. Armament Industry European Research Group. <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2020/05/ARES-54.pdf>

14 Cfr. DISPOC/LAPS (Università di Siena) e IAI. (Septiembre de 2021). *Gli italiani, il G20 e la cooperazione internazionale*. Istituto Affari Internazionali / Laboratori Analisi Politiche e Sociali. [https://www.iai.it/sites/default/files/laps-iai\\_2021\\_g20.pdf](https://www.iai.it/sites/default/files/laps-iai_2021_g20.pdf)

15 Il Sole 24 Ore. (29 de septiembre de 2021). *Nadef: cala debito, corre il Pil. Proroga superbonus, Irpef e Irapp: le misure*. [https://www.ilssole24ore.com/art/nadef-via-cdm-debito-pubblico-calo-corre-pil-AEgOiDm?refresh\\_ce=1](https://www.ilssole24ore.com/art/nadef-via-cdm-debito-pubblico-calo-corre-pil-AEgOiDm?refresh_ce=1)

16 MARRONE, A. (Mayo de 2020). *COVID-19 and the Italian Defence Technological and Industrial Base: Impact and Policy Responses*. P. 5. Armament Industry European Research Group. <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2020/05/ARES-54.pdf>

debido a los efectos de la pandemia, primero en la economía italiana y posteriormente en la deuda pública y las políticas fiscales del país.

Una influencia más bien indirecta en los debates sobre política de seguridad puede provenir de la oscilante percepción de la UE por parte de la opinión pública italiana en el transcurso de la pandemia, que parece haber entrado en una montaña rusa. En las primeras etapas de la emergencia sanitaria hubo una fuerte tendencia a considerar los cierres de fronteras, las restricciones a los viajes internacionales y las medidas nacionales a corto plazo como un instrumento indispensable para contener la epidemia. Sin embargo, a esto le siguieron crecientes llamamientos a una cooperación europea más estrecha para adquirir los escasos suministros médicos y acelerar la aprobación de las nuevas vacunas, y posteriormente para adquirir las dosis de las vacunas necesarias. A medida que la UE fue adoptando iniciativas para hacer frente a algunas de las consecuencias económicas de los confinamientos, la percepción de los socios e instituciones europeas mejoró, lo que ofrecería un argumento positivo útil para que los líderes políticos promoviesen también una cooperación más estrecha en otros ámbitos que pueden afectar directamente al bienestar y la seguridad de los ciudadanos. Después de todo, conceptos tales como «resiliencia» y «autonomía» deberían resonar de forma natural cuando se aplican a la seguridad y la defensa, y presuponen una comprensión «holística» de los riesgos difusos y las amenazas graves. No obstante, queda por ver si las élites políticas establecerán esa conexión, y si puede ser persuasiva frente a las prioridades presupuestarias en conflicto.

### Perspectivas de cambio de la política de defensa italiana en el nuevo contexto estratégico

Una serie de factores externos está afectando a los intereses estratégicos de Italia y podría conducir a una postura de defensa parcialmente nueva. El imperativo de una reevaluación parcial queda confirmado por el mensaje clave que se desprende del último documento de planificación del Ministerio de Defensa para 2021-2023 (*Documento programmatico pluriennale della Difesa per il triennio 2021-2023*), que hace referencia a un «reposicionamiento activo en el escenario internacional».

Sin embargo, este proceso fundamental de adaptación queda en cierto modo en segundo plano, dado que la «región mediterránea» es y sigue siendo «el área de interés estratégico nacional» tanto en el contexto de la OTAN (que coincide en gran medida con el Flanco Sur) como en el de la UE, donde la característica central es la «creciente inestabilidad»<sup>17</sup>.

17 MINISTERO DELLA DIFESA. (2021). *Documento programmatico pluriennale della Difesa per il triennio 2021-2023*. P. 2.

En cuanto a la evolución de la postura de la UE, los esfuerzos de Italia están firmemente anclados en la aspiración de la UE de alcanzar un mayor nivel de «autonomía estratégica», tanto en términos tecnológico-industriales como de capacidad operativa («L'aspirazione dell'UE di raggiungere una maggiore autonomia strategica, sia tecnologico-industriale sia in termini di capacità di intervento»). Una vez más, se menciona expresamente la necesidad de cambio y adaptación, pero se deja bastante abierta.

En este contexto, hay tres acontecimientos principales y recientes que probablemente afecten y limiten las opciones y elecciones de la política exterior y de defensa de Italia con respecto a los marcos europeo, de la región mediterránea y de la OTAN respectivamente.

En primer lugar, la drástica retirada de Afganistán en agosto de 2021 ha reavivado un antiguo debate sobre los beneficios de las capacidades autónomas europeas —de hecho, probablemente de la UE— frente a lo que ahora se percibe como compromisos estadounidenses poco fiables con las misiones y objetivos conjuntos. La contribución específicamente italiana a la última ronda del debate refleja en realidad, al menos hasta ahora, el mismo enfoque parcial e incompleto de la cuestión más amplia de la cooperación e integración en materia de defensa que hemos visto en el pasado. En resumen, el posible papel europeo se considera casi únicamente como una sustitución del papel de Estados Unidos bastante mecánica (de ahí la referencia a las 5000 unidades fuertes que serían capaces de llevar a cabo una evacuación del aeropuerto similar al escenario de Kabul), sin tener en cuenta la lógica estratégica de cualquier despliegue militar o los requisitos de «control de la escalada» en los peores escenarios.

No es casualidad, por supuesto, que una evaluación más exhaustiva de los posibles escenarios conllevara la formulación de un tipo de capacidad integrada mucho más ambiciosa y robusta (50.000-60.000 unidades desplegadas) ya en 1999 con el proyecto denominado Objetivo Principal de Helsinki<sup>18</sup>. En otras palabras, las reacciones oficiales italianas a los últimos acontecimientos afganos han sido coherentes con las de la mayoría de los socios e instituciones de la UE: un llamamiento en gran medida simbólico para que se realicen más esfuerzos concertados para crear pequeños contingentes (fuerzas de reacción rápida y similares), en lugar de un amplio marco conceptual que vincule las políticas, los intereses y los valores exteriores, la evaluación estratégica de los teatros regionales, las adquisiciones, los planes de contingencia y, solo en esa fase lógica final, el posible despliegue de las Fuerzas Armadas con reglas de enfrentamiento especificadas. La Estrategia Global de la UE de 2016 ya proporcionó los fundamentos de este marco, pero entonces los Estados miembros prefirieron actuar fuera del contexto de la UE en lo que respecta a los despliegues militares europeos, desde el Takuba hasta el EMASOH, y seguir el «liderazgo» de Estados Unidos en lo

---

18 «Cooperando voluntariamente en las operaciones dirigidas por la UE, los Estados miembro deben ser capaces, para el año 2003, de desplegar, en un plazo de 60 días, y mantener durante al menos un año fuerzas militares de hasta 50.000-60.000 personas capaces de realizar toda la gama de Misiones Petersberg».

referente a la salida de Afganistán a cualquier precio. En caso de que el debate pase al siguiente nivel de cooperación e integración en materia de defensa para utilizar seriamente una fuerza militar robusta en apoyo a las políticas comunes de seguridad y defensa de la UE, Italia tendrá la oportunidad de poner sobre la mesa su importante experiencia en operaciones complejas y despliegues bastante prolongados, desde los Balcanes occidentales hasta Afganistán y desde Irak hasta el Líbano.

Un conjunto de acontecimientos recientes y en curso en la región mediterránea exigen una reevaluación general —ya en marcha— de los riesgos y oportunidades en la zona, y tendrán consecuencias para la política de seguridad y defensa de Italia, aunque es difícil predecir hasta qué punto la dimensión diplomática y geoeconómica se verá acompañada de un ajuste deliberado de la postura de defensa. En cualquier caso, cabe señalar que, por ejemplo, en una comparecencia parlamentaria el 31 de marzo de 2021, el ministro de Asuntos Exteriores Di Maio ofreció una amplia declaración que incluía el núcleo de una evaluación de la amenaza: la región mediterránea fue descrita como «una región estratégica para la política exterior de Italia, en primer lugar porque es una plataforma de conectividad económica, energética y de infraestructuras entre Europa, África y Asia; en segundo lugar porque, diez años después de la Primavera Árabe, esta zona tan próxima sigue asfixiada por tensiones y crisis exacerbadas por la pandemia»<sup>19</sup>.

Si nos fijamos en riesgos más concretos, a lo largo de la ribera sur del Mediterráneo, la presencia militar de Rusia y Turquía sobre el terreno —al igual que en Libia— ha cambiado la ecuación de seguridad, limitando las opciones de Occidente y enfrentando en ocasiones a Italia a «hechos consumados» en zonas de interés directo. En términos más generales, en la mayoría de las capitales de la UE existe una creciente conciencia de que la persistente inestabilidad en algunas partes del norte de África afecta negativamente a los intereses europeos, junto con el deseo de explorar una renovada disposición de Estados Unidos a considerar nuevas formas de cooperar con sus socios europeos en la zona. Libia es, sin duda, una preocupación clave en este sentido. Sin embargo, los recientes acontecimientos en Túnez confirman que los factores políticos y económicos internos pueden tener efectos indirectos negativos en la región en general. Italia puede desempeñar un papel importante, sobre todo combinando herramientas diplomáticas, su peso económico y, en determinados casos, incluso instrumentos militares, que van desde fuerzas navales hasta misiones sobre el terreno para llevar a cabo la creación de capacidades de defensa y la asistencia a las fuerzas de seguridad (SFA, por sus siglas en inglés). En este contexto, conviene recordar que Italia acoge y ha invertido mucho en dos centros de excelencia de la OTAN, respectivamente sobre policía militar y SFA, además del ya mencionado Hub de Dirección Estratégica Sur de la OTAN, ubicado en el Mando de Fuerzas Conjuntas de Nápoles.

19 «Una regione strategica per la politica estera italiana in primo luogo perché è una piattaforma di connettività economica, energetica e infrastrutturale tra Europa, Africa e Asia; in secondo luogo perché oggi, a dieci anni dalle Primavere Arabe, quest'area a noi così vicina rimane soffocata da tensioni e crisi esacerbate dalla pandemia».

La evolución de la subregión del Mediterráneo Oriental ha confluído, en los últimos años, en el Foro del Mediterráneo Oriental, un consorcio energético destinado a explotar las reservas de gas en alta mar. A pesar de las incertidumbres sobre la viabilidad comercial del proyecto debidas a diversas razones técnicas, la iniciativa puede adquirir un mayor significado geopolítico al tratarse de un formato multilateral que incluye a Egipto, Israel y la Autoridad Palestina (además de Chipre, Grecia, Italia y Francia). El consorcio también cuenta con el respaldo silencioso de Washington, si bien su característica más problemática es la oposición abierta de Turquía, actualmente excluida y aislada *de facto* en este contexto particular. En algún momento futuro, los intereses económicos relevantes que se persiguen a través del Foro del Mediterráneo Oriental pueden requerir protección militar (especialmente a la luz de los derechos de explotación disputados), y ciertamente dependen del control efectivo de las rutas marítimas de la región.

«Más al sur, en un tiempo reciente varios países europeos han mostrado su voluntad de dejar atrás de manera gradual la gestión esencialmente francesa de las relaciones de seguridad con algunos interlocutores clave de la región del Sahel. Este cambio gradual se ha visto reflejado en el lanzamiento en Mali de una amplia operación multinacional, Takuba, el pasado mes de marzo. En la operación participan varios países europeos: Alemania, Bélgica, Dinamarca, Estonia, Grecia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia (así como también los cinco miembros del G5 Sahel, es decir, Mauritania, Mali, Níger, Burkina Faso y Chad), aunque no se trata de una misión de la UE. Su principal importancia radica en el entorno regional especialmente desafiante donde tiene lugar, más que en su tamaño (inicialmente el despliegue de tropas europeas combinadas debería ser de cientos). Otro hecho destacable desde la perspectiva italiana es el reciente nombramiento de la ex viceministra de Asuntos Exteriores, Emanuela Del Re, como enviada especial de la UE al Sahel».

Un tercer avance importante está relacionado con la OTAN. Desde mayo de 2021, Italia dirigirá la misión de la OTAN en Irak, tomando el relevo de Dinamarca, en lo que en esencia es una misión de entrenamiento en régimen de lucha contra el terrorismo, donde participan principalmente fuerzas europeas. El tamaño del despliegue italiano será relativamente robusto para esta misión de entrenamiento, probablemente alrededor de medio millar de efectivos, y el conjunto de la misión alcanzará las 5000 unidades<sup>20</sup>. Se trata de una señal tangible de que Roma sigue persiguiendo objetivos de seguridad que van más allá de la proximidad geográfica inmediata de Italia, incluso en un país como Irak, que ha sido un tema muy controvertido en las relaciones transatlánticas e intracomunitarias desde 2003 y que sigue planteando serios desafíos desde el punto de vista operativo en términos de protección de fuerzas. Esto confirma además la tradicional opinión italiana de que la OTAN debería hacer más por la estabilización de su flanco sur, desde el norte de África hasta Oriente Medio. Aunque la decisión de dirigir la misión de la OTAN no constituye en sí misma una desviación importante de los actuales compromisos de defensa, representa sin duda riesgos no desdeñables, llega en un momento de delicado ajuste en las relaciones euroamericanas y puede contribuir

---

20 CREDI, O. (26 de marzo de 2021). L'Italia alla guida della missione NATO in Iraq. <https://www.affarinternazionali.it/2021/03/litalia-alla-guida-della-missione-nato-in-iraq/>

a la definición de un conjunto más amplio de intereses de seguridad europeos. La retirada de EE. UU. y la OTAN de Afganistán dejó muy claro el consenso bipartidista en Washington contra los conflictos militares en la región de Oriente Medio y el norte de África (y más allá), con el fin de hacer frente al desafío de China o recapitalizar las Fuerzas Armadas estadounidenses hacia los conflictos de alto nivel, cerrando las campañas de contrainsurgencia y de creación de capacidades de defensa. Esto significa que la responsabilidad de la misión de la OTAN en Irak recaerá principalmente sobre los hombros europeos (y en particular sobre los italianos), mientras todavía está por ver qué tipo de apoyo estadounidense llegará más allá de la inteligencia y los habilitadores, como el transporte aéreo estratégico. En especial si la situación en Irak y Oriente Medio empeora, el mantenimiento de la posición con un apoyo estadounidense probablemente limitado supondrá una prueba de esfuerzo para la capacidad de la OTAN —y en particular de los europeos—.

Esta prueba formará parte de una reflexión transatlántica más amplia sobre el nuevo Concepto Estratégico de la Alianza, que se aprobará en la Cumbre de Madrid de junio de 2022. El debate que se celebrará en el seno de la OTAN parece ir más allá de las actuales tres tareas fundamentales establecidas por el Concepto 2010, a saber, la defensa colectiva, las operaciones de gestión de crisis y la seguridad cooperativa. De hecho, la primera va a adquirir más importancia a la luz de las tensiones actuales con Rusia y de la situación en el flanco oriental de la OTAN, desde el Ártico hasta el mar Negro. La segunda y la tercera tarea están perdiendo relevancia debido a la ya mencionada desvinculación militar de EE. UU. de estas operaciones, así como de la región de Oriente Medio y el norte de África, donde tienen lugar muchas asociaciones de la OTAN. Al mismo tiempo, es probable que Washington y Londres sitúen la región del Indo-Pacífico, y en particular a China, en el primer plano de la agenda de la Alianza, restando todavía más importancia a la vecindad meridional de Europa. Italia puede reaccionar de diferentes formas a este cambio. Una reacción más inercial consistiría en la defensa acérrima de las operaciones de gestión de crisis y de las asociaciones, con la cual se conseguirían resultados limitados, teniendo en cuenta la abrumadora presión del resto de los aliados para centrarse en Rusia y/o China. Una respuesta más flexible consistiría en impulsar la cooperación entre la UE y la OTAN hacia su vecindad meridional compartida, con la Unión (o grupos de países europeos a la cabeza) y la Alianza, o al menos con el apoyo de Estados Unidos y el Reino Unido. Un enfoque similar maximizaría el limitado apoyo de la OTAN y de Estados Unidos en esta región, así como el apoyo transatlántico a una autonomía estratégica europea dirigida específicamente a abordar la inestable vecindad de Europa. Además, es probable que este reciba el apoyo de los países del sur y occidentales que son miembros tanto de la OTAN como de la UE —por ejemplo, España y Francia— pero también de Alemania.

## Consecuencias para los posibles esfuerzos de cooperación con España

A medida que los contextos transatlántico y de la UE sigan evolucionando —en unas ocasiones a través de las crisis, en otras por diseño— es probable que Italia persiga una serie de objetivos y proyectos específicos que se beneficiarían de un papel activo de España y que, a su vez, podrían beneficiar a los propios intereses de este país.

Un área obvia de posible cooperación más estrecha con España son los programas industriales, especialmente si la UE invierte realmente nuevos recursos en un esfuerzo por desarrollar, adquirir y desplegar activos estratégicos para mejorar su autonomía operativa. Por ejemplo, en la actualidad Madrid y Roma participan en dos importantes proyectos PESCO. El primero de ellos, denominado EURODRONE, pretende desarrollar un vehículo aéreo no tripulado de media altitud y larga duración (MALE). En este proyecto también participan Francia, Alemania y la República Checa, y recibió la cofinanciación del EDF. El segundo proyecto, destinado a producir una nueva generación de corbetas de patrulla europeas (EPC, por sus siglas en inglés), está liderado por Italia con la participación de Francia, España y Grecia, y es probable que también se beneficie de algún tipo de financiación del EDF. Estos y otros proyectos PESCO/EDF se beneficiarían de una cooperación más estrecha entre España e Italia, ya que existe un alto grado de complementariedad y solapamiento entre las respectivas necesidades militares y las capacidades industriales.

Un segundo ámbito prometedor podría ser el desarrollo de un conjunto de capacidades destinadas a reforzar significativamente la esfuerzo colectivo europeo por salvaguardar las rutas marítimas vitales a través del Mediterráneo, pero también más allá, tanto hacia el este (mar Rojo, golfo Pérsico) como hacia el oeste (golfo de Guinea). Debería ser obvio, pero de hecho merece una atención política constante a la hora de forjar un consenso entre los socios clave: que las fronteras del sur de Europa corresponden a un vasto espacio marítimo y que el canal de Suez conecta la parte oriental del Mediterráneo con el mar Rojo, la península arábiga y la región del Indo-Pacífico. Este mayor papel de las fuerzas marítimas, potencialmente en un modo integrado de manera estrecha, debe situarse en el contexto de la creciente importancia —y vulnerabilidad— de las interconexiones energéticas y comerciales, así como de los continuos flujos migratorios hacia Europa. En este sentido, la operación Irini de la UE, la presencia marítima de la OTAN en el golfo de Guinea y el EMASOH representan importantes escenarios multilaterales para canalizar eficazmente una mayor cooperación bilateral entre Roma y Madrid.

Las operaciones en la región del Sahel pueden ofrecer nuevas oportunidades para una cooperación más estrecha, aunque es evidente que la zona es propensa a los conflictos, está afectada por múltiples factores geopolíticos y es demasiado extensa como para que las iniciativas europeas influyan de forma decisiva en un corto espacio de tiempo. No obstante, en una perspectiva a medio y largo plazo, la mayoría de los países de la UE tienen grandes intereses en juego en la región, así como en el norte y el sur. España e Italia podrían al menos cooperar para aumentar el conocimiento de la UE y la OTAN sobre esta vasta región mediante esfuerzos diplomáticos, de inteligencia y de análisis,

es decir, a través del Hub de Dirección Estratégica Sur de la Alianza.

En términos más generales, Italia y España comparten una gran preocupación por el valor duradero de un reparto equilibrado del trabajo entre la UE y la OTAN y una relación más funcional entre ambas. Desde esta perspectiva, y para cultivar la asociación transatlántica en el siglo xxi, es esencial que la Unión asuma responsabilidades adicionales en materia de seguridad en su propia vecindad, de forma que se promuevan los intereses comunes euroamericanos. Puede haber contingencias específicas en las que los intereses de la UE difieran en parte de los de EE. UU., pero esto sería algo raro, ya que en la mayoría de los escenarios la cuestión será cómo coordinar mejor los objetivos que se solapan en gran medida. En este contexto, Italia y España deberían aprovechar la oportunidad que ofrece la elaboración del nuevo Concepto Estratégico de la OTAN —que se aprobará en la cumbre de la Alianza prevista en Madrid en junio de 2022— para aumentar el compromiso de la OTAN con una asociación estratégica con la Unión, en particular hacia los vecinos del sur de Europa.

En este contexto, tal y como ha puesto de manifiesto el debate posterior a Afganistán de forma bastante dramática, es difícil prever un avance importante en la capacidad agregada de la UE para actuar como «interlocutor estratégico» si no se entabla una conversación amplia y sistemática que implique al público en general, dada la actual reticencia de los líderes políticos a considerar y presentar los gastos de defensa como inversiones y no como puros desembolsos. Por un lado, los méritos e incluso la lógica de la «defensa europea» no están realmente claros para amplios sectores de la opinión pública del continente; por otro lado, tanto episodios graves de inestabilidad —como la crisis de los refugiados sirios, la guerra civil libia, los atentados terroristas o incluso algunas de las repercusiones de la pandemia provocada por la COVID-19 (por muy singulares que sean)— como las continuas tensiones en las cadenas de suministro mundiales han sido percibidos por muchos ciudadanos de la UE como una advertencia de que los objetivos básicos de seguridad nacional no pueden ser alcanzados por ningún país individualmente. Esta conciencia fundamental debe ser alimentada y acompañada por una postura política mejor articulada, que exija una postura de seguridad y defensa más integrada por parte de los miembros de la UE, así como por parte de la OTAN. Debería diseñarse un programa de diplomacia pública para explicar y difundir las principales iniciativas políticas relacionadas con la próxima Brújula Estratégica (UE) y el Concepto Estratégico (OTAN), que deberían ser coherentes y estar coordinados. Países como Italia y España —al igual que Alemania— parecen compartir la urgente necesidad de un mayor compromiso público en cuestiones de seguridad, en su sentido más amplio.

## **Capítulo décimo**



## La Seguridad y Defensa del Reino Unido

*Guillem Colom Piella*

### Introducción

El 16 de marzo de 2021, el primer ministro británico presentaba la *Revisión Integrada de la Seguridad, Defensa, Desarrollo y Política Exterior* del país. Titulada *Global Britain in a Competitive Age*<sup>1</sup>, es toda una declaración de intenciones del papel que quiere jugar Londres tras consumir el divorcio con la UE y consolidarse la nueva era de competición entre potencias.

Esta revisión empezó a fraguarse tras los comicios parlamentarios de 2019. La mayoría absoluta del partido conservador acabó con la parálisis política que se había adueñado del país tras el referéndum sobre la permanencia en la UE de 2016 y permitió a Boris Johnson culminar el Brexit. En 2021 se presentaría esta revisión que pretende «... preparar el país para un mundo más competitivo»<sup>2</sup>. Una semana después, el Ministerio de Defensa publicaba los documentos *Defence in a Competitive Age*<sup>3</sup>, que expone su contribución a la estrategia y traza las líneas maestras de la transformación militar, y la *Defence and Security Industrial Strategy*<sup>4</sup> que establece el marco de colaboración con la industria para alcanzar los objetivos de las estrategias de seguridad y defensa.

Teniendo estos elementos en cuenta, este capítulo analizará la configuración y características de la estrategia de seguridad británica y sus implicaciones en materia de defensa.

### La nueva estrategia de seguridad británica

El ejecutivo británico tiene una larga tradición de elaborar hojas de ruta para orientar su política de defensa y organización militar, así como evaluar la implementación de

---

1 HM GOVERNMENT. (2021). *Global Britain in a competitive age. The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*. Londres, HMSO.

2 PARKINSON, J. (15 de marzo de 2021). Johnson: Defence reforms 'will help make UK match-fit'. BBC. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-56391994>.

3 MINISTRY OF DEFENCE [MoD]. (2021). *Defence in a competitive age*. Londres, HMSO.

4 MoD. (2021). *Defence and Security Industrial Strategy: A strategic approach to the UK's defence and security industrial sectors*. Londres, HMSO.

esta política pública. Aunque sus antecedentes podrían situarse en el *Defence Policy Paper* (1950) y el *Global Strategy Paper* (1952), será en las décadas posteriores cuando estas revisiones se formalicen y doten de contenido<sup>5</sup>. Con el fin de la Guerra Fría y la expansión del concepto de seguridad, estas revisiones amplían su enfoque, pero manteniendo el foco en los asuntos de defensa, tal y como lo atestigua la *Strategic Defence Review* (1998), que inspiraría nuestra única *Revisión Estratégica de la Defensa*. Las actualizaciones de 2003 o 2004 y, especialmente, la *Strategic Defence and Security Review* de 2010<sup>6</sup>, expanden definitivamente su orientación para englobar las distintas vertientes de la seguridad nacional, convirtiéndose así en auténticas estrategias de seguridad. Sin embargo, los asuntos relacionados con la defensa continuarán teniendo un papel preponderante<sup>7</sup>.

La nueva *Integrated Review* reemplaza a la edición de 2015, cuyo ámbito de aplicación culminaba en 2020. Sin embargo, sucesos como el referéndum sobre el Brexit y el consiguiente adelanto electoral, la asertividad rusa tras Crimea y Ucrania o la presencia china en el mundo y la configuración de la política de contención estadounidense habían aconsejado su actualización en 2017. Sin embargo, la parálisis política tras estos comicios impidió elaborar una nueva revisión<sup>8</sup>. Aprovechando la nueva situación doméstica e internacional del país, la necesidad de hacer un ejercicio de este tipo cada quinquenio y la voluntad de plasmar su huella política, el gobierno salido de los comicios de 2019 se propuso realizar «... la evaluación más radical de la posición del Reino Unido en el mundo desde el fin de la Guerra Fría»<sup>9</sup>. Orientada a definir el nivel de ambición del país, establecer el marco de relaciones con sus socios y aliados, identificar las capacidades necesarias para afrontar los riesgos a la seguridad y trazar una estrategia que garantice su implementación, el proceso de revisión arrancó en

5 Tramitadas como Statement on the Defence Estimates o revisiones ad hoc de la defensa, estas revisiones trazaban las líneas maestras de la defensa nacional y establecían los ejes del planeamiento militar. La primera revisión en calificarse así fue la Revisión Healey (1966) (Colom, G. [2014]. El ocaso de la defensa británica durante la Guerra Fría. Ayer. N.º 93, pp. 215-38).

6 Para los comicios de 2010 había un cierto consenso sobre la necesidad de reformar las estructuras, procesos y procedimientos de la seguridad nacional y reforzar el papel del primer ministro para facilitar la coordinación interministerial en esta materia. Por este y otros asuntos, esta revisión representa un punto de inflexión entre los documentos anteriores y las estrategias de 2015 y 2021 (Cornish, P. y Dorman, A. [2010]. Breaking the mould: the United Kingdom Strategic Defence Review 2010. International Affairs. Vol. 86, n.º 2, pp. 395-410). Por otro lado, téngase en cuenta que, durante esta época, los grandes debates en esta materia se relacionaban con la necesidad de adoptar un enfoque integral o gubernamental a la gestión de crisis. Similares debates tendrían lugar en nuestro país, orientando también la Estrategia Española de Seguridad de 2011.

7 MILLS, C., Brooke-Holland, L. y WALKER, N. (2020). A brief guide to previous British defence reviews. Londres, House of Commons.

8 Sin embargo, el gobierno optó por elaborar en 2018 una revisión de las capacidades de seguridad y un programa de modernización de defensa, que actualizaban el marco de la revisión de 2015.

9 Discurso de la reina Isabel II en la ceremonia de apertura de la legislatura (19 de diciembre de 2019).

febrero de 2020, pocas semanas después de entrar en vigor el Acuerdo de Retirada de la UE. En palabras de Boris Johnson: «Se trata de un momento decisivo en la manera en que el Reino Unido se relaciona con el resto del mundo y queremos aprovechar esta oportunidad única para reevaluar nuestras prioridades y la manera de alcanzarlas»<sup>10</sup>.

Al poco tiempo estallaba una crisis que venía gestándose desde invierno y que afectaría tanto al desarrollo como al resultado de la revisión: la COVID-19. Aunque las revisiones de 2010 y 2015 habían identificado las pandemias como amenazas de máximo nivel por sus potenciales implicaciones y efectos sobre la seguridad nacional<sup>11</sup>, la COVID-19 cogió desprevenido al gobierno. La pandemia puso de manifiesto la inadecuación de las estructuras, procedimientos, recursos y protocolos existentes para afrontar este tipo de contingencias. También reveló las vulnerabilidades inherentes del mundo globalizado, del orden internacional liberal y una creciente pugna geopolítica manifestada en todas las esferas de la sociedad<sup>12</sup>. De hecho, el documento final considera que la pandemia acelera estas tendencias, por lo que «... es probable que el orden internacional post-COVID sea cada vez más cuestionado y fragmentado, reduciendo con ello la cooperación global y dificultando la protección de nuestros intereses y valores»<sup>13</sup>.

En la práctica, la pandemia retrasó varios meses la elaboración de la revisión y paralizó la *Comprehensive Spending Review* que debería dotarla económicamente<sup>14</sup>. También ha condicionado el producto final, tal y como lo atestiguan las 53 menciones a la COVID-19. Entre las lecciones aprendidas de esta pandemia se halla la necesidad de revisar los sistemas de evaluación de riesgos, mejorar la coordinación interministerial y multinivel en la gestión de emergencias, reforzar la seguridad sanitaria y biosanitaria o incrementar los medios civiles y militares para enfrentarse a contingencias en territorio nacional. Otras enseñanzas son la necesidad de buscar soluciones multilaterales (facilitando el acceso a vacunas, diagnósticos, investigaciones o información sanitaria)

---

<sup>10</sup> Discurso del primer ministro Boris Johnson en el Parlamento (26 de febrero de 2020).

<sup>11</sup> La práctica totalidad de las estrategias de seguridad del nuestro entorno —incluida la española— habían identificado las pandemias como riesgos de elevado impacto. Paradójicamente, ha sido necesario que apareciera este «rinoceronte gris» para tomar conciencia de sus efectos.

<sup>12</sup> Comparecencia de Peter Ricketts, primer consejero de Seguridad Nacional (2010-12) en la Comisión de Defensa del Parlamento (17 de marzo de 2020).

<sup>13</sup> HM Government. *Global...*, p. 25.

<sup>14</sup> Esta hoja de ruta pretendía establecer el marco presupuestario para la legislatura. Aunque debería haberse realizado en paralelo a la revisión, la pandemia paralizó su elaboración. Sin embargo, para proporcionar un escenario de gasto realista, Londres aprobó una partida extraordinaria de 16.500 millones de libras para el Ministerio de Defensa (*BBC*. [19 de noviembre de 2020]. *Defence funding boost 'extends British influence', says PM*. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/uk-54988870>). Al mismo tiempo redujo el gasto en ayuda exterior en 4.000 millones de libras, algo que generó enormes controversias en el seno del partido conservador (Honeyman, V. [9 de junio de 2021]. *Inside the Tory rebellion against foreign aid cuts*. *The Conversation*. Disponible en: <https://theconversation.com/inside-the-tory-rebellion-against-foreign-aid-cuts-162373>).

y mejorar la resiliencia doméstica —algo presente en las revisiones de 2010 y 2015— e internacional en estos asuntos.

Tras demorar su elaboración por la pandemia, las conclusiones de esta revisión<sup>15</sup> se presentaron en marzo de 2021 en medio de una gran expectación. Condicionada por el Brexit, la competición geopolítica y la COVID-19, esta hoja de ruta guiará la política de seguridad durante esta legislatura. Como su título indica, se trata de un documento que combina las estrategias de seguridad, defensa, exteriores y desarrollo<sup>16</sup>. Las revisiones anteriores ya adoptaban un enfoque gubernamental, aunque circunscrito principalmente a la seguridad y la defensa. Esta amplía la coordinación entre ministerios y agencias gubernamentales, y la extiende a la política comercial, sociedad civil, universidad y sector privado, armonizando las agendas doméstica y exterior, y creando un auténtico enfoque integral a la seguridad<sup>17</sup>. En consecuencia, continuando los pasos iniciados en 2018 con la «doctrina de fusión» para armonizar el planeamiento estratégico, gestión de crisis y acción exterior<sup>18</sup>, esta revisión propone reforzar la integración de los instrumentos públicos y privados del poder nacional y emplearlos de manera coordinada dentro y fuera del país<sup>19</sup>. Sin embargo, a diferencia de nuestro sistema nacional de seguridad —basado en la coordinación interministerial, la contribución militar al sistema de gestión de crisis y la creación de las normas y foros necesarios para su funcionamiento— el enfoque integral británico tiene otro objetivo que va más allá de la coherencia en la acción estatal: pretende identificar, gestionar y responder a las estrategias multidimensionales empleadas bajo el umbral del conflicto. Tal y como sostiene la revisión, «... los adversarios y competidores ya están actuando de forma más integrada —fusionando las tecnologías civiles y militares y difuminando las fronteras entre la paz y la guerra, la prosperidad y la seguridad, el comercio y

15 Más concretamente, este documento agrupa (1) la visión del primer ministro sobre el país en 2030, (2) la valoración que el gobierno hace de las tendencias internacionales en el horizonte 2030, (3) el marco estratégico para 2025, (4) el plan de implementación de este marco y (5) la memoria económica para posibilitar su implementación.

16 El Departamento de Desarrollo Internacional, encargado de la ayuda al desarrollo, se integró en verano de 2020 en el *Foreign Office*.

17 Entre otros medios, la revisión incluye como elementos de diplomacia pública la BBC, la educación (en especial, el *British Council* y su red global) o el deporte, que hacen del país una «superpotencia de poder blando». Caso aparte merece el centenar de menciones a la política comercial, otro elemento fundamental de esta revisión a pesar de no aparecer en el título.

18 Introducida en el informe sobre la implementación de la revisión de 2015, la *Fusion Doctrine* pretendía implementar un enfoque gubernamental a la gestión de la seguridad nacional (HM Government. [2018]. *National Security Capability Review*. Londres. HMSO).

19 En este sentido, la revisión se hace eco de algunas iniciativas lanzadas durante los meses anteriores, como puede ser la creación de la *Foreign, Commonwealth and Development Office* para integrar la diplomacia y el desarrollo, el *Integrated Operating Concept* para integrar los cinco dominios militares con otros instrumentos del poder nacional o capacidades transversales como el *Situation Centre*, el *Counter Terrorism Operations Centre* o la *National Cyber Force* (HM Government. *Global...*, p. 19).

el desarrollo, o la política doméstica e internacional»<sup>20</sup>. Estos asuntos estarán muy presentes en la revisión y contribuyen a explicar el énfasis de Londres por la disuasión, maniobra y resiliencia en la zona gris<sup>21</sup>.

Considerada como la plasmación práctica del lema *Global Britain* que Johnson venía propugnando desde 2016, esta revisión fija los ejes de la acción exterior y de seguridad para la era post-Brexit. Para Whitehall, este divorcio ha liberado el país de ataduras y le permite asumir mayores responsabilidades globales. Así, «... nuestra política exterior tras la salida de la UE nos permitirá actuar con mayor rapidez y agilidad, amplificando nuestra voz fuerte e independiente»<sup>22</sup>. De hecho, adaptabilidad, agilidad o flexibilidad y la determinación por consolidarse como una potencia media con vocación global y capaz de influir en el desarrollo de los acontecimientos futuros estarán presentes en todo el documento.

## El orden internacional según Londres

La revisión concibe un mundo cada vez más fragmentado, competitivo y peligroso, marcado por la confluencia de varios factores que vienen gestándose desde hace años y que pueden consolidarse durante esta década<sup>23</sup>:

Cambios geopolíticos y geoeconómicos según la consolidación china como potencia y su creciente asertividad internacional, la traslación del centro de gravedad mundial al Indopacífico, la apertura de nuevos mercados o la consolidación de una clase media global. Al mismo tiempo, el mundo continuará su proceso de desglobalización y regionalización económica y comercial, la COVID-19 incidirá negativamente sobre el crecimiento de muchos países y aumentarán las desigualdades socioeconómicas. Estas transformaciones consolidarán un mundo más multipolar.

Cambios tecnológicos que transformarán las sociedades, sus economías y las relaciones entre los Estados, ciudadanos y el sector privado. Aunque los avances científicos y tecnológicos proporcionarán importantes beneficios a nivel global, también se convertirán —tal y como demuestran el despliegue del 5G, la inteligencia artificial o la computación cuántica, por poner algunos ejemplos— en campos de

20 *Ibíd.*

21 En términos generales, la zona gris es el espacio existente entre la paz y la guerra, convertido actualmente en un campo de competición geopolítica por la dificultad de atribuir responsabilidades y mantener el control de la escalada. Estudios detallados pueden hallarse en Baqués, J. (2017) Hacia una definición del concepto de *Gray Zone*. *Documento de Investigación del IEEE*. N.º 2 o Jordán, J. (2018). El conflicto internacional en la zona gris: una propuesta teórica desde la perspectiva del realismo ofensivo. *Revista Española de Ciencia Política*. N.º 48, pp. 129-151.

22 HM GOVERNMENT. *Global...*, p. 17.

23 *Ibíd.*, pp. 24-32.

competición geopolítica. Precisamente, la capacidad de desarrollar y explotar estos avances condicionará el auge y caída de las potencias futuras. Además, la dependencia tecnológica incrementa las vulnerabilidades individuales, sociales y nacionales en dominios como el espacio, ciberespacio o la información, y facilita la proyección del poder en la zona gris.

Retos transnacionales como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, los riesgos sanitarios, los flujos migratorios, el crimen organizado, la radicalización o el terrorismo. Estos problemas pueden amenazar la seguridad y prosperidad del país y solo pueden abordarse de manera colectiva y multilateral.

Una competición sistémica que determinará el orden internacional futuro: inclusivo, abierto y cooperativo o fragmentado entre ecosistemas geopolíticos, geoeconómicos y tecnológicos opuestos. Realizada en múltiples planos (militar, diplomático, político, cultural, tecnológico, económico o informativo), esta competición podrá manifestarse en cualquier campo: con la creciente pugna por las normas, instituciones y regímenes internacionales, las carreras de armamentos, la constitución de bloques geopolíticos, la desestabilización de regímenes democráticos o el aprovechamiento de la zona gris para alcanzar sus objetivos sin cruzar el umbral del conflicto.

Precisamente, esta competición determinada por el auge de potencias revisionistas que buscan acabar con el orden liberal surgido tras la Segunda Guerra Mundial y consolidado tras la Guerra Fría será el factor que definirá las relaciones internacionales en la próxima década. Junto con ellas, otros países oportunistas buscarán aumentar su poder relativo explotando y debilitando los sistemas democráticos y las economías abiertas. En consecuencia, las relaciones internacionales se definirán por un creciente antagonismo entre valores y gobiernos democráticos versus autoritarios, y una pugna sobre las normas, reglas, regímenes e instituciones internacionales. Su resultado determinará el futuro del sistema internacional, por lo que será necesario establecer alianzas entre los regímenes democráticos para contrapesar la influencia de países autocráticos como China o Rusia.

En este marco estratégico, las mayores amenazas que se ciernen sobre el país vuelven a proceder de Estados, no de actores no estatales como trazaban los trabajos anteriores<sup>24</sup>. Aunque la estrategia menciona Irán o Corea del Norte, los competidores sistémicos son Rusia y China<sup>25</sup>. Mientras la primera constituye la principal amenaza por su arsenal nuclear, capacidades convencionales y actividades en la zona gris, China es su principal condicionante geopolítico. Su potencial económico, tecnológico o militar

---

24 Sin embargo, no significa que desaparezcan. De hecho, la revisión no solo considera que el apoyo estatal de grupos terroristas podrá incrementarse, sino que es probable que un grupo terrorista pueda cometer un ataque nuclear, biológico, químico o radiológico en la próxima década (Ibíd., p. 32). Para minimizar este riesgo, además de incrementar la cooperación multilateral y las capacidades de la policía regional y local, se halla la creación de un nuevo centro de operaciones contraterroristas (Ibíd., p. 20).

25 Ibíd., p. 49.

y creciente asertividad suponen un riesgo para la economía e intereses británicos (cada vez más incardinados al Indopacífico), así como para la seguridad, bienestar y valores democráticos. Estas percepciones condicionan la respuesta británica: mientras la disuasión, defensa, presión, atribución, apoyo a terceros en la generación de capacidades, promoción de un frente común contra Moscú o mejora de la resiliencia de los países de Europa oriental frente a sus actividades maliciosas guiarán las actuaciones frente a Rusia<sup>26</sup>, la estrategia frente a China es más ambivalente al combinar la confrontación y la cooperación. Este último punto no deja de ser interesante, puesto que si bien la posición hacia Moscú apenas ha variado (su tradicional animosidad hacia Rusia se convirtió en oposición activa para lograr su aislamiento tras la invasiones de Crimea y del este de Ucrania)<sup>27</sup>, la política hacia China ha cambiado sustancialmente, pasando de la era dorada de la cooperación abierta en 2015 por David Cameron a la competición sistémica<sup>28</sup>. Sin embargo, esta calculada ambigüedad entre reconocer los retos que presenta China y la necesidad de mantener relaciones cordiales para facilitar los vínculos comerciales y afrontar conjuntamente problemas globales no es exclusiva de Londres, sino que también se observa en las estrategias europea y estadounidense<sup>29</sup>. Sin embargo, también es cierto que las élites occidentales han tomado conciencia de los retos que presenta Pekín en fechas recientes, coincidiendo con su consolidación como potencia clásica, y que este enfoque ha generado enormes críticas entre los halcones del partido conservador, que solicitaban una línea mucho más dura con China<sup>30</sup>.

Ante esta creciente competición entre poderes protectores y revisionistas del *statu quo*, Londres hace dos consideraciones: primero, Estados Unidos continuará siendo la única superpotencia económica, militar y diplomática del mundo (al menos durante el horizonte de aplicación de esta revisión) y el principal aliado de Reino Unido<sup>31</sup>.

---

26 Ibid., p. 61.

27 Sobre estos asuntos, véase Trenin, D. (2 de abril de 2021). UK Security Review: Implications for Russia. *Carnegie Moscow Center*. Disponible en: <https://carnegie.ru/commentary/84232>

28 FORD, J. y HUGHES, L. (14 de julio de 2020). UK-China relations: from 'golden era' to the deep freeze. *Financial Times*. Disponible en: <https://www.ft.com/content/804175do-8b47-4427-9853-2aded76f48e4>

29 Fue necesario esperar hasta la administración Trump para que Washington adoptara una posición más asertiva con Pekín. Por su parte, la UE califica a China como rival sistémico y socio comercial, buscando un equilibrio entre competición, cooperación y rivalidad. Sin embargo, a diferencia de Bruselas, Londres parece subrayar esta última, quizás por su renovado interés por el Indopacífico y su alineamiento con Washington, tal y como sugieren las decisiones de Whitehall en relación al 5G, Hong Kong o Xinjiang.

30 SABBAGH, D. (20 de julio de 2020). Tory rebels are far from finished in push for tougher China policy. *The Guardian*. Disponible en: <https://www.theguardian.com/politics/2020/jul/20/tory-rebels-are-far-from-finished-in-push-for-tougher-china-policy>

31 No solo porque es la relación bilateral más importante y su papel es esencial en alianzas y grupos como la OTAN y los *Five Eyes*, el principal socio comercial bilateral e inversor (obviando interesadamente la UE), sino también porque Londres intentará reforzar su cooperación con Washington en seguridad e inteligencia, sobre todo para combatir los tráfico ilícitos.

Segundo, el país no se limitará a mantener el orden existente, sino que intentará modelar el orden futuro<sup>32</sup>. Más concretamente, Londres «... pasará de defender el *statu quo* dentro del sistema internacional de la posguerra fría a modelar, de manera dinámica, el orden post-COVID, extendiéndolo a las fronteras futuras del ciberespacio y el espacio, y protegiendo los valores democráticos»<sup>33</sup>. Además, parece que el momento indicado para hacerlo es ahora, tras la salida de la UE y la configuración del *Global Britain*.

## La transición de Londres hacia el orden futuro

Condicionada por las dinámicas estratégicas anteriores, fundamentada en la defensa de la soberanía, seguridad y prosperidad del pueblo británico y articulada en torno al compromiso del país con la democracia, los derechos humanos, el estado de derecho, la igualdad y la libertad de expresión y credo, esta revisión pretende lograr cuatro grandes objetivos de seguridad<sup>34</sup>:

- Mantener una ventaja estratégica mediante la inversión en ciencia y tecnología<sup>35</sup>. Ello se conseguirá apostando por la innovación científica y convirtiendo al Reino Unido en una potencia cibernética responsable, democrática y capaz de proteger y promover sus intereses en el ciberespacio. Entre las líneas de acción planteadas<sup>36</sup>, se encuentra la consolidación de la *National Cyber Force*. Compuesta por personal militar, de la inteligencia criptográfica, del MI6 y del

32 Aunque otros capítulos tratarán estos asuntos, téngase en cuenta que China también pretende modelar un orden internacional. Walt, S. (31 de marzo de 2021). China Wants a ‘Rules-Based International Order’, Too. *Foreign Policy*. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2021/03/31/china-wants-a-rules-based-international-order-too/>

33 HM GOVERNMENT. *Global...*, p. 21. Condicionada por los acontecimientos que se han producido a lo largo de la última década, esta declaración supone un cambio en la política británica ya que las revisiones de 2010 y 2015 solamente se referían a la contribución del país para modelar un orden internacional estable.

34 Adoptando un esquema clásico de fines, medios y modos, esta sección que establece el marco estratégico de actuación conforma el pilar de esta revisión (Ibíd., pp. 35-95).

35 Como ya se había avanzado en los debates parlamentarios sobre el modelo futuro de Fuerzas Armadas, la prioridad otorgada a la tecnología es uno de los elementos definidores de esta estrategia. *The Economist* (18 de marzo de 2021). Britain’s foreign and defence policy shake-up focuses on technology. Disponible en: <https://www.economist.com/britain/2021/03/20/britains-foreign-and-defence-policy-shake-up-focuses-on-technology>

36 Podrían destacarse la promoción de un ecosistema público-privado competitivo, la captación del talento nacional e internacional, el apoyo a la I+D+i y la protección de patentes, la participación en redes internacionales, el apoyo a la investigación dual o la mejora de las capacidades de detección, atribución y disuasión en el ciberespacio. Sobre estos asuntos, véase Ibrahim, A. (4 de mayo de 2021). The U. K. Still Knows How to Punch Above Its Weight. *Foreign Policy*. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2021/05/04/united-kingdom-integrated-review-cyber-space/>

laboratorio de ciencia y tecnología de la defensa, esta unidad fue creada en 2020. Dedicada a actividades ciberofensivas contra una amplia gama de contingencias —desde ciberterrorismo a desinformación a ataques patrocinados por Estados— apoyando las labores diplomáticas, políticas, económicas y militares, esta unidad interagencias está especialmente indicada para operar en la zona gris<sup>37</sup>.

- Modelar el orden internacional del futuro. Para ello, el Reino Unido incrementará su proactividad, resiliencia y cooperación con los países defensores del orden liberal para promover sociedades y economías abiertas, democráticas y basadas en el respeto a los derechos humanos<sup>38</sup>. Estos mismos principios se proyectarán también al espacio, ciberespacio y tecnologías emergentes. Entre las medidas planteadas para lograr este objetivo<sup>39</sup> se halla la voluntad de convertir al país en una «superpotencia del poder blando»<sup>40</sup>, una potencia responsable en el ciberespacio y un actor relevante en el espacio<sup>41</sup>. Sin embargo, los asuntos que más atención han generado entre la comunidad estratégica han sido la inclinación indopacífica<sup>42</sup> y la desaparición de la UE como interlocutor. La primera se

37 Sobre sus capacidades y empleo futuro, véase Devanny, J. *et al.* (2021). *The National Cyber Force that Britain Needs?* Londres, King's College London.

38 Ello motivará que el país refuerce relaciones bilaterales, multilaterales selectivas (el E-3 con Alemania y Francia, los *Five Eyes*, el G-7 o el diálogo de seguridad cuadrilateral), multilaterales (principalmente OTAN y ONU) o participe en nuevas organizaciones como el Acuerdo Transpacífico (cuya pertenencia a la UE le impedía participar) o el AUKUS con Australia y Estados Unidos para contrapesar a China.

39 Entre las medidas planteadas, destaca la voluntad de convertir el país en un *hub* de datos y servicios digitales, la determinación para proteger las cadenas de suministro globales o su interés para promover un ciberespacio libre, pacífico, seguro, accesible e interoperable (que choca con la voluntad de muchos regímenes no democráticos de controlar tanto sus ciberespacios nacionales como transformar el futuro de la red).

40 El incremento del poder blando ha sido un objetivo de los gobiernos conservadores en los últimos años. Aunque alcanzó su cénit durante los Juegos Olímpicos de Londres (2012), el Brexit, la pandemia o la politización de la ayuda al desarrollo han empeorado su imagen internacional como sociedad abierta e inclusiva. Para comprender la base sobre la que se fundamenta esta idea, véase Macdonald, A. (2018). *Soft power superpowers Global trends in cultural engagement and influence*. Londres, British Council.

41 Entre otros, ello requerirá elaborar una estrategia espacial, apoyar el sector comercial, crear un mando espacial y la capacidad de lanzar satélites propios.

42 Esta «inclinación» (*tilt*) hacia el Indopacífico tiene muchas reminiscencias al «giro estratégico» de Obama en 2012 y con el que daba el carpetazo definitivo a la guerra contra el terror y las campañas de Afganistán e Iraq. Sin embargo, aunque la revisión declare que Londres «... se comprometerá en el Indopacífico como el socio europeo con la mayor y más integrada presencia en apoyo al comercio, seguridad y valores compartidos» (HM Government. *Global...*, p. 6), ni es el primer ni el único país europeo en realizar este giro. Ya en 2013 Francia se autodenominó como «potencia en los océanos Índico y Pacífico», y muchas de las propuestas británicas en la región emulan las francesas. Además, en 2019, Londres, Berlín y París publicaron una declaración conjunta sobre el mar del sur de la China y en la primavera de 2021, Bruselas publicó su primera estrategia para Indopacífico. Sin embargo, el

justifica porque la región será vital para la economía, seguridad e intereses británicos e implica la vuelta al «este de Suez» de la política imperial británica<sup>43</sup>. El incremento de diplomáticos y agregados de defensa, la participación como socio de diálogo en la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), el establecimiento de bases al este de Suez y el posicionamiento de medios militares, la firma de acuerdos de defensa con Japón o la India, la participación en maniobras aeronavales o el despliegue del buque insignia de la flota a la región son indicativos de ello<sup>44</sup>. La segunda es consecuencia directa del Brexit. Aunque «... nuestra salida de la UE nos permite seguir distintos caminos económicos y políticos en defensa de nuestro interés y marcar un enfoque característico a la política exterior»<sup>45</sup>, Londres continuará comprometido en la seguridad y prosperidad europea. Esto se plasmará en la colaboración con Bruselas allí donde los intereses coincidan, como el cambio climático y la diversidad<sup>46</sup>. El resto de las relaciones —incluyendo las de seguridad y defensa— tenderán a ser bilaterales en tres niveles (Francia, Alemania e Irlanda, Italia y Polonia, y el resto de países, como España)<sup>47</sup>. Por lo tanto, el compromiso con la seguridad europea se realizará a nivel bilateral, minilateral<sup>48</sup> y aliado, excluyendo los mecanismos intergubernamentales europeos. Sin embargo, tampoco es algo sorprendente, ya que el Reino Unido nunca fue un gran valedor de la integración europea en seguridad y defensa e incluso rehusó discutir la cooperación en esta materia durante las negociaciones para el Brexit<sup>49</sup>.

---

reciente lanzamiento de la alianza AUKUS ha puesto de manifiesto la posición marginal de Francia o la Unión Europea.

43 JAMES, W. (18 de febrero de 2021). Here and Back Again: The fall and Rise of Britain's 'East of Suez' Basing Strategy. *War on the Rocks*. Disponible en: <https://warontherocks.com/2021/02/there-and-back-again-the-fall-and-rise-of-britains-east-of-suez-basing-strategy/>

44 Aunque el portaaviones HMS Queen Elizabeth liderará el grupo de combate y se mantendrá durante todo el despliegue, los escoltas irán uniéndose y saliendo del mismo dependiendo de su disponibilidad. Este despliegue de medios es una forma de mostrar pabellón y comprometerse con la libertad de navegación a costa de reducir la presencia en otros escenarios.

45 HM GOVERNMENT. *Global...*, p. 60. De hecho, esta es la segunda y última referencia a la UE de todo el documento, siendo la primera un formalismo sobre las relaciones entre Bruselas y Londres (Ibíd., p. 20).

46 Sobre las áreas de cooperación entre ambos actores, Korteweg, R. (2021). UK Integrated Review: a basis for more Euro-British cooperation? *Atlantisch perspectief*. N.º 2, pp. 39-45.

47 HM GOVERNMENT. *Global...*, p. 61.

48 Por ejemplo, mediante la Fuerza Expedicionaria Conjunta que, liderada por el Reino Unido, ya agrupa a diez países comprometidos con la seguridad del flanco norte europeo.

49 Mientras se está escribiendo este texto, queda pendiente de ver si se plasmará y en qué condiciones la posible colaboración británica con la PESCO, algo que viene gestándose desde hace años y que permitiría recuperar la influencia y presencia industrial en materia de defensa en la UE. Lo mismo puede decirse sobre la Iniciativa de Intervención Europea para participar conjuntamente en misiones aliadas, europeas, de las Naciones Unidas o en coaliciones *ad hoc*.

- Reforzar la seguridad nacional y proyectar la defensa al exterior. La degradación del entorno de seguridad y la asertividad rusa en el área euroatlántica demandan un enfoque más enérgico, reforzando las capacidades de disuasión, maniobra, defensa y resiliencia en todo el espectro del conflicto (desde zonas grises a la guerra nuclear)<sup>50</sup>, en sus cinco dominios (tierra, mar, aire, espacio y ciberespacio) y participando en la defensa colectiva<sup>51</sup>. Para ello, Londres continuará siendo el principal contribuyente europeo a la seguridad euroatlántica, invirtiendo más del 2 % del producto interior bruto en defensa y poniendo a disposición de la OTAN sus fuerzas convencionales, nucleares y cibernéticas en defensa del artículo 5<sup>52</sup>. Precisamente, la determinación de aumentar las ojivas nucleares en un 40 % (hasta las 260 cabezas) ha sido uno de los asuntos más debatidos de la revisión<sup>53</sup>. Además, el país también intentará mejorar sus capacidades de gestión de crisis y resolución de conflictos (entre otros objetivos, para evitar que países oportunistas alcancen acuerdos que puedan degradar la seguridad regional) e incrementar su seguridad frente a retos transnacionales como el terrorismo, radicalismo, crimen organizado o proliferación armamentística. Estos objetivos se proyectarán hacia otros países que compartan los mismos valores que Londres.
- Mejorar la resiliencia interna e internacional. Planteado en las revisiones de 2010 y 2015, este objetivo ha adquirido un mayor protagonismo tras la COVID-19. Mediante el refuerzo de la coordinación interagencias, el incremento de medios especializados y el diseño de sistemas de medición de riesgos, Londres mejorará sus capacidades de anticipación, prevención, respuesta y recuperación de crisis. Además de la resiliencia (incluida la sanitaria), el cambio climático y la pérdida de biodiversidad serán asuntos prioritarios en la acción gubernamental en esta materia.

50 Es importante subrayar la relevancia otorgada a la necesidad de disuadir en la zona gris: «Debemos actualizar nuestra postura disuasoria al incremento de la competición estatal bajo el umbral del conflicto» (Ibíd., p. 73). Para ello, Londres propuso en 2020 que sus Fuerzas Armadas operaran en la zona gris en acciones de protección, compromiso o protección y escalando hacia el combate (cruzando el umbral del conflicto) en caso de necesidad. Estos asuntos se analizarán más adelante.

51 La centralidad otorgada a la OTAN (algo que tampoco debería extrañar al lector) en la defensa europea y la omisión de la UE en los debates de seguridad del continente ha generado importantes controversias. Un ejemplo puede hallarse en Bond, I. (28 de abril de 2021). Can the UK be secure if Europe is not? The UK's (un)Integrated Review. *Centre for European Reform*. Disponible en: [https://www.cer.eu/sites/default/files/insight\\_IB\\_integratedI\\_review\\_28.4.21.pdf](https://www.cer.eu/sites/default/files/insight_IB_integratedI_review_28.4.21.pdf)

52 HM GOVERNMENT. *Global...*, p. 20.

53 Ello responde al incremento, modernización y diversificación de los arsenales nucleares de países como Rusia. Aunque no se explican las razones de esta cifra, probablemente se trata del mínimo necesario para mantener la credibilidad de la disuasión frente a Moscú, que ha mejorado sus medios de defensa antimisil. La revisión también se compromete a mantener los cuatro submarinos lanzamisiles balísticos (SSBN) en servicio y garantizar su reemplazo por los Dreadnought en la próxima década. Aunque estos movimientos alejan a Londres de su objetivo de mantener 180 ojivas a mitad de la década previsto en otras revisiones, el país continúa manifestando su compromiso con la no proliferación y el desarme nuclear.

Divididos en once líneas de actuación, la implementación de estos objetivos correrá a cargo de los distintos ministerios, mientras que la coordinación y priorización de las acciones será realizada por el Consejo Nacional de Seguridad, que también velará por su ejecución.

## Las implicaciones militares

Esta estrategia tiene importantes implicaciones militares. Algunas de ellas ya se habían introducido en el concepto de empleo de las Fuerzas Armadas de 2020<sup>54</sup> y otras se codificarían en el *Defence in a Competitive Age*, que detalla la contribución militar a los objetivos de la revisión. Considerada por el secretario de Defensa como un aporte «... centrado en las amenazas, moderno, sostenible financieramente y preparado para satisfacer los retos futuros y aprovechar las oportunidades que se abren para el país»<sup>55</sup>, esta hoja de ruta no ha dejado a nadie indiferente. No solo porque se fundamenta en el mayor aumento de gasto desde el fin de la Guerra Fría (24.100 millones de libras para este cuatrienio)<sup>56</sup>, sino también porque el incremento del arsenal atómico, el redescubrimiento de la Royal Navy, la apuesta por la tecnología como motor del cambio o las operaciones en la zona gris se combinan con importantes recortes en las capacidades heredadas. Sin embargo, estos cambios son la consecuencia directa del entorno planteado en esta revisión.

No solo porque la ubicuidad de la información, los avances tecnológicos, la exposición de las sociedades a influencias externas o la asertividad de las potencias revisionistas han difuminado la tradicional frontera entre paz y guerra y facilitado la proyección del poder bajo el umbral del conflicto, sino también porque la ventaja tecnológico-militar del país se ha erosionado. La difusión de tecnologías avanzadas, la maduración de estrategias para degradar los pilares de su poder o la fusión civil-militar a la innovación tecnológica están acabando con la estabilidad estratégica existente e incrementando la vulnerabilidad de los ejércitos occidentales. En consecuencia, los medios heredados de la Guerra Fría no solo son cada vez menos efectivos, sino que en los próximos años pueden producirse cambios disruptivos que los conviertan en obsoletos. Junto con estos cambios, la modernización de los arsenales nucleares chino o ruso, la degradación de la seguridad euroatlántica, la transición hacia el Indopacífico, la creciente presencia global o la contribución militar a la base tecnológico-industrial nacional son otros elementos que justifican los cambios propuestos en la estructura de

54 MoD. (2020). *Introducing the Integrated Operating Concept*. Londres, HMSO.

55 Discurso de Ben Wallace en la presentación del documento (22 de marzo de 2021).

56 Junto con el compromiso de incrementar el presupuesto de defensa por encima de la inflación en un 0,5 % hasta 2024, en noviembre de 2020 el Gobierno aprobó una partida extraordinaria de 16.500 millones de libras para los próximos cuatro años. Ello situará el presupuesto de defensa en un 2,2 % del PIB británico.

fuerzas y catálogo de capacidades británico<sup>57</sup>.

En consecuencia, las Fuerzas Armadas apoyarán la consecución de los objetivos de la estrategia de la siguiente forma:

- Para mantener la ventaja estratégica en ciencia y tecnología, el Ministerio de Defensa apoyará la consolidación de la *National Cyber Force*, actuará como dinamizador del ecosistema de innovación de defensa y orientará la I+D+i hacia áreas clave como enjambres de drones, armas de energía dirigida, inteligencia artificial<sup>58</sup>, sistemas sintéticos-digitales, cibernéticos y espaciales. La potenciación de la competitividad y autonomía de la base industrial de defensa, la aceleración de los ciclos de obtención de capacidades y la flexibilización de la adquisición de material permitirá desplegar los medios más rápido que los adversarios.
- La contribución militar para modelar el orden internacional futuro se plasmará en la conducción de actividades de libertad de navegación (como se ha podido comprobar en el litoral chino y la península de Crimea), la promoción de un comportamiento responsable en el espacio y el ciberespacio o el compromiso con el desarrollo ético de las nuevas tecnologías.
- Para reforzar la seguridad nacional y proyectar la defensa al exterior, se incrementarán las capacidades de evacuación de no combatientes (un requerimiento que ha vuelto a observarse en Afganistán), disuasión y resiliencia. También se reforzarán las redes de agregados de defensa<sup>59</sup> y los polos regionales (*regional hubs*), bases e instalaciones en el exterior que permitirán incrementar la presencia avanzada, preposicionamiento de material o reaseguramiento de socios y aliados, siendo uno de ellos en Gibraltar<sup>60</sup>. Finalmente, se incrementará la participación británica en operaciones de paz y en labores antiterroristas en Iraq, Siria o Sahel.
- Para mejorar la resiliencia, el Ministerio de Defensa proporcionará apoyo militar a las autoridades civiles y asistencia humanitaria a desastres.

La plasmación de estos objetivos requerirá implementar cambios de enorme calado para convertir «... un ejército hueco en una fuerza creíble, relevante y adecuada a la

57 MoD. *Defence...*, pp. 5-8; 27-34.

58 De hecho, está previsto elaborar una estrategia de inteligencia artificial de defensa (HM Government. *Global...*, p. 73).

59 Su función no solo se circunscribirá a generar relaciones con terceros países y demostrar el compromiso de Londres con su seguridad, sino que también facilitará la venta de material militar. Eso ni es raro ni es novedoso, e incluso en nuestro país ya se planteó expresamente coincidiendo con todos los debates para generar una base tecnológico-industrial de defensa competitiva en el exterior.

60 El documento plantea mejorar las infraestructuras de Gibraltar, un punto vital para facilitar la presencia naval británica desde el golfo de Guinea al Mediterráneo Oriental. Por otro lado, como es tradicional, se establece que las fuerzas británicas tendrán la misión de proteger las (inexistentes) aguas británicas que se proyectan en el istmo (MoD. *Defence...*, p. 20).

era de la información»<sup>61</sup>. Una fuerza capaz de operar permanentemente bajo el umbral del conflicto en labores de protección, compromiso y contención. Una fuerza más asertiva y dinámica, capaz de disuadir, prevenir y responder —junto con el resto de los instrumentos del poder nacional— a cualquier amenaza en la zona gris y escalar hacia el combate convencional cuando sea necesario. Una fuerza capaz de maniobrar en todo el espectro operativo, en todos los dominios y de manera integrada tanto con el resto de los instrumentos del poder nacional, como con los aliados y socios de Londres<sup>62</sup>. Una fuerza más ligera y fácil de generar, proyectar, sostener y dotar con los últimos avances tecnológicos. Una fuerza que recuerda a los objetivos de la pasada Revolución en los Asuntos Militares (RMA)<sup>63</sup> y que Londres siempre consideró excesivamente ambiciosos y optimistas<sup>64</sup>.

El desarrollo de esta fuerza para 2035 deberá armonizarse con los compromisos establecidos en la revisión integrada, como son la contribución militar al *Global Britain*, el giro Indopacífico, la modernización nuclear o su adaptación para operar en la zona gris. Estos factores condicionarán la programación de los recursos y justificarán las drásticas decisiones tomadas por Londres en materia de estructura de fuerzas y catálogo de capacidades. Y es que tal y como se observará a continuación, se reducirá la entidad y medios materiales de la fuerza actual para disminuir sus costes fijos y de sostenimiento e invertir estos ahorros en desarrollar, madurar y obtener las capacidades futuras<sup>65</sup>.

La gran beneficiada es la Royal Navy, que recuperará su proyección global y su primacía europea. Sus dos nuevas cubiertas se verán complementadas por la entrada en servicio de trece fragatas de las clases 26 y 31 hasta alcanzar veinticuatro escoltas<sup>66</sup>. A

61 Discurso de Ben Wallace en la presentación del *Defence Command Paper* (22 de marzo de 2021).

62 Todos estos asuntos pueden hallarse en MoD. *Introducing...*, pp. 7-15. Para su contexto e implicaciones para el desarrollo futuro de la fuerza, Colom, G. (2020). El concepto operativo integrado 2025 británico. *Instituto de Política Internacional*. N.º 18. Disponible en: <https://ipi-ufv.com/concepto-operativo-integrado-2025-britanico-guillem-colom/>

63 En términos generales, una RMA es una innovación militar exitosa provocada por el efecto multiplicador de nuevas capacidades. Esta posibilidad —vinculada con la aplicación militar de las tecnologías de la información— centró los debates en el ámbito de la defensa en la década de 1990 e influyó enormemente sobre los procesos de transformación militar (Colom, G. [2008]. *Entre Ares y Atenea: el debate sobre la revolución en los asuntos militares*. Madrid, IUGM).

64 DYSON, T. *Neoclassical Realism and Defence Reform in Post-Cold War Europe*. Londres, Palgrave. Pp. 203-207.

65 MoD. *Defence...*, pp. 43-57. Opiniones adicionales pueden hallarse en Chuter, A. (22 de marzo de 2021). Who are the winners and losers in Britain's new defense review? *Defense News*. Disponible en: <https://www.defensenews.com/global/europe/2021/03/22/who-are-the-winners-and-losers-in-britains-new-defense-review/> y Darling, D. (26 de marzo de 2021). The U. K. defense Command Paper in Review. *Defense & Security Monitor*. Disponible en: <https://dsm.forecastinternational.com/wordpress/2021/03/26/the-u-k-defense-command-paper-in-review/>

66 Sin embargo, la retirada prematura de las dos fragatas más antiguas dejará a la flota con 17 escoltas durante varios años.

ello se le suman los destructores *type 45* (cuyo reemplazo ha programado esta revisión), los siete submarinos de ataque Astute, los SSBN de la clase Vanguard, la mejora de las capacidades anfibias (tras haberlas reducido el lustro pasado) o la potenciación de la flota auxiliar<sup>67</sup>. Sin embargo, de no incrementarse el número de cazas F-35B, será imposible mantener el ala embarcada de los portaaviones, con los efectos operativos que ello implica<sup>68</sup>.

La Royal Air Force experimentará varios cambios. Se adquirirán un mínimo de 48 F-35B de los 138 previstos inicialmente. Es probable que la cifra final oscile entre 60 y 80 unidades<sup>69</sup>. Quizás, ello puede explicarse por la financiación del sistema de 6.ª generación Tempest —competidor del FCAS franco-germano-hispano— que debería entrar en servicio en 2035. Igualmente, se retirarán los primeros Typhoon (modernizando los restantes), los entrenadores Hawk T-1, los transportes BAE 146 y C-130 Hércules y los E-3D Sentry de alerta temprana (reemplazados por E-7 Wedgetail a partir de 2023) o los Sentinel de inteligencia (cuyas funciones serán realizadas por los Predator en servicio).

Por su parte, el Royal Army es el gran perdedor. Se recortará en 9.500 efectivos, hasta los 72.500, y se reorganizará para ser «... más ágil, integrado, letal y expedicionario [...] más adecuado para las amenazas presentes y futuras»<sup>70</sup>. Este objetivo que viene planteándose desde el auge de la RMA en la década de 1990 se logrará con nuevos sistemas de artillería cohete y tubo, sistemas de defensa antiaérea de corto y medio alcance y capacidades de guerra electrónica. Los sistemas heredados —como los carros Challenger II o los vehículos de combate de infantería Warrior— serán los grandes damnificados. Mientras se mantendrán 148 carros (modernizados al estándar Challenger III), los segundos serán sustituidos por blindados a cadenas Ajax y a ruedas Boxer.

El resto de las inversiones se destinarán a modernizar capacidades conjuntas como el sistema de mando y control militar, las capacidades cibernéticas (incluyendo las de guerra electrónica), espaciales (para consolidar el mando espacial, mejorar las comunicaciones por satélite y crear una red de satélites de inteligencia, observación y reconocimiento) o de operaciones especiales en línea con las prioridades establecidas por Whitehall.

---

67 Para un análisis más profundo sobre la situación de la armada británica, véase Vilches, A. (4 de diciembre de 2020). La Royal Navy en la encrucijada. *Ejércitos*. Disponible en: <https://www.revistaejercitos.com/2020/12/04/la-royal-navy-en-la-encrucijada-declive-o-resurreccion/>

68 Tampoco puede descartarse que pudiera proporcionarla Estados Unidos y así disponer de una cubierta adicional en caso de contingencias.

69 ALLISON, G. (1 de junio de 2021). UK confirms plans to order more F-35 jets. *UK Defence Journal*. Disponible en: <https://ukdefencejournal.org.uk/uk-confirms-plans-to-order-more-f-35-jets/>

70 MoD. *Defence...*, pp. 52-53.

## Conclusiones

La Revisión Integrada constituye la plasmación del *Global Britain* sobre el que Gran Bretaña pretende guiar su política exterior, seguridad y defensa tras consumarse el Brexit. Una salida que le permite incrementar su libertad de acción global pero también provocar su fractura en caso de producirse la independencia de Escocia. En cualquier caso, se trata de una aproximación revolucionaria en los medios, pero continuista en unos objetivos alineados con su cultura estratégica: la voluntad para proyectarse por encima de su peso real, un sentido de responsabilidad global, la predilección por la disuasión nuclear y un atlantismo casi instintivo<sup>71</sup>.

Reivindicando su papel de potencia media con ambiciones globales, esta estrategia sitúa el país en esta nueva etapa histórica marcada por el declive del orden internacional liberal, la transición del poder global al lejano oriente, una creciente pugna geopolítica para definir el mundo del mañana y una cuarta revolución industrial que transformará todos los aspectos de la vida humana. Entre las recetas planteadas para posicionarse en esta nueva etapa histórica e influir en su desarrollo se halla el giro hacia el Indopacífico o el estrechamiento de la relación especial con Washington para consolidarse como su principal interlocutor europeo en la seguridad euroatlántica y un importante colaborador en la estabilidad asiática, tal y como ha puesto de manifiesto el lanzamiento del AUKUS. También, una apuesta decidida por la innovación tecnológica como motor del cambio o la determinación de concertar todos los instrumentos del potencial nacional para afrontar estos retos que decidirán la configuración del poder mundial futuro. Una integración que también es necesaria para anticiparse, enfrentarse y recuperarse de riesgos como el terrorismo o el crimen organizado y, muy especialmente, de las actividades bajo el umbral del conflicto realizadas por las potencias revisionistas.

En el ámbito militar, los cambios propuestos son revolucionarios. El más significativo es la preparación de las Fuerzas Armadas para operar permanentemente en la zona gris, cruzando el umbral del conflicto cuándo, dónde y cómo Londres considere necesario. Planteada inicialmente en el *Concepto operativo integrado para 2025*, esta reorientación de la fuerza ha sido ratificada en la revisión y en la hoja de ruta del Ministerio de Defensa para su implementación. Aunque ello puede provocar escaladas indeseadas de efectos imprevisibles, también es cierto que constituye la primera aproximación proactiva a las actividades en la zona gris. Otros cambios relevantes son el incremento del arsenal atómico, un proceso que se realizará en estrecha colaboración con Washington y que ratifica la consolidación de una nueva era nuclear, o la reforma de la estructura de fuerzas y catálogo de capacidades militares. Un replanteamiento que puede explicarse por muchos factores —desde el retorno al este de Suez o la persistencia en zona gris a la programación de los recursos para alcanzar la fuerza futura— y que entraña reemplazar

---

<sup>71</sup> MISKIMMON, A. (2004). *Continuity in the Face of Upheaval: British Strategic Culture and the Blair Government*. *European Security*. Vol. 13, n.º 3, pp. 87-113.

masa por tecnología y reducir capacidades existentes con promesas futuras susceptibles de proporcionar importantes ventajas competitivas.

Se pueden hacer muchos comentarios a la estrategia británica, pero no puede negarse que se trata de un trabajo original, conciso, producto de una reflexión estratégica seria (a pesar de algunos excéntricos pasajes que parecen escritos por el mismo Johnson), que marca unos objetivos claros (sustentados con medios, modos y recursos), que su elaboración ha sido inclusiva, participando la amplia comunidad estratégica del país y que su implementación estará sujeta al escrutinio público y político. En otras palabras, una estrategia ambiciosa para una potencia media, quizás demasiado. Todas las revisiones de la defensa británica han sido recordadas por la brecha que generan entre los objetivos propuestos y los medios para llevarlos a cabo. Y esta tampoco será la excepción. A pesar de su coherencia interna, su memoria económica adjunta o la partida extraordinaria para financiar la programación militar, son muchos los indicios que sugieren que los objetivos planteados no se podrán alcanzar. No solo porque los planteamientos son excesivamente ambiciosos y difícilmente podrá mantenerse —aunque sea combinando las distintas herramientas del poder nacional— una presencia suficientemente significativa en el área euroatlántica y en el este de Suez, sino también porque deberán priorizarse unos recursos, siempre escasos, entre distintas líneas de acción. Quizás, el primer ejemplo de ello se observa con la reducción de la ayuda al desarrollo, algo que no solo puede restringir las opciones estratégicas y reducir el poder blando británico, sino también aumentar la competición entre administraciones. Otro asunto se vincula con la implementación del enfoque integral a todas las esferas de la Administración y sociedad británicas, ya que ello deberá superar inercias burocracias, culturas organizativas y desconfianzas personales entre los distintos actores implicados. Finalmente, la omisión deliberada de la UE como interlocutora y aliada en las iniciativas para modelar el entorno internacional y afrontar retos globales. Aunque esta organización continúa siendo un enano político y un gusano militar, y la tan cacareada «autonomía estratégica» no parece tener plasmación en el mundo real, en materia regulatoria, medioambiental, comercial, humanitaria o de poder blando continúa siendo un actor relevante. También un socio necesario, tal y como ha puesto de manifiesto algo menos glamuroso diplomáticamente como el desabastecimiento alimentario o energético. Sin embargo, la principal demostración de que esta ambición puede no corresponderse con la realidad se vincula con su vocación de potencia media con proyección global en un contexto de competición entre dos grandes potencias, y más concretamente en haberlo fiado casi todo a la «relación especial» con Estados Unidos. En los albores de la Guerra Fría, Londres pretendió convertirse en la tercera potencia del sistema hasta que la crisis de Suez (1956) le indujo a establecer esta relación con Washington. Hoy, Whitehall ha alineado su acción exterior con la Casa Blanca para proteger el orden liberal, consolidarse como su interlocutor europeo y apoyar su presión sobre China. Tras unos inicios poco prometedores como fue la salida de Afganistán<sup>72</sup>, la gran prueba de fuego de esta nueva «relación especial» ha sido la

---

72 RICKETTS, P. (3 de septiembre de 2021). *Special relationship? Afghanistan has revealed*

firma del AUKUS entre Australia, Reino Unido y Estados Unidos para proyectar la estabilidad en el Indopacífico y contener la expansión china. Sin embargo, todavía es pronto para evaluar cuáles serán los costes y beneficios británicos de este seguidismo de Washington. En cualquier caso, estos movimientos tendrán profundas implicaciones sobre la OTAN y la UE.

A nivel militar es donde la brecha entre objetivos y medios es más evidente. No solo porque la persistencia en zona gris puede reducir el alistamiento de la fuerza para realizar operaciones convencionales, sino también limitar las opciones de respuesta y escalada convencional si se cruza el umbral del conflicto<sup>73</sup>. Por su parte, un ejército más pequeño dificultará los despliegues y rotaciones, impedirá realizar y sostener grandes operaciones y será más sensible a la atrición. Además, menos fuerzas y más ligeras también pueden afectar la credibilidad del compromiso británico con la seguridad europea<sup>74</sup>, algo que también tiene efectos en la zona gris. Obviamente, esta pérdida de masa presente pretende compensarse por un incremento de la potencia de fuego y libertad de maniobra futura en los cinco dominios. Sin embargo, también existe la posibilidad de que esto no ocurra. En cualquier caso, Londres ha hecho una apuesta que, de tener éxito, le otorgará una cómoda libertad de acción frente a adversarios más poderosos durante las próximas décadas. Problemas similares pueden observarse tanto en la fuerza aérea como en la flota, especialmente en esta última porque difícilmente podrá conjugar la presencia con los ciclos de operación en dos escenarios distintos y alejados entre sí. Sin embargo, el mayor problema se relaciona con la programación de los recursos. No solo porque cada año se recuerda que «... la ambición [de los programas armamentísticos] excede notablemente los recursos disponibles»<sup>75</sup>, sino porque, al igual que nosotros, el Reino Unido tiene una larga tradición en materia de sobrecostes, retrasos e incumplimientos de las especificaciones de los programas. A no ser que se realicen profundos cambios en el proceso de obtención de material, es muy probable que este problema continúe en los próximos años.

Finalmente, ¿qué implicaciones puede tener esta estrategia para España? Aunque ambos países se presentan como potencias medias con vocación global, ni la tradición

---

how irrelevant the UK has become. *The Guardian*. Disponible en: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2021/sep/03/special-relationship-afghanistan-irrelevant-uk-joe-biden>

73 Bombardinio (seudo.). (23 de agosto de 2021). Assessing the Effect of the United Kingdom's Integrated Review on Operations Below the Threshold of War. *Divergent Opinions*. Disponible en: <https://divergentoptions.org/2021/08/23/assessing-the-effect-of-the-united-kingdoms-integrated-review-on-operations-below-the-threshold-of-war/>

74 Sobre estos asuntos, véase Hurt, M. (29 de marzo de 2021). The UK's Integrated Review Is Not Reassuring from a Baltic Perspective. *International Centre for Defence and Security*. Disponible en: <https://icds.ee/en/the-uks-integrated-review-is-not-reassuring-from-a-baltic-perspective/> desde Estonia, o Szymanski, P. (10 de junio de 2021). The UK's Integrated Review and NATO's north-eastern flank. *Centre for Eastern Studies*. Disponible en: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2021-06-10/uks-integrated-review-and-natos-north-eastern-flank> desde Polonia.

75 National Audit Office. (2021). *The equipment Plan 2020 to 2030*. Londres, HMSO. P. 45.

política, cultura estratégica, proyección exterior, interés de las élites, músculo financiero, debate especializado o esfuerzo en defensa no son, en absoluto, comparables. Además, las preferencias exteriores de nuestro país pasan por los marcos multilaterales, una apuesta cada vez más decidida por la dimensión europea de acción exterior, seguridad y defensa o la renuencia a considerar el poder militar como un componente de política exterior que traspase el marco de la diplomacia de defensa o el compromiso solidario con las organizaciones internacionales.

En cualquier caso, aunque Londres no considera a Madrid como un socio europeo relevante (los principales son Francia, Alemania e Irlanda, seguidos por Italia y Polonia), no significa que el Reino Unido no tenga múltiples intereses compartidos con España. Además, Gibraltar —eje para la proyección británica al golfo de Guinea y Mediterráneo Oriental— continuará condicionando las relaciones entre ambos países, máxime cuando el encuadre político del istmo no está definido y existe la posibilidad que Londres moviera su base de submarinos lanzamisiles desde Falsane a Gibraltar en caso que Escocia lograra la independencia del Reino Unido<sup>76</sup>. Una acción de este tipo pondría de manifiesto la fiabilidad de Londres como aliado y debería condicionar tanto las relaciones diplomáticas entre ambos países como motivar cambios en la defensa nacional<sup>77</sup>. También está en su interés influir para que nuestro país se acerque a las posiciones británicas respecto a Rusia (amenaza) y China (condicionante geopolítico) y adopte una postura más asertiva, y que esta también se proyecte hacia la UE y la OTAN.

A pesar de todo, la estrategia británica contiene planteamientos que España debería valorar: estos comprenden desde la diagnosis del entorno estratégico o la conveniencia de mirar al lejano oriente (una región de oportunidades y riesgos, donde los contrapesos a la expansión china determinarán el futuro del mundo)<sup>78</sup> a la apuesta real por la I+D como motor del cambio. Otros aspectos que valorar son el enfoque integral (tanto en su vertiente de coordinación interministerial y colaboración público-privada en muchas esferas de la vida británica como en su empleo para anticipar, identificar y

---

76 PAYNE, S., WARRELL H. y DICKIE M. (1 de septiembre de 2021). MoD could move UK nuclear subs abroad if Scotland breaks away. *Financial Times*. Disponible en: <https://www.ft.com/content/2e73ab9d-772b-4112-871a-24207f0e982a> Otra posibilidad más lógica sería moverlos a la base francesa de Île Longue, situada a orillas del Atlántico y donde se concentran los SSBN galos. No deja de ser paradójico que el Brexit pudiera motivar la marcha del pilar máximo de la soberanía nacional fuera de territorio británico. En cualquier caso, no debe olvidarse la estrecha relación que existe entre Londres y París en materia de seguridad y defensa.

77 Tampoco debe olvidarse que el Brexit ha reforzado las relaciones entre Londres y Rabat. Aspectos como el establecimiento de una ruta comercial entre el puerto marroquí de Tánger (que pretende desbancar a Algeciras en volumen de carga) y la costa británica o el posible reconocimiento de la soberanía marroquí sobre el Sáhara Occidental son otros asuntos que deberían condicionar las relaciones con Londres.

78 Sin embargo, los limitados recursos nacionales, especialmente los militares (casi todos comprometidos en la defensa nacional, acción del Estado y participación en OTAN y UE), dificultan la presencia propia.

responder a zonas grises), el desarrollo de una ciberfuerza integrada y visión estratégica o la relevancia de plantear una amplia gama de opciones de respuesta y maniobra en la zona gris. Asimismo, sería necesario tener en cuenta todos los aspectos vinculados con el diseño y generación de la fuerza futura, la consolidación de una base tecnológico-industrial de defensa competitiva y orientada a las necesidades del mañana, la flexibilización de los procesos de obtención de armamento y material para reducir sus plazos y su necesaria adaptación a ciclos tecnológicos cada vez más cortos<sup>79</sup>.

Lo que sí nos enseña la estrategia británica es la importancia que las élites políticas y su comunidad estratégica otorga a estos trabajos. Trabajos fundamentados en análisis técnicos, transformados en políticas públicas y sometidos a escrutinio público. Trabajos que proporcionan una orientación clara a los actores implicados en su implementación y que, en el caso de Defensa, establecen un escenario de planeamiento a largo plazo para orientar la programación de los recursos y transformar la fuerza. Algo similar a nuestra *Revisión Estratégica de la Defensa* de 2003, que establecía el modelo de Fuerzas Armadas para 2015, y que sería necesario repetir para consensuar qué tipo de ejército queremos para 2035-40.

En conclusión, podrán discutirse muchos asuntos de la estrategia británica, pero no que no mire hacia el futuro. El tiempo dirá si Londres está en el camino correcto.

---

79

Muchos de estos asuntos están analizados con más detalle en Colom, G. (2021). From transformation to adaptation: analysing the Spanish military change (2004–2020). *Defence Studies*. Vol. 21, n.º 1, pp. 47-66.

## Composición del grupo de trabajo

**Vocales y  
coordinadores**

**D. Ignacio Cosidó Gutiérrez**

*Político español del Partido Popular. Senador de España*

**D. José Pardo de Santayana**

*Coronel del Ejército de Tierra*

*Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*

**Vocales**

**D. Pedro Francisco Ramos Josa**

*Licenciado en Ciencias Políticas (UNED) y Doctor en Paz y Seguridad Internacional (IUGM)*

**D. José Granados Carrión**

*Agregado de Defensa en la Embajada de España en Pekín 2017-2020*

**D. Ignacio Fuente Cobo**

*Coronel del Ejército de Tierra*

*Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*

**Dña. M<sup>a</sup> Angeles Muñoz Martínez**

*Directora de la Escuela de Gobierno y Liderazgo de la Universidad Francisco de Vitoria*

**D. Adriaan P. V. Kühn**

*Universidad Francisco de Vitoria, Relaciones Internacionales, Miembro de la Facultad*

**D. David Skuli**

*Universidad Francisco de Vitoria, asesor de Seguridad del Instituto de Política Internacional*

**Dña. Beatriz de León Cobo**

*Universidad Francisco de Vitoria, graduada en Derecho y Relaciones Internacionales*

**D. Alessandro Marrone**

*Jefe del Programa de Defensa del Institute Affari Internazionali (IAI)*

***D. Roberto Menotti***  
*Institute Affari Internazionali (IAI)*

***D. Guillem Colom Piella***  
*Profesor de Ciencia Política de la Universidad Pablo de  
Olavide*



