

GONZALO DE SALAZAR SERANTES

Los retos de la Alianza

Las estrategias de seguridad frente
a las formas emergentes de la guerra



Los retos de la Alianza

**Las estrategias de seguridad frente
a las formas emergentes de la guerra**

Los retos de la Alianza

**Las estrategias de seguridad frente
a las formas emergentes de la guerra**

GONZALO DE SALAZAR SERANTES

**MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA**

Madrid, 2022



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

SUBSECRETARÍA

Secretaría General Técnica

Vicesecretaría General Técnica

Área de Documentación y Publicaciones

- © Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, para esta edición
- © Gonzalo de Salazar Serantes, 2022
- © Patrimonio Nacional. Imagen de cubierta: “La Gorgona Medusa” Real Armería. Madrid.
Ref. 10000128

NIPO en papel: 108-22-044-9

NIPO en línea: 108-22-045-4

ISBN: 978-84-19003-03-4

Depósito Legal: M-21141-2022

Diseño e impresión: Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva del autor y no refleja necesariamente la postura del MAUC.

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado

<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

En esta publicación se ha utilizado papel procedente de bosques gestionados de forma sostenible.

A tenor de lo dispuesto en la Ley de Propiedad Intelectual, no está permitida la reproducción total o parcial de esta publicación, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, por fotocopia, por registro u otros métodos, ni su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de su uso, sin el permiso previo y por escrito del autor, salvo aquellas copias que se realicen para su uso exclusivo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

Índice

Agradecimientos	IX
Prólogo.....	XI
Parte I	1
I. Introducción	3
II. Las formas emergentes de la guerra y los nuevos espacios de confrontación.....	21
1. Rasgos de las formas emergentes de la guerra	24
2. Amenazas híbridas	30
3. La zona gris.....	48
4. Lecciones aprendidas en los últimos conflictos.....	55
5. Nuevas fronteras y nuevos espacios de confrontación	58
6. Hacia la disuasión integrada	75
III. Tensiones estratégicas y rivalidad interestatal a escala global	79
1. Las armas nucleares en la relación de fuerzas.....	83
2. La zona euroatlántica y la tensión este-oeste	86
3. Competencia estratégica en el Ártico	132
4. Asia-Pacífico.....	138
5. La OTAN frente a la rivalidad estratégica global	167
IV. Amenazas asimétricas y el flanco sur	171
1. Las amenazas asimétricas	175
2. Armamento y tecnologías	193
3. Las amenazas asimétricas en el flanco sur: la evolución hacia formas de guerra híbrida	199

V.	Los sistemas de armas y las nuevas aplicaciones tecnológicas	219
1.	Sistemas de armas	221
2.	Nuevas tecnologías con aplicaciones militares	228
3.	Aplicaciones tecnológicas en el desarrollo de capacidades asimétricas	254
VI.	Retos y oportunidades del cambio tecnológico: una perspectiva de seguridad	263
1.	Innovación y nuevas aplicaciones de tecnologías existentes.....	263
2.	Amenazas contra la ciberseguridad	266
3.	Nuevas tecnologías y nuevos retos	281
4.	Retos en el ámbito industrial y comercial: control de inversiones y de exportaciones estratégicas	293
5.	Retos del cambio tecnológico para las fuerzas aliadas	304
Parte II.....		311
VII.	El mundo al comenzar la tercera década del siglo XXI	313
1.	El escenario geopolítico	314
2.	Tendencias demográficas y sociales	336
3.	Recursos alimentarios y acceso al agua	340
4.	Cambio climático.....	341
5.	Flujos migratorios.....	342
6.	Fuentes de energía	344
7.	Guerra, seguridad y multilateralismo	346
8.	Estado y sistema internacional	367
VIII.	Riesgos, amenazas y estrategias de seguridad	373
1.	Estado y seguridad	374
2.	Antecedentes históricos de las estrategias de seguridad.....	378
3.	Disuasión como alternativa al conflicto bélico.....	383
4.	Percepción del sistema estatal: fortalezas y vulnerabilidades, riesgos y amenazas.....	387
5.	Las estrategias nacionales	399

IX.	Estrategias globales, competencia y rivalidad	425
	1. Estrategia de defensa y seguridad nacional en la República Popular China	427
	2. Estrategia de seguridad nacional de la Federación Rusa	436
	3. Estrategia de seguridad nacional de EE. UU.....	454
	4. Competición global y rivalidad estratégica en el siglo XXI	482
X.	Estrategias de defensa y seguridad colectivas en el espacio euroatlántico: la OTAN y la UE.....	493
	1. La Alianza Atlántica	495
	2. La Unión Europea.....	527
	3. La búsqueda de sinergias en el espacio euroatlántico.....	552
XI.	España y su seguridad nacional	559
	1. Cambio y adaptación entre los siglos XX y XXI: crecimiento, convergencia e internacionalización	560
	2. El sistema de seguridad nacional y la estrategia de 2021	568
	3. Defensa nacional.....	595
	4. Entorno operativo 2035.....	597
	5. Seguridad, capacidades y recursos: una estrategia para España	602
XII.	Los retos de la Alianza Atlántica.....	607
	1. Geografía, seguridad y rivalidad estratégica.....	610
	2. De las amenazas asimétricas a las amenazas híbridas	614
	3. Adaptación al cambio tecnológico y transición del modelo de fuerzas armadas	618
	4. Movilización de recursos e inversión sostenible en seguridad y defensa.....	625
	5. El Estado frente a escenarios de seguridad más complejos y volátiles: resiliencia, cohesión interna y alianzas internacionales	627
	6. Hacia una nueva arquitectura de seguridad.....	634
	7. Humana conditio.....	636
	Bibliografía	641
	Documentos de fuentes oficiales	641
	Tratados.....	650
	Otros documentos.....	653

Agradecimientos

Este libro es el fruto de varios años de trabajo, y son muchas las personas que a través de publicaciones, encuentros y conversaciones —oficiales e informales— han contribuido de una u otra manera a perfilar su enfoque y contenido. En primer lugar, el profesor Vicente Garrido Rebolledo, autor del prólogo y amigo personal desde hace muchos años, merece mi gratitud por asumir la carga de una lectura crítica del texto, que se suma a sus numerosas obligaciones académicas.

También quiero dejar constancia de mi agradecimiento al Coronel Ignacio Fuente Cobo y al Coronel José Pardo de Santayana, ambos analistas del Instituto Español de Estudios Estratégicos del Ministerio de Defensa, por la revisión crítica del texto, sus sugerencias y sus consejos, que han permitido mejorar considerablemente esta obra.

Igualmente, agradezco a otros militares españoles y de países aliados con los que he mantenido contacto en este periodo por sus interesantes análisis sobre la realidad internacional. Son muy numerosos los autores y especialistas en relaciones internacionales y asuntos de seguridad que han contribuido con sus estudios y publicaciones a orientar el enfoque y el contenido de este ensayo, citados con las correspondientes referencias bibliográficas. Finalmente, también quiero reconocer la ayuda que ha prestado para elaborar los gráficos y mapas Don Tadeo Mas Trelles Álvarez.

Roma, 1 de octubre de 2022

Prólogo

El libro que aquí prologamos cierra la trilogía de ensayos que Gonzalo de Salazar Serantes ha venido dedicando al fenómeno de los conflictos armados —en su acepción más amplia— a través de los dos volúmenes previos, *Guerra, paz y civilización* (2016) y *Crimen y conflicto armado* (2018), que también se ocupaba de las formas de delincuencia y el terrorismo. Tuve el placer de prologar también el primer volumen de esta trilogía, que ahora, con la publicación por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, cierra con un análisis erudito y unas estimulantes reflexiones acerca de los cambios en el entorno estratégico internacional, con especial atención a España, aunque de forma no exclusiva, desde 1982 hasta la actualidad.

La elección de ese período de tiempo no es casual; coincide con el XL aniversario del ingreso de España en la Alianza Atlántica y con la celebración de la Cumbre de la OTAN en Madrid del 28 al 30 de junio de 2022. Este ha sido uno de los acontecimientos de mayor relevancia internacional, marcado por la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, y en el que se aprobó un Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza, que sustituye al adoptado en Lisboa en 2010. Esos dos hechos constituyen, entre otros, el hilo conductor del presente libro, eje de las reflexiones y, sobre todo, de las propuestas que el autor va esbozando a lo largo de este ensayo. Eso sí, nos avisa ya desde las primeras páginas de que, en el mundo actual, todavía es pronto para comprender las consecuencias que tendrán esos acontecimientos en la comunidad internacional y en los sistemas políticos.

El método y enfoque global de los asuntos internacionales que ha venido caracterizando la producción científica de Gonzalo de Salazar (y que he venido siguiendo de cerca) está muy presente en el libro. Por ello, el contenido de los asuntos que aborda este ensayo va mucho más allá de unas meras reflexiones acerca de *Los retos de la Alianza Atlántica* tras la Cumbre de Madrid. El mismo autor los concreta con un subtítulo, *Las estrategias de seguridad frente a las formas emergentes de la guerra*, asunto que trasciende, con mucho, al marco geográfico exclusivo euroatlántico de la OTAN, para incluir también el papel de Rusia o China, las tensiones estratégicas en el Indo-Pacífico, el Flanco Sur y el Ártico en un mundo multipolar, aún lleno de incógnitas. Ahora bien, el propio autor reconoce que el tema que aborda el libro es “prácticamente inagotable y difícil de acotar”, por lo que ha sido necesario seleccionar tan solo “algunas cuestiones clave” para poder mantener de ese modo una línea argumental, “estableciendo puentes entre la descripción de los retos principales en la realidad internacional y los enfoques de las estrategias de seguridad que pretenden abordarlos”. El lector instruido siempre podrá echar en falta el desarrollo de algunos asuntos relacionados con la seguridad y defensa internacionales, o bien un mayor abundamiento en otros asuntos también de relevancia estratégica que el autor solamente apunta, pero conviene recordar que, la extensión total del ensayo supera las 600 páginas, habiendo podido perfectamente dar lugar a dos monografías.

El libro se divide en dos partes. En la primera de ellas Gonzalo de Salazar se ocupa de las nuevas guerras emergentes (concepto que trasciende al ya clásico de “nuevas guerras”, acuñado por la profesora Mary Kal-dor) abordando cómo afectan los avances tecnológicos (especialmente, la automatización de la seguridad, entre ellos, las tecnologías intangibles o los ciberataques) al cálculo de las capacidades militares nacionales y como, a su vez, ello puede incidir en el desarrollo de los conflictos armados. El autor llama también la atención acerca de la necesidad de considerar en esas nuevas guerras emergentes otros factores de organización, económicos, geográficos y políticos, así como los efectos sobre la opinión pública de los mensajes manipulados (“guerra de la información”) y que deben ser tenidos en cuenta en los conflictos armados, aunque no siempre sea fácil medir su impacto. La plasmación de la relevancia de esas variables queda patente por ejemplo en la evolución de la campaña militar rusa en Ucrania.

El análisis de las nuevas formas emergentes de guerra debe ir asociado al de los nuevos escenarios de confrontación (tanto en términos geográficos como políticos), para lo cual el autor selecciona cuatro zonas: Asia-Pacífico (o Indo-Pacífico), Euroatlántica (con una franja crítica en Europa central y oriental), el Flanco Sur (Oriente Medio-Norte de África y sus ramificaciones en el arco de inestabilidad que se extiende desde Asia central hasta el Mediterráneo) y el Ártico. El autor denomina “nuevos espacios abiertos”, fuera de la jurisdicción territorial de los Estados, los fondos marinos y oceánicos, las zonas polares, el espacio ultraterrestre y el ciberespacio, a los que se está extendiendo la tensión estratégica. Paralelamente, y de forma simultánea, se pone en evidencia una dimensión ideológica de la confrontación entre distintos modelos sociopolíticos, y el temor de los “Estados no democráticos” a las consecuencias de procesos políticos internos que están fuera de su control, con apoyo desde el exterior.

La relación de fuerzas en el ámbito militar es clave para comprender la evolución en los escenarios geopolíticos analizados, destacando sobre todas esas fuerzas las capacidades nucleares. En la actualidad, tan solo nueve Estados disponen de ellas: cinco de ellos son considerados por el régimen de no proliferación y su máximo exponente, el Tratado de No Proliferación Nuclear o TNP, potencias nucleares “de derecho” (Estados Unidos, Federación Rusa, Reino Unido, Francia y China); y otras tres adicionales, ninguno de ellos parte en dicho Tratado, potencias nucleares “de facto” (India, Pakistán y Corea del Norte), junto al caso especial de Israel. Gonzalo de Salazar alerta acerca del peligro de una posible guerra nuclear entre potencias atómicas, hasta ahora evitada, debido principalmente al papel de la disuasión nuclear, solo útil para el caso de un primer uso o ataque nuclear, pero no como respuesta a otra amenaza existencial, como ha venido anunciando Rusia en el contexto de la actual guerra contra Ucrania y en el marco de su doctrina no oficial de “escalar para desescalar”. Es necesario, afirma el autor, que los “Estados competidores adopten medidas de confianza y de mitigación tensiones” para evitar que un error de cálculo pueda dar lugar a ese aterrador escenario de conflicto.

La creciente rivalidad entre Rusia y la OTAN, motivada por la competición estratégica en la región euroatlántica merece especial atención en el presente ensayo, analizando el proceso de modernización de las fuerzas armadas y nucleares rusas, sus limitaciones (especialmente, en

términos tecnológicos), así como sus capacidades “reales” de despliegue y combate. El autor llega a la conclusión de que la invasión militar de Ucrania en 2022 ha revelado importantes deficiencias en las capacidades militares rusas, incluso mayores de lo estimado antes de comenzar el conflicto, con una efectividad en combate limitada, incluso, en la segunda fase de la guerra, debido, entre otros factores, a la innovación tecnológica realizada por Ucrania en el curso del conflicto, combinando medios antiguos con otros nuevos, experiencia que posiblemente será incorporada por los ejércitos aliados de la OTAN en futuros escenarios de conflicto. Pero Rusia aprenderá de sus errores, y no debe considerarse en el futuro como una amenaza de poca entidad.

Para poder competir estratégicamente con Rusia y poder hacer frente a la amenaza más significativa y directa que esta representa para la Alianza Atlántica (de acuerdo con el Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN), resulta necesario la mejora de las capacidades occidentales, especialmente, en materia de incorporación de tecnologías avanzadas, capacidades de transporte y despliegue de fuerzas, y sostenibilidad de la cadena de suministros en posibles escenarios de combate de alta intensidad. Pese a que la superioridad de Estados Unidos (que aporta el 70% del potencial militar de la OTAN) y del conjunto de los aliados frente a Rusia en medios militares, recursos tecnológicos, peso económico y demográfico sea evidente —en determinados ámbitos es teóricamente incluso abrumadora— en un escenario de conflicto real y debido a las carencias identificadas, en el Flanco Este de la OTAN tan solo existiría un preocupante “frágil equilibrio regional”, al menos durante la primera fase de un hipotético conflicto.

Otro escenario de competición estratégica entre Rusia y la OTAN es la región del Ártico, debido a la importancia de sus recursos naturales y su relevancia para la seguridad rusa, patente a través del despliegue en esa región de medios militares terrestres, navales y aéreos. El Ártico también atrae la atención de China y ha pasado de tener un papel secundario para Estados Unidos, a ser una de sus prioridades de seguridad a partir de 2009, manteniendo también un despliegue militar en la zona.

Por lo que se refiere a la región Indo-Pacífico, la emergencia de China como gran potencia en la zona es motivo de tensiones y deterioro de las relaciones entre este país y EE. UU., pero también con el resto de los Estados de la zona. China, por su parte, y de acuerdo con su propia percepción de la amenaza, está orientando ahora su estrategia a

la autodefensa (decisión por otra parte, lógica y legítima) para poder contrarrestar así una “eventual intervención militar extranjera”, lo que implica, como señala el autor, el “desarrollo de capacidades de ataque de precisión a largo alcance con misiles, vehículos hipersónicos y sistemas tripulados” para denegación de acceso de área, que incrementan los riesgos para las fuerzas navales y expedicionarias estadounidenses en el Pacífico occidental. Sin embargo, en su empeño de querer proporcionar una explicación equilibrada y justa acerca de los datos expuestos, se nos advierte también —sin infravalorar las capacidades militares chinas y reconociendo su rápido proceso de modernización— acerca de sus posibles vulnerabilidades: desfase tecnológico de gran parte del arsenal chino, dudas sobre la capacidad del mantenimiento técnico de los equipos, carencia de experiencia directa en combate de los mandos y capacidades logísticas deficientes, entre otros, aplicables a muchos elementos de sus fuerzas. Las fuerzas nucleares chinas son una excepción que, aun salvando las grandes diferencias numéricas en comparación con EE. UU. y Rusia, están siendo sometidas a un notable y preocupante esfuerzo de modernización. La relación de fuerzas está cambiando en el Indo-Pacífico, pero EE. UU. sigue siendo todavía la fuerza preeminente en la región y, para ello, seguirá también reforzando su alianza con los Estados de la zona —y no solo en el ámbito estratégico—. También es previsible la revisión de las actuales alianzas y la creación de otras nuevas con países socios en el Indo-Pacífico, con especial atención a Japón e India.

Los conflictos y las amenazas asimétricas son cada vez más frecuentes y la gravedad de sus consecuencias varía según las regiones. Entre ellas, destacan las amenazas provenientes del Flanco Sur de la OTAN, que han ido evolucionando a través de las guerras de Afganistán, Irak, Siria y Libia al que el autor dedica un capítulo. Una de las modalidades de esa evolución de los conflictos asimétricos es la “guerra híbrida”, concepto muy controvertido ya que, pese a su utilización extensiva a lo largo de los últimos años (aunque conviene recordar aquí que su primera definición aparece en un trabajo académico de la Marina estadounidense de 2002 para advertir de las tácticas empleadas por la insurgencia chechena contra el ejército ruso durante la Primera Guerra de Chechenia), aún no existe un claro consenso entre la comunidad académica de defensa más allá del mínimo común denominador de entender que se trata de la combinación de medios, procedimientos y tácticas convencionales y

asimétricas. Entre las amenazas asimétricas de las que se ocupa el autor en el libro figuran el terrorismo en distintas dimensiones y a cargo de diferentes actores; el crimen organizado y su simbiosis entre delincuencia organizada y redes terroristas; y la insurgencia contra el Estado y en el entorno urbano. Incluye también el capítulo IV algunas reflexiones acerca del armamento y la tecnología utilizados por parte de los actores no estatales, principalmente, grupos insurgentes. En su valoración global de las amenazas asimétricas en el Flanco Sur —concepto clásico ya superado por la Alianza, que prefiere referirse a estrategias regionales en el Mediterráneo y el Sahel—, el autor señala que la mitigación de las amenazas para la seguridad en la región “requiere un refuerzo de la estabilidad de los Estados, el tratamiento adecuado de los flujos migratorios y la cooperación en la lucha contra el terrorismo”.

Una de las partes centrales del libro está constituida por los capítulos quinto y sexto, dedicados al análisis de los sistemas de armas y las aplicaciones de las nuevas tecnologías con fines militares. Se trata de un asunto clave para entender la evolución futura de los conflictos (clásicos e híbridos) y cuyo tratamiento no es sencillo, requiriendo una serie de conocimientos que, en muchas ocasiones, se circunscriben casi exclusivamente al ámbito de los profesionales de las fuerzas armadas. Y es en este ámbito en donde, una vez más, Gonzalo de Salazar demuestra su erudición, poseyendo sólidos y profundos conocimientos también sobre estas cuestiones. De hecho, estos dos capítulos bien podrían constituir una monografía con entidad propia. En ellos se analizan las categorías de sistemas de armas convencionales existentes en los ejércitos regulares y las armas de destrucción masiva (ámbito acerca del cual el autor posee un gran bagaje intelectual y profesional, habiendo sido Embajador Representante Permanente de España ante la Oficina de Naciones Unidas y otros Organismos Internacionales en Viena, delegado y Presidente del Arreglo de Wassenaar y, previamente, Subdirector General de No Proliferación y Desarme en el MAUEC). También aborda las nuevas tecnologías existentes en el mercado (especialmente las tecnologías digitales en el campo de la defensa y la seguridad, a saber, las plataformas espaciales, la robótica, la inteligencia artificial, la propulsión hipersónica, y la biotecnología) y sus diversas aplicaciones en el desarrollo de capacidades asimétricas. Por último, señala algunos retos importantes para la gobernanza internacional en el control de difusión de tecnologías estratégicas. Pero el análisis de todos los sistemas de armas

y tecnologías emergentes citados no se limita a las consecuencias que ello tiene para los Estados, sino que, además, se extiende al de los retos en el ámbito industrial y comercial y, particularmente, al del control de inversiones y de exportaciones estratégicas.

La segunda parte del ensayo tiene un carácter más programático y arranca con unas reflexiones acerca de los principales rasgos del escenario geopolítico internacional y de las dinámicas de confrontación-cooperación de la sociedad internacional a través de la observación del comportamiento de algunos de sus actores más relevantes, así como de los principales factores que contribuyen a ello. Trascendiendo la unidad de análisis estatal, Gonzalo de Salazar también presta atención a uno de los asuntos recurrentes de los estudios estratégicos: el futuro de las relaciones transatlánticas y la relación UE-OTAN, sometida a los “vaivenes” de los resultados de las elecciones presidenciales en EE. UU. También se identifican las tensiones en el entorno geopolítico de la Unión Europea, especialmente, con sus regiones adyacentes. En esa observación del escenario geopolítico internacional el autor se fija en varias variables transversales, cualitativas y cuantitativas, que deben ser tenidas en cuenta a la hora de realizar cualquier análisis acerca de evolución de este escenario: la evolución demográfica y los cambios en la geografía urbana; la estructura social; las crisis alimentarias; las dificultades para acceder a escala mundial a un recurso tan básico y necesario como es el agua; las consecuencias del cambio climático para las poblaciones y el planeta en general y, de forma particular por sus implicaciones para la seguridad internacional, las consecuencias de ese cambio para los flujos migratorios; y, finalmente, el incremento del consumo de energía.

Plantea la necesidad de una mejora de las estructuras y de los mecanismos multilaterales clásicos en el funcionamiento de organizaciones internacionales con base en un tratado internacional, que muchas veces tienen procedimientos poco flexibles de adopción de decisiones, como ocurre también en Naciones Unidas. Para hacer frente a esos problemas, la Comunidad Internacional ha optado con mayor frecuencia por lo que Gonzalo de Salazar denomina un “multilateralismo cooperativo”, orientado a resultados, renunciando a utilizar estos foros como escenario de confrontación y en los que, como propuesta, sugiere la necesidad de “mejorar los canales de comunicación, las modalidades de cooperación y el proceso de adopción de decisiones”.

El estudio de las estrategias nacionales de seguridad y defensa y su respuesta a los riesgos y amenazas se aborda en el capítulo octavo del ensayo. Como ya advertía el autor en las primeras páginas del libro, ese estudio no se basa necesariamente en una realidad objetiva de los riesgos y amenazas, sino también en la forma en la que éstos son percibidos y descritos por las autoridades nacionales y, en cierta medida, por una mayoría de la clase política, de la comunidad académica y del imaginario colectivo. Por ello, percepciones y líneas de acción —y, por ende, también la respuesta y el desarrollo de las capacidades necesarias— constituyen un binomio en las estrategias de seguridad. Su publicación, señala Gonzalo de Salazar, puede implicar “costes políticos”, al “identificar rivales y competidores, definir objetivos y estrategias, y explicar (aunque sea superficialmente) las propias vulnerabilidades”; la estrategia publicada puede estar expuesta a reacciones de otros Estados, a la adaptación de sus propias estrategias o a debates en la opinión pública nacional. Por todo ello, la publicación de una estrategia de seguridad nacional debe ser un “ejercicio de comunicación pública”.

Deducimos también cierta acritud en la crítica que el autor realiza al valor real de estos documentos programáticos y su relación entre contenido y aplicación, cuando señala que la “descripción analítica del entorno estratégico en el que opera un Estado y de las áreas relacionadas con éste debe completarse necesariamente con el diseño estratégico propiamente dicho, es decir, la formulación de los medios y procedimientos que se aplican para alcanzar los objetivos establecidos”, afirmación con la que estamos totalmente de acuerdo, pero acerca de la cual no vislumbramos una fácil solución ya que, a la postre, el componente político de toda estrategia —sea nacional o colectiva— determina su contenido, que en la mayoría de las ocasiones depende de consideraciones ideológicas a corto plazo.

El principal valor de este capítulo lo constituye, a nuestro entender, el recorrido y comparación entre las estrategias nacionales de seguridad de algunos Estados representativos integrantes de tres regiones: Asia-Pacífico (Australia, Indonesia, Japón, República de Corea), Europa (Alemania, Finlandia, Francia, Italia, Polonia, Reino Unido, Suecia y Ucrania) y el Mediterráneo (aunque en este caso, tan solo se incluye la referencia a Israel, lo que evidencia el vacío de una serie de Estados en la región que no han hecho públicas ni han difundido sus estrategias nacionales de seguridad). Por su parte, el capítulo siguiente realiza ese mismo ejercicio de

análisis y comparación de las estrategias de China, Rusia y Estados Unidos, tres Estados con proyección geopolítica global y autónoma.

Los tres Estados coinciden en la percepción de amenazas asimétricas vinculadas al tipo de conflictos y tensiones más habitual de las últimas décadas (terrorismo, extremismo violento, crimen organizado, la proliferación de ADM y la infiltración extranjera con fines desestabilizadores); también coinciden en el impacto del uso de nuevas tecnologías con fines desestabilizadores dentro de este espectro de amenazas. Aun teniendo en cuenta el acceso limitado a los documentos públicos que contienen esas estrategias o textos relacionados (principalmente los publicados o traducidos en lenguas occidentales), el análisis de las percepciones de riesgos y amenazas y los planteamientos de seguridad y defensa de China, Rusia y Estados Unidos (y las reflexiones que realiza el autor acerca de ellos) resulta de suma utilidad.

Para cerrar la sección relativa a las estrategias, el capítulo siguiente se ocupa de los dos únicos sistemas colectivos de seguridad y defensa vigentes en el mundo: la Alianza Atlántica y la Unión Europea, que son descritos y analizados profusamente desde su origen hasta su formulación actual. También realiza el autor una serie de consideraciones acerca de los debates y controversias en torno a la Alianza Atlántica (gastos de defensa, recursos y alcance geográfico), así como sobre la transformación de la OTAN. Por lo que se refiere a la UE, Gonzalo de Salazar describe la evolución de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), instaurada (al menos, con ese nombre, pero sucesora de la PESC por el TUE) por el Tratado de Lisboa en 2009 y sus dos principales innovaciones, la *cláusula de asistencia mutua* y la *cláusula de solidaridad*. También se ocupa de los tres documentos estratégicos adoptados hasta la fecha por la UE: la *Estrategia Global de 2016*, la *Estrategia de Seguridad de 2020* y la reciente *Brújula Estratégica de 2022*. Termina el capítulo con unas consideraciones acerca de la necesidad de combinar sinergias en el espacio euroatlántico entre la OTAN y la UE ya que, aunque se trata de organizaciones distintas y con objetivos diferentes, su evolución actual refleja una convergencia en el ámbito de la defensa. No obstante, el debate acerca de la competencia o complementariedad entre ambas, especialmente debido a las distintas percepciones entre sus Estados miembros y consideraciones de tipo económico, siempre ha sido un asunto recurrente y no vislumbramos un escenario distinto al respecto.

La política española de seguridad y defensa merece en el ensayo un capítulo propio. Gonzalo de Salazar avanza desde las primeras líneas, dada la posición internacional de España, su opinión a favor de invertir más recursos en la seguridad y defensa nacional —una inversión sostenible y, en la medida de lo posible, previsible a medio plazo—. El lector encontrará de gran utilidad el análisis que el autor realiza en este capítulo acerca del sistema de seguridad nacional español (no es fácil encontrarlo más allá de los documentos publicados por organismos públicos o vinculados a ellos) y, especialmente de la *Estrategia de Seguridad Nacional* aprobada en 2021, completado con el de otras estrategias sectoriales.

Por lo que se refiere a la política española de defensa, se describe el contenido de la *Directiva de Defensa Nacional de 2020* (DDN 2020), cuyo principal reto para su ejecución práctica es, en opinión del autor, determinar la planificación presupuestaria a medio y largo plazo teniendo en cuenta, además, que sería necesaria su actualización como consecuencia de los nuevos factores derivados de la guerra en Ucrania. Hay que tener en cuenta el documento “Entorno Operativo 2035”, publicado por el Ministerio de Defensa en 2019, que define el marco de seguridad de los próximos años y que, introduce el concepto de *zona gris* de los conflictos, de difícil definición.

En el último capítulo, Gonzalo de Salazar, en base a todos los aspectos tratados en el ensayo, identifica cuál debería ser la hoja de ruta de la Alianza Atlántica para hacer frente a una creciente rivalidad entre grandes potencias, que se superponen a los frecuentes conflictos asimétricos y amenazas híbridas en un período caracterizado, como se señala en varias ocasiones, por los cambios tecnológicos —que cambiarán la naturaleza de la guerra y a los que deberán adaptarse también las fuerzas armadas— y con varios dilemas por resolver, entre ellos el *binomio Flanco Este/Norte-Flanco Sur* y el grado de implicación de la Alianza en el Indo-Pacífico. Una de las primeras consecuencias de dicho cambio, que quizás lleve a la definición de un nuevo paradigma —de hecho, ya en marcha— o revolución en la forma de conducción de las operaciones militares, afectará inevitablemente a los recursos e inversión sostenible en seguridad y defensa, reevaluando las estrategias, las prioridades de inversión y los métodos de producción industrial, entre otros.

La lectura de este ensayo suscita diversas cuestiones de especial relevancia para España y para toda la comunidad internacional. En la zona

euroatlántica hemos llegado al final de la coexistencia basada en la Carta de Helsinki. La muerte de Mijail Gorbachov el pasado 30 de agosto también viene a simbolizar el ocaso de una generación visionaria que hizo posible en la URSS soñar, por poco tiempo, con un orden mundial que dejase atrás la Guerra Fría. Tomamos conciencia de que se ha cerrado un ciclo histórico y nos adentramos en una nueva etapa. En ella hay factores geopolíticos y tecnológicos que evolucionan con mayor rapidez que la que tienen los Estados para reaccionar y planificar sus estrategias. También somos testigos de un cuestionamiento de las alianzas por algunas corrientes de opinión, ya existente en una parte de la opinión pública occidental desde el último tercio del siglo XX, que reemerge ahora orientado por intereses más pragmáticos que ideológicos.

El estudio de las alianzas, en sentido amplio, ha ocupado y ocupa un papel muy importante en la disciplina de las Relaciones Internacionales, especialmente para comprender las dinámicas de conflicto-cooperación en la sociedad internacional. La hipótesis que sustenta el neorrealismo o estructuralismo realista refiere que la causa de conflicto en el sistema internacional se debe a la estructura anárquica de dicho sistema y, para evitar la existencia del estado de guerra, los Estados se comunican entre sí con la finalidad de buscar alianzas y acuerdos cooperativos. Entre esas alianzas destaca la Organización del Tratado del Atlántico Norte, lo que merece una reflexión al abordar su evolución histórica desde 1949 hasta la actualidad. También es importante seguir de cerca el proceso de formación de una alianza en el Indo-Pacífico que persiga una relación de fuerzas favorable en la región. Estados Unidos se encuentra en el epicentro de ambas. La *creación de alianzas* permite a los Estados mejorar sus capacidades y mantener así su seguridad y supervivencia en un sistema internacional relativamente anárquico. La *anarquía* constituye base teórica para los paradigmas realistas, liberales, neorrealistas y neoliberales de las Relaciones Internacionales¹. Para Kenneth Waltz, el

1 El politólogo neorrealista Kenneth Waltz, que formuló la *teoría del equilibrio de poder*, señala que la estructura del sistema político internacional está definida inicialmente por el principio de su organización y que ese principio es la anarquía (*Theory of International Relations*, McGraw-Hill, 1979). En el libro *The origins of the Alliances*, Stephen Walt (discípulo de Waltz) señala que las fuerzas que unen y separan a los Estados acaban afectando a la seguridad de cada uno de ellos, determinando a su vez el carácter y gravedad de la amenaza a la que se enfrentan y la ayuda que estos pueden esperar de terceros, base de la *teoría de equilibrio de amenazas* (Cornell University Press,

sistema internacional no es un sistema ordenado, legalmente instituido, sino, por el contrario, un sistema esencialmente anárquico en el cual las distintas unidades (los Estados) tienen que encontrar por ellas mismas cómo deberán convivir las unas con las otras, cómo van a persuadir, a desenvolverse o resolver sus propias preocupaciones en materia de seguridad. En un sistema como el descrito, la cooperación entre Estados tiende a reducirse y está condicionada por su interés nacional, rasgo característico del realismo político clásico desde sus orígenes. Un Estado se aliara con otro siempre y cuando esa alianza garantice su seguridad y no aumente su vulnerabilidad, de tal forma que los Estados buscarían en las alianzas un refuerzo de su seguridad y de sus capacidades a través de la cooperación, sin ser sometidos a la voluntad de otro Estado. Una cooperación sin estos beneficios interestatales no tendría sentido y el Estado evitaría realizarla.

La tradicional *teoría del equilibrio de poder* de Kenneth Waltz señala que los Estados únicamente forman alianzas para equilibrar la relación de fuerzas con otros Estados que son considerados más poderosos, con el fin de protegerse de ellos o de coaliciones cuyos superiores recursos podrían representar una amenaza. Sin embargo, la *teoría del equilibrio de amenazas* —de su discípulo Stephen Walt— propone el “carácter de la amenaza” como factor clave para explicar los motivos por los que se crean las alianzas, frente a la búsqueda de un simple “equilibrio de poder”². Por su parte, John Mearshiemer señala que los Estados más débiles generalmente forjan alianzas para equilibrar su poder, mientras que los más fuertes a veces forman alianzas para aumentar su participación del poder mundial³. El valor añadido de las alianzas es, sin duda, que estas pueden ayudar a gestionar y fomentar relaciones entre sus miembros

1987). Sin embargo, la teoría constructivista discute que la anarquía sea una condición fundamental del sistema internacional. El politólogo constructivista Alexander Wendt argumenta que “la anarquía es lo que los Estados hacen de ella” (*International Organizations*, vol. 46, n° 2/1992).

2 Walt ilustra su tesis a través del ejemplo de los modelos de alianza creados a principios del siglo XX para enfrentarse al expansionismo alemán durante las dos guerras mundiales: en 1914, el Imperio alemán no era más poderoso que Gran Bretaña, pero Francia y Rusia prefirieron unirse a Gran Bretaña porque percibían que Alemania era más “amenazante”.

3 John Mearshiemer, *The Tragedy of Great Power Politics*, WW Norton & Company, 2001.

—y entre estos y los no miembros—, al tiempo que hace que el sistema internacional sea, en principio, más predecible y estable.

El papel de las alianzas ha pasado a formar parte del concepto de *disuasión integrada* desde 2021. Por ello, la percepción de las amenazas por aliados situados en distintas zonas geográficas, en diferentes entornos estratégicos y con diferentes capacidades militares será determinante para la futura evolución de la OTAN y de otras alianzas internacionales, tanto en lo relativo a la Federación Rusa en el espacio euroatlántico —especialmente a la luz de la guerra en Ucrania— como a otros actores de primer orden en el Indo-Pacífico. También es previsible que sean necesarias nuevas transacciones entre aliados para equilibrar la relación coste-beneficio dentro de ellas en materia política, de defensa y de seguridad nacional.

Somos testigos de un desfase creciente entre las estructuras y mecanismos multilaterales de estabilidad creados en el siglo XX y los nuevos retos a los que se enfrenta la comunidad internacional. En Nueva York, Ginebra y Viena comprobamos las disfunciones de los foros multilaterales, que se derivan —en parte— de la colisión de intereses entre las grandes potencias, pero también a veces del uso de mecanismos desfasados. Estas disfunciones son amplificadas por Estados menores y potencias regionales que se sienten relegadas o amenazadas por el orden actual y por iniciativas que, aunque sean idealistas y cuenten con suficiente apoyo, no resuelven los problemas reales a los que nos enfrentamos. La erosión de los regímenes de control de armamentos, desarme y no proliferación es patente, así como el cuestionamiento de sus metodologías. El control de armamentos está también condicionado y limitado por las diferencias entre las doctrinas militares y la heterogeneidad de los sistemas de armas de distintos países y alianzas. Y —mientras seguimos asistiendo a numerosas reuniones multilaterales basadas en principios y mecanismos que el mundo ya está abandonando— políticos, diplomáticos, militares y académicos debemos asumir la tarea de reconstruir la arquitectura de seguridad mundial. Por todo ello, esta obra nos hace tomar conciencia de la época en la que nos ha tocado vivir, un nuevo ciclo histórico en el que resulta inútil ignorar la realidad para centrarnos en la rutina del pasado.

Las alianzas (militares, pero también políticas y económicas) seguirán siendo necesarias, ya que los actores del futuro necesitarán basarse en amplias redes de relaciones y en la ventaja informativa para poder competir y cooperar. Pero también será necesario fortalecer los vínculos entre Estado

y sociedad a la hora de abordar los retos para la seguridad nacional y colectiva, de tal forma que el ciudadano de a pie sienta de una forma más cercana los asuntos relacionados con la política de seguridad y defensa, y ello no solo en momentos puntuales de conflictos armados o crisis internacionales en la vecindad más cercana. Este curso de acción exigirá mucha más pedagogía (no confundir con propaganda) de cara a aumentar la concienciación social y un firme convencimiento por parte de todos acerca del carácter imprescindible de la seguridad nacional, y de la corresponsabilidad de todos en las medidas a adoptar para hacer frente a los desafíos, riesgos y amenazas de toda índole. Este es precisamente el objetivo principal del Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión del día 25 de mayo de 2021. Como en todo documento programático, habrá que poner en la balanza las intenciones con las capacidades y los medios necesarios para su aplicación.

Llegado a este punto, el lector ya intuirá el colosal trabajo realizado por Gonzalo, diplomático polifacético (llegado también a este punto, me permito la licencia de utilizar tan solo su nombre, en base a los más de veinte años de amistad que hemos mantenido hasta la fecha y las muchas horas de debate sobre asuntos de seguridad y defensa que ella ha generado), en esta tercera parte de una trilogía que ha venido dedicando al estudio de los conflictos armados y que, por llevarle la contraria una vez más, me atrevo a predecir que no será la última, porque aunque la naturaleza de los conflictos y la violencia cambie y evolucione, lamentablemente, estos no llegarán a desaparecer.

Madrid, 5 de septiembre de 2022

Vicente Garrido Rebolledo

Director de la Cátedra de Seguridad y Defensa “Francisco Villamartín”

Universidad Rey Juan Carlos

Vicepresidente de la Asociación Española de

Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales

(AEPDIRI)

Parte I

“La guerra global, al igual que la paz global, significa que todos los frentes y todos los ámbitos están interrelacionados. Por muy alejados que estén unos de otros, el éxito o el fracaso en uno de ellos tendrá un efecto inmediato y determinante en los demás”.

Nicholas J. Spykman



Introducción

En 2022 se han cumplido cuarenta años desde que España ingresó en la Alianza Atlántica y la experiencia de estas cuatro décadas permite hacer una reflexión retrospectiva sobre los cambios que se han producido en nuestro entorno estratégico. En 1982 estábamos en los años de plenitud de la *Guerra fría*, con el temor al estallido de una tercera conflagración bélica y al terror de la guerra nuclear. España había culminado su transición a la democracia pocos años antes y, aunque se enfrentaba a importantes desafíos económicos y políticos, tenía un rumbo claro en su política exterior y de seguridad: su integración en Europa y en la comunidad de democracias occidentales. Desde un primer momento y durante todos estos años, España ha mostrado su lealtad a la Alianza Atlántica y solidaridad con sus socios y aliados, participando en múltiples misiones militares en varios continentes, asumiendo costes y sacrificios en aras de la seguridad colectiva. Más allá de los debates en materia presupuestaria, España ha sido en la OTAN un contribuyente neto de seguridad. Hoy en día, se ha consolidado la convicción de que la seguridad y la defensa colectiva constituyen nuestra única estrategia viable y realista.

El entorno estratégico de 2022 es muy diferente del de 1982. Algunos rasgos actuales de las relaciones internacionales siguen recordándonos el mundo de la Guerra Fría, otros se presentan como viejos problemas con nuevos intérpretes, pero muchas otras cosas han cambiado. Sobre el telón de fondo de las rivalidades estratégicas y de numerosos conflictos asimétricos, el mundo se enfrenta a retos a los que no se prestaba tanta atención en el siglo pasado: la revolución tecnológica y la digitalización, la evolución demográfica y los flujos migratorios, la transición energética y las consecuencias del cambio climático, entre otros. Hay también espacios cada vez más abiertos a la exploración, a la explotación y a la

controversia, como el ciberespacio, el espacio ultraterrestre o los fondos marinos. Es difícil imaginar entre estos factores alguno que no tenga impacto en la seguridad. Vivimos en una realidad internacional en la que se refleja un incremento en la interdependencia, la complejidad y la velocidad de los cambios, así como en la incertidumbre sobre la evolución de los escenarios de seguridad. Se trata de escenarios condicionados por la emergencia de China como gran potencia y por sus implicaciones para el equilibrio estratégico, mientras Rusia sigue siendo un actor político y militar relevante. La irrupción de la primera en el escenario estratégico global ha sido considerada por muchos analistas como “desafío sistémico”. Además, el *statu quo* del orden mundial surgido tras la Guerra Fría ha sido desafiado en los últimos 15 años, especialmente desde el discurso del presidente Vladimir Putin en la Conferencia de Seguridad de Múnich en 2007 y, posteriormente, con el ascenso al poder de Xi Jinping, cuyas ideas se reflejan con claridad en la Estrategia de Seguridad Nacional de China publicada a principios de 2015 y en versiones posteriores.

El conflicto en Ucrania en 2022 ha llevado al actual escenario estratégico en Europa a unas tensiones sin precedentes desde hace décadas. Esta guerra está poniendo a prueba la cohesión de la Alianza Atlántica, y también la cohesión política interna de algunos aliados. Desde 2020, el mundo ha quedado marcado por la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias económicas, sociales y políticas, también con implicaciones para la seguridad. Tras dos años de pandemia con consecuencias inimaginables poco tiempo antes, el mundo emerge ahora con algunos rasgos diferentes de los del pasado, y todavía es pronto para comprender las consecuencias que tendrán en la comunidad internacional y en los sistemas políticos. Esta situación se produce en un contexto de ascenso del populismo y de volatilidad económica en los países industrializados, con un considerable impacto social, mientras se debilita en muchas sociedades la confianza en las instituciones. Corrientes antiliberales y antisistema han tomado fuerza en muchos países, incluidos los occidentales, arrojando dudas sobre la futura estabilidad política en algunos de ellos. La crisis alimentaria mundial provocada por la guerra en Ucrania ha desencadenado fuertes tensiones en gran parte del mundo en desarrollo, cuyas sociedades son muy sensibles a la inestabilidad en los suministros y precios alimentarios. Todo ello ha llevado a realizar una reflexión en la Alianza Atlántica con el fin de adaptar sus estructuras y funciones a los nuevos desafíos. La evolución de los conflictos bélicos en distintos continentes, y en particular el desenlace de la guerra de Afganistán en el verano de 2021 y la agresión militar rusa contra Ucrania en 2022, dejan abiertos numerosos interrogantes sobre la seguridad global. Entre ellos está, en primer lugar, la capacidad de Occidente para mantener la

cohesión frente a esta y futuras amenazas de esta naturaleza, dado que puede haber distintas percepciones del riesgo y diferente impacto de los costes, por ejemplo, en los ámbitos energético y económico. También cabe preguntarse sobre el impacto de esta guerra en las instituciones de seguridad europeas y euroatlánticas. Finalmente, habrá que extraer conclusiones del desarrollo del conflicto bélico desde el punto de vista militar, tanto en la evaluación de las capacidades militares de los potenciales adversarios como en la naturaleza de la guerra moderna —en sus aspectos emergentes y en los clásicos—, incluido el papel de la disuasión nuclear.

Los retos de la Alianza Atlántica

Este ensayo complementa a dos volúmenes anteriores. El primero, *GUERRA, PAZ Y CIVILIZACIÓN* (2016), analizaba la evolución histórica de los conflictos armados, argumentando que las dos guerras mundiales del siglo XX habían traumatizado a las sociedades que participaron en ellas y sufrieron sus consecuencias. Desde entonces se habían creado mecanismos para reducir el riesgo de guerra entre Estados mientras, paradójicamente, continuaba en las potencias militares el desarrollo de armamentos cada vez más sofisticados. Sin embargo, estas armas avanzadas se empleaban con menor frecuencia que el armamento anticuado y de bajo coste con el que se ha hecho el 90% de las guerras de las últimas décadas. Desde fines del siglo pasado, la mayor parte de los conflictos armados han sido asimétricos; se han usado en ellos especialmente armas pequeñas y ligeras, así como explosivos poco sofisticados. En la mayoría de los casos, al menos uno de los contendientes no era un Estado. No obstante, toda la arquitectura internacional de acuerdos de desarme, de no proliferación y de medidas de confianza creada en el siglo XX se centraba en evitar los conflictos entre Estados, sin dar respuesta a las amenazas más frecuentes.

CRIMEN Y CONFLICTO ARMADO (2018) pone en evidencia la convergencia entre conflicto armado, delincuencia común y terrorismo. En las guerras de las dos primeras décadas del siglo XXI no asistíamos a combates entre ejércitos regulares, ni a escenarios bélicos futuristas con armas de alta tecnología, sino a conflictos interminables en los que las redes del crimen organizado explotaban cada oportunidad para obtener beneficio de su asociación con la insurgencia armada y el terrorismo, hasta crear una verdadera simbiosis entre todos ellos. Tanto *GUERRA, PAZ Y CIVILIZACIÓN* como *CRIMEN Y CONFLICTO ARMADO* contienen una tercera parte dedicada a describir y analizar los esfuerzos y los logros de la comunidad internacional para prevenir, frenar o mitigar las consecuencias de esta tipología de conflictos y de violencia armada. Estos esfuerzos son

el reflejo de la capacidad de reacción colectiva frente a retos comunes y el fruto de una larga reflexión durante décadas sobre la naturaleza de la violencia armada.

En este tercer volumen abordamos la enorme complejidad de los retos a los que debe enfrentarse la Alianza Atlántica, así como el desarrollo de estrategias de seguridad nacionales y- colectivas que habrán de surgir para hacerles frente. Esta complejidad se debe no solo a la existencia de grandes y múltiples desafíos, sino también a la cantidad de fuentes de información a las que se tiene acceso, veraces o no, que dan una creciente sensación de conocimiento, pero también mayores riesgos de distorsión de la realidad y de manipulación. En este contexto, junto a las formas tradicionales de hacer la guerra, entre las modalidades emergentes crece la relevancia de la “guerra de información”.

La publicación de este libro se produce en un mundo conmocionado por la guerra en Ucrania, provocada por Rusia en un intento de retener a dicho país en su órbita de influencia y obligarle a renunciar a su soberanía e integridad territorial. Los objetivos políticos declarados del gobierno ruso con la llamada “operación militar especial” eran “desnazificar” Ucrania, desmilitarizarla, desarmarla, imponer su neutralidad estratégica impidiendo su ingreso en la Alianza Atlántica y poner fin al “genocidio” que supuestamente sufre la población rusófona de la región de Dombás. En realidad, se ha producido una violación de la integridad territorial de un Estado soberano mediante el recurso a la violencia armada indiscriminada, deliberada y premeditada, con importantes indicios de haber cometido crímenes de guerra. La invasión de Ucrania por Rusia ha acabado con los restos de la frágil arquitectura de seguridad euroatlántica establecida a principios de los años 90, haciendo caducar el paradigma estratégico de las últimas décadas. Es imposible predecir todavía el desenlace de este conflicto y su duración, que será probablemente larga, pero cuando el presente texto se envió a la imprenta en octubre de 2022, el balance revelaba la gran capacidad de combate de las fuerzas armadas ucranianas en defensa de su independencia y soberanía nacional, la movilización de los países occidentales en su ayuda, así como las deficiencias de las fuerzas armadas rusas para llevar a cabo el plan inicial de operaciones. El escaso papel de las tecnologías más avanzadas y de los ciberataques en este conflicto hace pensar que las *formas emergentes de la guerra* se hallan todavía en una fase preliminar de desarrollo y que en el *espectro híbrido* los armamentos convencionales y tácticas clásicas siguen siendo un componente esencial en la fusión entre lo nuevo y lo antiguo. Tampoco puede excluirse que este sea un episodio más en una serie de confrontaciones en las que se recurra sucesivamente a otros instrumentos y tecnologías emergentes. Este libro describe el mundo que llevó a esta guerra y el punto de partida para lo que ha de venir después.

El revisionismo de Rusia, su esfuerzo de modernización militar para mantener su estatus de gran potencia y el ascenso de China como potencia global son factores condicionantes del escenario estratégico del siglo XXI. En el siglo pasado, la tensión Este-Oeste enfrentaba a dos sistemas político-económicos: Occidente y la URSS con sus aliados. Hoy día, las tensiones entre China y Occidente, y entre este último y Rusia, siguen teniendo un fuerte componente ideológico en torno a divergencias sobre los respectivos sistemas de valores, las ideas asociadas a la democracia, el respeto a los derechos humanos y el principio de autoridad soberana. En este escenario están en liza importantes cuestiones que pueden determinar el orden mundial del siglo XXI:

- El papel de Rusia y China en un mundo multipolar, en el que pretenden delinear *áreas de influencia* no reconocidas por el resto de la Comunidad Internacional.
- La oposición de ideologías que constituyen la base de diferentes modelos sociopolíticos y distintos conceptos de democracia, derechos humanos y mecanismos de la relación entre el Estado y la sociedad.
- El desenlace de tensiones estratégicas, cuyos focos territoriales se encuentran en Taiwán; en Hong Kong y el futuro de su modelo político; en las cadenas de islas que rodean a China; en Ucrania; en el Cáucaso; en el mar Negro y en el acceso al Báltico en torno a Rusia.
- Las rutas marítimas a través de Oriente Medio y el Ártico.

Posiblemente Asia Central se sume a esta lista en el futuro, ya que los intereses de Rusia y China podrían no estar alineados en esta región en los próximos años. Es difícil prever ahora la futura evolución de las relaciones entre Pekín y Moscú, actualmente caracterizadas por la cooperación y el apoyo mutuo frente a desafíos comunes, pero también son justificables las dudas sobre su sostenibilidad a largo plazo.

La relación entre EE. UU. y Rusia ha evolucionado hacia una combinación de políticas de contención y disuasión, quedando suspendida la cooperación y el diálogo sobre la estabilidad estratégica en los ámbitos en los que era todavía posible antes de la invasión de Ucrania. En esta relación eran y siguen siendo temas prioritarios el control de armamentos y la estabilidad en la región euroatlántica, en el Ártico y en Asia Central. Pero para EE. UU., como para los Estados Miembros de la Unión Europea, su sistema de valores es irrenunciable.

China y Rusia podrían llegar a negociar un día con EE. UU. los niveles de fuerzas nucleares, navales, aéreas o terrestres y su despliegue, pero no aceptarán

que la aplicación de los principios del pluralismo democrático y el respeto a los derechos humanos estén en la agenda o afecten a su modelo político. En cierto modo, esta cuestión es aplicable a las relaciones con muchos otros Estados de otras regiones, en las que puede percibirse una amenaza regional o un riesgo de inestabilidad. Las difíciles relaciones con Irán, Corea del Norte y Venezuela, por citar algunos ejemplos, reflejan también importantes diferencias ideológicas que dificultan cualquier acuerdo duradero. Desde esta perspectiva, las estrategias de defensa y seguridad, como las capacidades militares, son reflejo de esa percepción, tanto para aquellos que se sienten amenazados por terceros desde el punto de vista militar, como para los que ven amenazado su sistema político-ideológico y su estructura de poder. En otros casos, las controversias territoriales hacen más compleja la situación, especialmente cuando están en juego recursos o intereses vitales.

A esta confrontación se suma, en el caso de China, la competencia económico-comercial en un mundo globalizado e interdependiente, en el que dicho país funciona con reglas diferentes de las occidentales. La competición estratégica mencionada también tiene impacto en el comercio mundial, en los flujos de inversiones, en el sistema financiero internacional, en el desarrollo de tecno-sistemas competidores impulsados por la implantación de las redes 5G y en la libre navegación en zonas contestadas, como el mar de China meridional, el Ártico y el mar Negro, en un contexto de erosión del sistema multilateral creado en la segunda mitad del siglo XX.

El tema que aborda este libro es prácticamente inagotable y difícil de acotar, por lo que se han seleccionado las cuestiones clave para poder mantener una línea argumental, estableciendo puentes entre la descripción de los retos principales en la realidad internacional y los enfoques de las estrategias de seguridad que pretenden abordarlos. En primer lugar, está el análisis de los rasgos generales del escenario estratégico global al comenzar la tercera década del siglo XXI. Desde el punto de vista de la seguridad, se describe la percepción de las amenazas militares y la rivalidad interestatal a escala global, en la que la cuantificación de las capacidades militares sigue desempeñando un papel clave para reconstruir escenarios posibles de conflicto en torno a cuatro ejes de tensión: Indo-Pacífico, Euroatlántico, Oriente Medio, África del norte y Ártico. Si no se abordan desde esta perspectiva Latinoamérica y África Subsahariana es porque todavía no figuran como escenario de enfrentamiento militar entre grandes potencias rivales, aunque sí son espacios de competición económica y política.

Las amenazas asimétricas y la *guerra híbrida* también ocupan un lugar central en este análisis, en la medida en la que constituyen el tipo de conflicto dominante

a escala global, que afecta a todos los continentes. Otros temas destacados son los sistemas de armas y las aplicaciones de las nuevas tecnologías con fines militares, así como los retos asociados a las tecnologías emergentes, fuente de incertidumbre y desafíos, pero también de oportunidades. La integración del enfrentamiento militar clásico con la guerra irregular en un espectro multimodal, junto a otras formas de confrontación situadas bajo el umbral del conflicto armado, nos lleva a escenarios más complejos, difusos y perturbadores en los conflictos futuros. Las fuerzas armadas serán uno de los instrumentos fundamentales —pero no el único— para la defensa, junto a otros recursos necesarios para la seguridad nacional en escenarios en los que las estrategias híbridas lleven a una *zona gris* entre la paz y la guerra.

La guerra de Ucrania y las lecciones aprendidas en ella permiten hacer una reevaluación de las capacidades militares rusas y de las propias. Uno de los elementos clave en este proceso es la necesidad de una transición desde un modelo de fuerzas armadas expedicionarias, diseñadas para operar en teatros de conflicto de baja y media intensidad, a un modelo de fuerzas armadas capaces de realizar operaciones de combate de alta intensidad con un “rival estatal simétrico” y con amplias capacidades militares. Este enfoque lleva a una reflexión sobre la política presupuestaria de la defensa y a una reevaluación de las estrategias y las prioridades de inversión, los métodos de producción industrial, la gestión del mantenimiento de equipos y de las cadenas de suministro, la retención de personal especializado, así como las fórmulas de adquisición y el uso de infraestructuras, orientados a incrementar los recursos, a aumentar la eficiencia y a reducir costes. *Todo ello implica equilibrar y complementar las estrategias de seguridad y defensa con estrategias de movilización de recursos realistas y sostenibles.*

El estudio de las estrategias de seguridad y de defensa no se basa necesariamente en una realidad objetiva de los riesgos y amenazas, sino también en *la forma en la que estos son percibidos y descritos por las autoridades nacionales* y, en cierta medida, por una mayoría de la clase política, de la comunidad académica y del imaginario colectivo. A esa percepción de riesgos, amenazas y necesidades corresponden las líneas de acción que componen las estrategias. Por ello, la base documental analizada en este ensayo tiene una información reveladora de esa percepción, pero no pretende constituir una investigación sobre la realidad internacional en toda su amplitud. Desde la limitación impuesta por el acceso a los documentos públicos —principalmente los publicados o traducidos en lenguas occidentales— aceptamos afrontar incógnitas. Y si este “viaje intelectual” no conduce a resultados concretos, siempre se puede regresar al puerto de origen y compartir con otros la experiencia para que busquen otro camino.

Más allá de los cálculos estratégicos de cada periodo, el estudio de la formulación de estrategias en la historia reciente y en el presente permite identificar el componente político que subyace en ellas a través de determinadas visiones del mundo, las diversas interpretaciones de la historia y la defensa de ciertos sistemas de valores. El componente ideológico de las estrategias nacionales y colectivas condiciona con frecuencia sus rasgos y objetivos, en los que también figuran intereses de otra naturaleza. Aunque es posible abordar la negociación de equilibrios en la relación de fuerzas, de control de armamentos o de delimitación de fronteras, los sistemas de valores y las convicciones de una sociedad —o de un conjunto de países afines— no son objeto de negociación. Así, las principales líneas de tensión estratégica en la actualidad se sitúan en los confines de grandes sistemas político-ideológicos, en los que la confrontación también se mide por las ideas y por la imagen, y no solo por las capacidades militares. Tal y como se presentan hoy estas ideas, la pretensión de delinear *áreas de influencia* a las que se incorporan *Estados con soberanía limitada* conlleva el arriesgado proyecto de modificar las fronteras establecidas y de reintroducir categorías anacrónicas, ya descartadas en el derecho internacional contemporáneo, que conducen inevitablemente a la guerra.

La percepción del riesgo y de la amenaza en las estrategias de seguridad nacionales que confluyen en el *Concepto Estratégico de la OTAN*, en la *Brújula Estratégica de la UE* y en los documentos equivalentes de sus competidores permiten reconstruir distintas perspectivas de visión del mundo. Algunas de ellas son abordadas en los Capítulos VIII y IX, intentando identificar los rasgos comunes y las diferencias entre ellas. Muchos de esos riesgos están presentes en numerosas estrategias de seguridad, constituyendo elementos que podríamos llamar *comunes* entre las preocupaciones de la comunidad internacional, si considerásemos que la muestra es suficientemente representativa. Otros riesgos se identifican de forma específica en las estrategias de algunos países, de forma más o menos explícita, y a través de ellos se puede reconstruir esa percepción que explica una determinada manera de enfocar la política de seguridad y defensa. Precisamente, esta línea de pensamiento se refleja con claridad en las estrategias de EE. UU., de muchos de sus aliados, de China y de Rusia, en lo que se podría resumir como un “sentimiento de rivalidad”. No menos importante es el estudio de las estrategias colectivas de seguridad y defensa, particularmente centrado en las dos que se basan en compromisos de defensa mutua: la Alianza Atlántica y la Unión Europea. Las dos son occidentales, y puede decirse que ni China ni Rusia han podido crear alianzas análogas con países con los que mantienen vínculos estrechos de cooperación militar.

Al contrario que los dos volúmenes anteriores, *LOS RETOS DE LA ALIANZA* no tiene una tercera parte. Los esfuerzos de la comunidad internacional para actualizar y adaptar sus estrategias y recursos a estos nuevos desafíos aún no tienen resultados suficientes que puedan ser analizados sistemáticamente como elementos de una arquitectura de seguridad. El proceso acaba de comenzar y su éxito dependerá de los logros que alcance nuestra generación. El primer paso ha sido sentar las bases conceptuales, con aportaciones colectivas como la *Estrategia global* y la *Brújula Estratégica de la UE*; o *NATO 2030* y el *Concepto Estratégico de Madrid*. También hay contribuciones recientes a título nacional en materia de estrategia de seguridad, entre ellas la *Estrategia Española de 2021* y una serie de documentos específicos de años anteriores. Hay en todos ellos muchas cuestiones que requieren particular atención, tales como la ciberseguridad, la *guerra de información*, el control de exportaciones de tecnologías emergentes y de doble uso, la aplicación de normas y compromisos en espacios intangibles, el impacto de las nuevas tecnologías en la cuantificación de capacidades militares, las consecuencias técnicas y jurídicas de las aplicaciones de la inteligencia artificial, el alcance militar de la robótica, las transferencias intangibles de tecnología y las medidas de confianza eficaces en el ámbito biológico en laboratorios de contención de nivel 3 y 4. Otras cuestiones deberían pasar a formar parte del catálogo de conceptos y de principios que la comunidad internacional pueda manejar en los próximos años para reconstruir una arquitectura de seguridad acorde con la realidad del siglo XXI. Entre ellas se encuentran las normas internacionales necesarias para regular y compartir el uso del espacio ultraterrestre y del ciberespacio, y también la delimitación del marco de operaciones y de responsabilidades de los actores no estatales y de compañías privadas de seguridad que actúan al servicio de ciertos Estados, cuyo perfil indefinido contribuye a aumentar la confusión en los conflictos armados o en operaciones integradas en el espectro de la *guerra híbrida*, y a hacer más difícil la resolución del conflicto.

Estrategias y alianzas militares: antecedentes históricos

El primer análisis histórico que conservamos sobre la formación y funcionamiento de las alianzas de defensa colectiva en la Antigüedad nos ha llegado a través de Tucídides, que analiza dos tipos de alianzas en su *Historia de la guerra del Peloponeso*:

- El “*imperio ateniense*” con un *hegemon* —Atenas— que domina a un grupo de ciudades tributarias, cuyas contribuciones le permiten invertir en capacidades

navales y militares, que a su vez servirán para garantizar la seguridad de sus aliados. Atenas, que anteriormente había liderado la coalición de ciudades griegas para defenderse de la invasión persa, centraliza el poder de decisión.

- La *Liga del Peloponeso*, encabezada por Esparta, con menos recursos económicos. No tiene una dirección única, sino colectiva, y todos los aliados participan en un complejo proceso de adopción de decisiones para decidir su intervención en la guerra¹.

Contra todo pronóstico, la opulencia de Atenas y su dirección estratégica dominante no fueron suficientes para vencer a la Liga, y esta consiguió la victoria en la guerra del Peloponeso. Han pasado casi 2.500 años y no sería prudente establecer comparaciones cediendo a la tentación de buscar similitudes que podrían ser solo superficiales, pero sí se puede extraer una conclusión del relato de Tucídides: *la diversidad de los componentes de una alianza y la complejidad del proceso de adopción de decisiones colectivas no son necesariamente obstáculos insalvables para alcanzar un objetivo común*.

Las alianzas militares fueron frecuentes a lo largo de los siglos XVI-XIX. Fue la experiencia del siglo XVIII y, en particular, las guerras napoleónicas a principios del siglo XIX, la que inspiró a Carl von Clausewitz en su análisis de la guerra y de los sistemas de alianzas. El estratega prusiano definió la guerra como un *instrumento de la política* y, según él, un plan de guerra no podía limitarse a consideraciones militares. Los pactos de alianza militar y apoyo mutuo en caso de guerra no implicaban en esa época compartir otros intereses comunes y enemistades. El compromiso en la guerra no era total, sino que estaba limitado a un número determinado de fuerzas a disposición de la alianza, sin que se considerase asumir mayores riesgos. Las fuerzas auxiliares de los aliados retenían su propia cadena de mando y reglas de enfrentamiento. En muchos casos, los aliados se veían implicados en conflictos en los que no tenían intereses vitales, por lo que reservaban la mayor parte de sus fuerzas a disposición nacional para otras contingencias. Según Clausewitz, el compromiso de una alianza era similar a una “operación comercial”, prestando fuerzas a otro Estado, sin asumir plenamente el objetivo de derrotar a

1 Tucídides cita al ateniense Pericles razonando sobre la desventaja de la Liga de esta manera: “... pues los peloponesios y sus aliados [...] no ejecutan enérgica ni prontamente un plan bajo una dirección única, y porque al disponer todos de igual derecho de voto sin ser de una misma raza, cada uno se preocupa por su interés propio, y partiendo de situaciones tales no se suele llevar a término nada”. Pericles añade: “Se verán paralizados por la escasez de dinero”. Tucídides, *Historia de la guerra del Peloponeso*, Libro I, párrafo 141. Traducción de Antonio Guzmán Guerra. Madrid: Alianza Editorial, 2008, p. 151.

un enemigo común, con la esperanza de que el aliado devolviese el favor en caso de necesidad. En esa época, la guerra y la paz eran conceptos absolutos que no estaban sujetos a una escala gradual, por lo que las alianzas militares del siglo XVIII, con compromisos parciales de alcance limitado, eran consideradas como “anomalía”. Según Clausewitz, que no otorgaba mucha confianza al compromiso de las fuerzas aliadas, fue el peligro extremo de la “potencia ilimitada de Napoleón Bonaparte” el que cambió el alcance del compromiso en las “guerras de alianza”. Clausewitz entiende que la alianza funciona cuando el peligro existencial es el mismo para todos los aliados. Considera que el aliado principal de un adversario, cuando es más poderoso que este último, forma parte de su *centro de gravedad*. Un golpe al aliado principal de una alianza facilita la victoria en el conflicto².

En el mundo contemporáneo, el estudio de las alianzas de seguridad confluyó en la *teoría del equilibrio de poder*, que ha dominado en el análisis del realismo político hasta los años 80, según fue formulada por Kenneth Waltz en 1979³: *los Estados buscan mediante alianzas el equilibrio contra otros Estados cuyo poder y capacidades militares están aumentando, asumiendo que un mayor poder está asociado a intenciones ofensivas*. La motivación de las alianzas sería, por tanto, la búsqueda de equilibrios de poder regional o global, de acuerdo con la visión neorrealista del mundo, en la que los Estados se guían bajo las presiones derivadas de la realidad existente en el sistema internacional, que limita sus opciones. Este enfoque ha sido aplicado al estudio de la historia y de la actualidad internacional para comprender el comportamiento estratégico de los Estados.

No obstante, nuevos análisis del entorno de seguridad y de las decisiones de los actores estatales permitieron matizar y, en cierto modo, adaptar con mayor realismo la *teoría del equilibrio de poder* a la experiencia de las relaciones internacionales en los años 80 con la *teoría del equilibrio frente a la amenaza*⁴. Según este enfoque, el comportamiento de los Estados en materia de alianzas internacionales

2 Véase Carl von Clausewitz, *De la guerra*, capítulos IV y VI del Libro VIII. Para este ensayo se ha consultado la traducción francesa: *De la guerre*, traducido del alemán por el teniente-coronel De Vatry. París: Éditions Ivrea, 2000.

3 Para el principal exponente del neorrealismo, la explicación de las pautas de comportamiento en las relaciones internacionales, parte de la premisa de una anarquía estructural como tendencia en el sistema internacional. Su teoría del equilibrio de poder ha sido debatida y criticada por no poder explicar el comportamiento de muchos Estados en las relaciones internacionales. Ver: Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*. Nueva York: McGraw Hill 1979.

4 La *teoría del equilibrio frente a la amenaza* fue formulada por Stephen M. Walt en un artículo publicado en 1985, “Alliance Formation and the Balance of World Power”, y posteriormente desarrollada *The Origins of Alliances* (1987). Consultada la edición de 2013, Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*. Ithaca, Nueva York: Cornell University Press, 2013, pp. 28-33.

de seguridad viene determinado por la amenaza que perciben de terceros Estados. Los que son relativamente débiles son propensos a aliarse con otros contra una amenaza creciente para proteger su propia seguridad. Según esta teoría, se pueden identificar cuatro criterios para evaluar la amenaza que supone otro Estado: su fuerza o poder agregado (tamaño, población, capacidades económicas...), su proximidad geográfica, sus capacidades militares ofensivas y sus intenciones hostiles. Si se considera que una potencia posee estos rasgos, es probable que la identifiquen como amenaza y se busque el equilibrio en una alianza contra ella.

Sin embargo, en algunos casos, Estados relativamente débiles, pequeños, vulnerables y próximos a la “fuente de amenaza” pueden optar por aliarse con la potencia de la que procede dicha amenaza si no hay otras alternativas. Muchos Estados europeos se aliaron contra la amenaza del expansionismo alemán antes y durante las dos Guerras Mundiales, sin buscar un equilibrio de poder con el Tercer Reich. Durante la Guerra Fría, EE. UU. tenía más poder que la URSS a escala global, pero muchos Estados en Europa y en Asia se aliaron con Washington porque lo que les preocupaba era la amenaza soviética. Tras la desaparición de URSS, la OTAN se mantuvo como alianza de defensa colectiva, y este desequilibrio de poder no generó nuevas alianzas de compensación. Basándose en la historia de la formación de alianzas en Oriente Medio entre los años 50 y 70, Stephen M. Walt formuló varias hipótesis sobre el “equilibrio frente a la amenaza”, que para el propósito de este ensayo hemos reducido a diez puntos⁵.

1. Los Estados que se enfrentan a una amenaza externa buscan la alianza con otros para oponerse a esa amenaza.
2. Cuanto mayor sea el poder agregado del Estado del que procede la amenaza, mayor será la tendencia a formar alianzas contra él.
3. Cuanto más próximo esté un Estado poderoso, mayor será la tendencia de los Estados vecinos a alinearse contra él.
4. Cuanto mayor sea la capacidad ofensiva de un Estado, mayor será la tendencia de los demás a formar alianzas contra él en coaliciones defensivas.
5. Cuanto más se perciban intenciones agresivas de un Estado, más probable es la formación de alianzas contra ese Estado.
6. Si las alianzas se forman en tiempo de guerra, cuanto más cerca se esté de la victoria, mayor será la tendencia a unirse a la alianza. Pero la tendencia será inversa, hacia el debilitamiento de la alianza, una vez que el enemigo sea derrotado.

⁵ Stephen M. Walt, *Origins of Alliances*, *op. cit.*

7. Cuanto mayor sea la probabilidad de apoyo de los aliados, mayor será la tendencia al equilibrio contra la amenaza. Pero si este apoyo se da por seguro, puede aumentar la tendencia a eludir responsabilidades y a evitar asumir gastos.
8. Cuanto más seguro se sienta un Estado de sí mismo, mayor será el impacto de la ideología en la elección de las alianzas. Y cuanto mayor sea la similitud entre la ideología de dos o más Estados, más probable es que formen parte de la misma alianza, dando lugar a *alineamientos ideológicos*.
9. Cuanta más ayuda proporcione un Estado a otro para su defensa, mayor será la probabilidad de que ambos formen una alianza.
10. Cuanto mayor sea la ayuda y la asimetría entre ambos, mayor será el control del donante sobre el receptor, especialmente si el donante ejerce un monopolio en el suministro. Cuanto mayor sea la amenaza a la que se enfrenta el receptor, mayor es el efecto de la ayuda en la alianza.

La *teoría del equilibrio frente a la amenaza* viene a reformular el enfoque neorrealista del *equilibrio de poder*, precisando que es el poder, unido a la capacidad y a la intención ofensiva de un Estado percibido como amenaza, lo que motiva la formación de alianzas como instrumento estabilizador en las relaciones internacionales. Desde esta perspectiva, tampoco puede descartarse que un Estado actúe en la búsqueda de un equilibrio frente a una amenaza común mediante alianzas, persiguiendo al mismo tiempo la preservación de un *statu quo* que le es favorable. Ello nos lleva a descubrir cuáles son nuestras fortalezas y debilidades, al igual que las de nuestros aliados y las de nuestros adversarios, la forma de identificarlas y medirlas. Quizá será vano buscar índices o estimaciones que reflejen esa realidad con precisión, ya que la fuerza real de un país o de una alianza —normalmente sujeta a conjeturas y especulaciones— solo se demuestra en su plenitud cuando se pone a prueba. Pero esa prueba, utilizando todo el poder a su disposición, es precisamente lo que todos queremos evitar.

España y la Alianza Atlántica

Para España es de especial relevancia este cuadragésimo aniversario de su ingreso en la Alianza Atlántica. La decisión se tomó en plena Guerra Fría, y no estuvo exenta de controversia, como recordamos los que vivimos aquellos tiempos y fuimos testigos de frecuentes debates que inundaban prácticamente todas las parcelas de la sociedad. El 30 de mayo de 1982, España firmó el Tratado de Washington y se convirtió en el miembro número dieciséis de la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Con este paso España ponía fin a más de un siglo de aislamiento

en política de defensa y seguridad. Se adaptó en lo político a una realidad en la que ya estaba inmersa —la de una Europa en proceso de integración, pero en tensión y amenazada por la guerra— y avanzó en la modernización de sus fuerzas armadas. Tras el referéndum del 12 de marzo de 1986, España se integró en todas las estructuras de la OTAN, excepto en la estructura militar integrada. La temida guerra con el Pacto de Varsovia no se produjo nunca y, tras la caída del Muro de Berlín tres años más tarde, empezó una nueva etapa.

En 1996 el Congreso de los Diputados autorizó al Gobierno para que negociase el ingreso de España en la nueva estructura de mandos de la OTAN. En 1997 Consejo Atlántico aprobó una Estructura de Mandos de la OTAN que establecía, entre otras cosas, la sede del Cuartel General Subregional Conjunto del Suroeste en Retamares. La incorporación a la estructura militar integrada de la OTAN culminó el 1 de enero de 1999. Además del Mando Componente Terrestre con sede en Retamares, uno de los Centros Combinados de Operaciones Aéreas está ubicado en Torrejón de Ardoz, y se han puesto a disposición de la OTAN dos cuarteles generales de alta disponibilidad, uno marítimo a bordo del buque *Castilla*, con base en Rota, y otro terrestre situado en Bétera (Valencia). Esta participación en las estructuras de la Alianza Atlántica se complementa con el compromiso en la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea.

Según una encuesta del Real Instituto Elcano realizada en febrero de 2022, en el contexto de las tensiones del conflicto en Ucrania, un 80% de los españoles está a favor de la permanencia de España en la OTAN⁶. Aun asumiendo el margen de error propio de las encuestas de opinión, esta mayoría es en 2022 muy superior a la que reflejaba el resultado del referéndum sobre la OTAN celebrado en 1986 (52,5% a favor de la permanencia en la OTAN). Actualmente España es un *exportador de seguridad*. Unos 125.000 efectivos de las Fuerzas Armadas Españolas han participado junto a otros aliados en 21 misiones durante los últimos 40 años a mantener la paz y la seguridad en el mundo, lo que sitúa a España entre los aliados más activos. Además, España ocupa el séptimo lugar tanto en presupuesto de defensa como en contribución al presupuesto común de la OTAN. En 2021 las Fuerzas Armadas españolas han mantenido 15 operaciones en cuatro continentes, con casi 2.500 efectivos desplegados, incluido el flanco este de la OTAN.

Pero no podemos ser complacientes ante una realidad que se caracteriza por una creciente diversidad de riesgos y amenazas a los que tenemos que hacer frente. Desde la percepción del flanco sur como fuente de inestabilidad —aunque no

6 42ª OLEADA DEL BARÓMETRO DEL REAL INSTITUTO ELCANO, FEBRERO 2022. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/encuestas/42-oleada-brie-febrero-2022/>

en el sentido acuñado en los años 50— a una visión de la seguridad en 360°, España ha recorrido un largo camino que la ha llevado a una profunda transformación de su cultura de seguridad. Este desarrollo ha acompañado e inspirado sus tres *Estrategias de Seguridad Nacional* de 2013, 2017 y 2021. La actual *Estrategia de Seguridad Nacional* es reveladora. Como las anteriores, esta última refleja una amplia sensibilidad interdisciplinar hacia temas muy diversos, incluidos los no militares, que la convierten en una de las más avanzadas de nuestro entorno. Lógicamente, la *Estrategia* de 2021 está marcada por la amarga experiencia de la pandemia de COVID-19, que tantos perjuicios ha causado a España y a toda la comunidad internacional. La guerra de Ucrania en 2022 exigirá una actualización de este documento.

El Concepto Estratégico de Madrid nace bajo el signo de la guerra. Adoptado en la última Cumbre de la OTAN, constituye uno de los pilares fundamentales de nuestra arquitectura de seguridad, pero quedarán no pocas tareas por realizar para los años siguientes. Las amenazas clásicas no han desaparecido y el riesgo de conflicto militar a gran escala sigue existiendo. Han surgido nuevos desafíos. Son amenazas y riesgos diversos y multidireccionales, algunos de ellos originados por las tecnologías emergentes, otros derivados de la naturaleza sometida a presión por determinados comportamientos humanos, como la aceleración del cambio climático, o por la difusión de un virus. Desde el terrorismo hasta la *guerra de información*, desde las pandemias hasta la seguridad energética, el espectro de la seguridad nacional es cada vez más amplio. Por otra parte, el *umbral nuclear* pone límites a la posibilidad de victorias militares decisivas, y en gran medida nos empuja a conflictos en la *zona gris*, donde la guerra parece improbable y la paz es imposible.

Esto implica otros dos retos: uno económico y otro político. Por una parte, los recursos económicos a disposición de la política de seguridad y de defensa son limitados. Esto nos lleva a asumir la necesidad de movilizar más recursos para atender a una política de seguridad y de defensa holística y multidisciplinar, en la que tanto el Estado como la sociedad deben implicarse. Por otra parte, ninguno de los riesgos y amenazas que nos afectan puede ser tratado con éxito por un solo país de forma aislada, lo que implica potenciar estrategias de seguridad colectiva en todos los órdenes, empezando con nuestros socios y aliados, pero también intentando abarcar con la diplomacia diversas formas de cooperación —no necesariamente militar— en otras regiones del planeta que, de forma directa o indirecta, pueden afectarnos. El desarrollo de políticas derivadas de estas estrategias tendrá que abordar, por una parte, la creación de recursos y capacidades para llevarlas a cabo y, por otra, el establecimiento de vínculos

internacionales para regenerar una arquitectura multilateral de seguridad que pueda englobarlas. Encontrar una fórmula adecuada para fomentar sinergias en los esfuerzos colectivos de la OTAN y los de la UE será otro de los grandes retos políticos de los próximos años.

Tanto en la estrategia de la OTAN como en la de la Unión Europea ha estado presente hasta ahora la idea del *diálogo con los competidores y rivales*, a través del concepto de *doble vía* en las relaciones con ellos. Este enfoque permite albergar esperanzas de poder algún día emprender el diálogo en áreas específicas, orientándolo a una coexistencia pacífica como complemento a la disuasión y a las capacidades de defensa colectiva. Construir alianzas, dialogar desde una posición de fuerza y recuperar el espíritu de la distensión, sin renunciar a nuestros valores e intereses, podría permitirnos —como postulaba Sun Tzu en *El arte de la guerra*— aplicar el principio de *vencer al adversario sin necesidad de combatir*.

El Arte de la Paz

Este aniversario del ingreso de España en la OTAN llega en un momento de fragilidad de la seguridad global, entre otras razones por la erosión de la arquitectura internacional de desarme, no proliferación y control de armamentos construida en la segunda mitad del siglo XX. En 2021 se han cumplido cien años desde la creación del Departamento de Desarme de la Sociedad de Naciones, el primero en la historia, cuya responsabilidad recayó en Salvador de Madariaga. En sus *Memorias*, Madariaga recuerda esa etapa como el inicio de una toma de conciencia de la comunidad internacional tras la Primera Guerra Mundial, con grandes expectativas e ilusiones que pronto se disiparon por la parálisis de las complejas negociaciones multilaterales de desarme, en las que se reflejaba la falta de interés de los Estados en avanzar hacia acuerdos decisivos. Madariaga pronto llegó a la conclusión de que no era viable llegar a acuerdos de carácter técnico si no existía voluntad política, y que el origen de los conflictos no estaba en la carrera de armamentos, sino que esta era la consecuencia de estrategias expansivas en las que la guerra se consideraba un instrumento clave para alcanzar los objetivos deseados. Madariaga tuvo que ver con amargura la gestación de la Segunda Guerra Mundial, pero también vivió lo suficiente para comprobar cómo la comunidad internacional y las principales potencias militares, tras la experiencia de este conflicto bélico, allanaron el camino para negociar el conjunto de acuerdos e iniciativas internacionales —bilaterales y multilaterales— que desde los años sesenta hasta fines del siglo XX constituyeron los elementos de una arquitectura global de desarme y no proliferación bajo los auspicios de las Naciones Unidas y de la OSCE

en la región euroatlántica, la misma arquitectura que ahora está en declive, quizá a punto de caducar.

La Conferencia de Helsinki permitió en 1975 un nuevo tipo de relación en la región euroatlántica, abriendo el camino a acuerdos de desarme, control de armamentos y medidas de confianza. En 1990 los jefes de Estado y de gobierno de 34 países firmaron la Carta de París. Ese mismo año se produjo la reunificación de Alemania y la firma del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa. Todavía la primera década del siglo XXI vio nacer algunas iniciativas de mérito en el campo de la no proliferación que, además de abordar problemas de interés común para sus miembros, tuvieron la virtud de fomentar el trabajo en equipo de antiguos rivales, mientras introducían interesantes elementos de innovación en cuestiones prácticas y de procedimiento, como ocurrió en la *Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo Nuclear*, en la que muchos trabajamos en equipo y de forma constructiva junto a representantes de EE. UU., de Rusia, de China y de muchos otros países.

Sin embargo, en los últimos años la idea de posibles conflictos militares entre grandes potencias está regresando. Rusia se presenta como una gran potencia revisionista en Europa y Oriente Medio, mientras el auge económico y estratégico de China empieza a poner en cuestión la supremacía de EE. UU. en Asia-Pacífico. Ahora asistimos a un aumento de las tensiones que amenazan a la seguridad internacional, tensiones derivadas de las divergencias existentes entre los sistemas de valores y los intereses estratégicos de los Estados, que se superponen a los conflictos en la “Zona gris” o en Estados fallidos, con milicias armadas, grupos terroristas, bandas criminales, mercenarios, combates urbanos y masas movilizadas para la violencia en estructuras sociales rotas.

Actualmente el clima internacional no es favorable al desarrollo constructivo de iniciativas o pactos globales. En pocos años, la arquitectura de seguridad euroatlántica está colapsando. El Tratado de Fuerzas Convencionales en Europa, el Tratado Cielos Abiertos, el Documento de Viena sobre medidas de confianza y el Tratado de Fuerzas Nucleares Intermedias, por citar los ejemplos más importantes, han dejado de funcionar. Mientras tanto, el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, la Convención de Prohibición de Armas Químicas y la Convención de Prohibición de Armas Bacteriológicas y Tóxicas se ven sometidos a fuertes presiones por una realidad internacional cambiante. En Asia-Pacífico y en Oriente Medio no se han creado arquitecturas regionales de seguridad multilateral.

Analizando el presente, Sir Lawrence Freedman advierte que observar cómo se consideraba el futuro en épocas pasadas antes de los grandes conflictos bélicos

podría ayudarnos a comprender por qué no se percibió en aquel momento lo que fue evidente para generaciones posteriores, cómo los individuos se hicieron “prisioneros de sus propias experiencias” y cómo se desarrollaron los acontecimientos. En este sentido, destaca como una constante en la historia la búsqueda de formas para conseguir victorias decisivas en un “primer golpe” contra el enemigo, con el fin de poder ganar rápidamente una guerra, sin tener en cuenta las posibles consecuencias derivadas de factores no militares insuficientemente analizados⁷. Aquí se incluye la tendencia a subestimar a los adversarios y su capacidad de resistencia en tiempo de guerra o a creer que la próxima guerra será como las anteriores. También puede pensarse que una nueva tecnología dé la ventaja decisiva para el “primer golpe” y que entonces la guerra será totalmente distinta. Acciones cuya intención puede ser poner a prueba la debilidad o la determinación de los rivales, reafirmar derechos en un territorio disputado, o “enviar un mensaje” con maniobras o despliegues militares pueden dar lugar a incidentes no calculados y a escaladas fuera de control.

Habrà que recorrer un camino difícil entre la defensa de los propios valores e intereses y un entendimiento pragmático con Estados competidores o rivales. De ahí la importancia de construir alianzas mientras se intenta recuperar el espíritu de la distensión. Se trata, en primer lugar, de fortalecer la *Alianza Atlántica*, que ha hecho posible el periodo de paz más largo de la historia de Europa, pero también de la *alianza entre europeos* que estamos construyendo —no sin dificultades— y de otra no menos importante: *la alianza entre el Estado y la sociedad*. Aunque la fuerza económica, tecnológica y militar siga siendo esencial para ejercer el poder y defender los propios intereses geopolíticos, los actores del futuro necesitarán basarse en amplias redes de relaciones y en la ventaja informativa para poder competir y cooperar. Ello implica también superar una *separación imaginaria entre Estado y sociedad* a la hora de abordar los retos para la seguridad nacional y colectiva, creando mayor confianza y complicidad entre los ciudadanos y los actores institucionales de la política de defensa y seguridad. Esta es una responsabilidad que debe ser compartida. Todo ello requerirá un esfuerzo innovador, tanto en los aspectos técnicos como en los políticos, si queremos preservar la estabilidad alcanzando mayores niveles de seguridad para todos, como lo hicieron los estrategas de la segunda mitad del siglo XX: emprendiendo la reconstrucción de una arquitectura de seguridad internacional desde una posición de fuerza, buscando la distensión y dando una oportunidad a la diplomacia.

7 Lawrence Freedman, *The Future of War: A History*, Londres: Penguin Books, 2018, pp. xvii-xviii.



Las formas emergentes de la guerra y los nuevos espacios de confrontación

En diversas zonas geográficas del planeta —Asia-Pacífico, Euroatlántica, Oriente Medio-Norte de África y Ártico— se manifiesta con mayor o menor intensidad la competición estratégica entre las tres mayores potencias a escala global, a la que se añade en cada caso la intervención y defensa de intereses de otras potencias regionales y actores locales. Tres de estas cuatro zonas de tensión geopolítica afectan directamente a la seguridad de los Estados europeos, mientras que la cuarta, Asia-Pacífico, afecta a sus intereses políticos y económicos. Se trata de factores constantes que se reflejan en las estrategias nacionales de seguridad y defensa, y que condicionan el desarrollo de la política exterior de los actores relevantes en cada región, como se verá más adelante.

La agresión militar rusa contra Ucrania en 2022 ha puesto de nuevo a Europa oriental en el centro de atención, tanto por las implicaciones políticas, económicas y estratégicas de la deriva belicista de Moscú como por los métodos empleados: desinformación, presiones políticas, ciberataques, actuación de milicias armadas locales bajo control ruso, ofensiva militar convencional, amenaza de uso de armas nucleares, asalto a centrales nucleares, asedio y destrucción de ciudades enteras... La campaña militar rusa contra Ucrania reúne en sí misma la mayor parte de los elementos constitutivos de una acción híbrida, entre lo convencional y lo no convencional, incluidos frentes de guerra con trincheras. Ante la debilidad relativa de Rusia, económica y militar-convencional, es previsible que a medio y largo plazo se apoye cada vez más en métodos asimétricos para intentar alcanzar sus objetivos. Si considerase amenazada su integridad territorial o la seguridad

del régimen, también podría apoyarse en el recurso a las armas nucleares. Las fronteras de Ucrania se han modificado *de facto* por la fuerza, por primera vez en Europa desde la Segunda Guerra Mundial; Finlandia y Suecia han solicitado el ingreso en la OTAN, abandonando la política de neutralidad; Europa se ha hecho más beligerante ante la amenaza rusa, ha ayudado a Ucrania a defenderse y sus compromisos más recientes auguran un aumento del gasto militar. Rusia, sometida a fuertes sanciones por parte de Occidente, se dirige hacia un creciente aislamiento internacional, aunque cuenta con el respaldo de China y de otros países no alineados.

China aborda la competición estratégica con la voluntad de ocupar el espacio de influencia regional y global que considera que le corresponde en un mundo multipolar, de acuerdo con su peso económico, demográfico y militar. Desde un enfoque revisionista, Pekín desea cambiar en Asia-Pacífico el *statu quo* de la segunda mitad del siglo XX. Rusia también mantiene un enfoque revisionista del desenlace de la Guerra Fría y reclama una posición preeminente a escala global junto a las otras dos grandes potencias, reivindicando su propia “esfera de influencia”.

Actualmente es muy difícil medir y cuantificar las capacidades intangibles con las que un Estado podría, por ejemplo, lanzar una ofensiva cibernética, y si es posible encubrir el origen y responsabilidad de esa ofensiva de alguna manera. La posibilidad de analizar, medir y cuantificar con precisión las capacidades reales del armamento y de los equipos físicos en servicio en las fuerzas armadas de un Estado también es limitada, y lo es aún más acceder a los niveles reales de mantenimiento y disponibilidad de las plataformas de las unidades militares, para compararlos con los datos oficiales públicos. Hay otros factores de organización, económicos, geográficos y políticos que deben ser tenidos en cuenta, aunque no siempre son fáciles de medir. Sin embargo, el análisis de las capacidades militares conocidas de EE. UU. y de sus aliados, y de los recursos invertidos por ellos en defensa, comparados con los de Rusia y China nos da una idea aproximada, aunque no exacta, de la realidad, lo que pone en una perspectiva más clara la verdadera relación de fuerzas entre ellos. El fracaso de la primera fase de la campaña militar rusa en Ucrania confirma, e incluso supera, las expectativas de algunos analistas sobre las capacidades militares reales de Rusia. Pero para la mayoría de ellos ha sido una sorpresa inesperada. Sin embargo, no por ello no por ello la competición estratégica de este país es menos peligrosa, sino todo lo contrario. Ante sus limitaciones en el plano convencional, Rusia podría recurrir cada vez más al extremo asimétrico del espectro bélico, o al polo opuesto —el nuclear— en una escalada de más corto recorrido. Rusia también aprenderá de sus errores e intentará subsanarlos de cara a un futuro conflicto.

China ha experimentado un gran avance económico y tecnológico que se refleja en un incremento exponencial de sus capacidades militares, aunque todavía no tiene un nivel de fuerzas comparable al de EE. UU. y sus aliados. De continuar la tendencia de la última década en los próximos años, China sí podría acercarse a la paridad con EE. UU. En cuanto a Rusia, a pesar de su capacidad militar-nuclear y de la gran extensión de su territorio —que la sitúa precisamente entre las cuatro zonas citadas— tendría que hacer un gran esfuerzo económico y militar para intentar alcanzar una paridad con China y EE. UU. y mantenerla a largo plazo, algo que no parece estar a su alcance. EE. UU. y sus aliados mantienen todavía la supremacía estratégica, militar y tecnológica. Washington aborda el desafío de las “potencias revisionistas” con una política de contención, para la que cuenta con amplias alianzas multinacionales, de las que carecen Rusia y China. En paralelo, persigue el objetivo de enfrentarse a otros desafíos de potencias regionales menores que, amparadas por “potencias revisionistas”, puedan erosionar su influencia o afectar a la seguridad de sus aliados en otras regiones.

Sin embargo, al estudiar los escenarios geográficos y políticos en las cuatro zonas citadas —Asia-pacífico, Euroatlántica, Oriente Medio-Norte de África y Ártico—, se pone de manifiesto una desventaja occidental, debida a la dispersión geográfica y a despliegues militares situados en áreas muy distantes entre sí. Todo ello condiciona la capacidad de transporte, la logística y la rapidez de un eventual despliegue en caso de conflicto, ya que reforzar la presencia en una zona puede suponer reducirla en otra, asumiendo nuevos riesgos. Por otra parte, es preciso tener en cuenta la complejidad de la configuración y funcionamiento de las alianzas occidentales en caso de crisis, con múltiples factores, incluidos los políticos, difíciles de medir y predecir. Existen limitaciones en la precisión de la metodología de cuantificación de las capacidades militares realmente disponibles en coordenadas espacio-temporales determinadas, en el modo de predecir lo que se puede sumar o agregar numéricamente, en qué escenarios, con qué aliados, si sus fuerzas son interoperables, o cuál es el grado de compromiso político con la defensa de territorios distantes. En fin, ante el conjunto de datos numéricos disponibles no es fácil responder *a priori* a preguntas como qué fuerzas se pueden desplegar en caso de crisis, en qué zonas, en qué plazos, con qué riesgos, o cómo abordar la posible sobre-extensión de capacidades limitadas en el esfuerzo militar. También es importante conocer cuáles son las posibles configuraciones de alianzas en cada escenario y con qué rapidez pueden responder los Estados a una provocación de terceros sin desencadenar una escalada. La situación sería aún más compleja si hubiese varios conflictos simultáneos en regiones diferentes —concertados entre

competidores aliados o no— en los que puedan manifestarse nuevas formas de conflicto multimodal.

1. Rasgos de las formas emergentes de la guerra

Los acontecimientos desde la invasión de Ucrania por Rusia en 2014 suponen un cambio fundamental en el sistema de seguridad europeo. En la llamada “nueva realidad geoestratégica” o “nueva normalidad” destaca el uso de la fuerza para modificar fronteras y alcanzar objetivos políticos, siguiendo la pauta establecida por Rusia en los últimos años. En realidad, no se trata de una novedad, sino del retorno a una lógica de la violencia armada aplicada a la política que en Europa no se había visto desde la Segunda Guerra Mundial. Tras la invasión de Crimea en 2014, la OTAN ha respondido a la agresión rusa con la *presencia avanzada* (*enhanced forward presence*), sin perseguir una defensa creíble capaz de neutralizar al agresor, sino la capacidad de desencadenar una respuesta progresiva y controlada. Desde 2022, tras la segunda invasión de Ucrania, se han aplicado sanciones a Rusia y se ha abierto el debate sobre una defensa avanzada (*forward defence*), adelantándose a las consecuencias de una agresión antes de que se produzca un despliegue de fuerzas que implique aumentar las capacidades militares.

Es difícil predecir cómo evolucionarán las amenazas militares en el marco de la rivalidad estratégica de este siglo, pero es probable que en el futuro tengan rasgos diferentes de los que las han caracterizado en el siglo XX, debido a diversos factores. El primero de ellos es el temor generalizado, muy arraigado en la sociedad, a las consecuencias de un conflicto militar de alta intensidad entre grandes potencias militares o alianzas. En segundo lugar, se constata la tendencia de las últimas décadas a un auge de los conflictos asimétricos y a una menor frecuencia de las guerras directas entre Estados. Finalmente, los cambios tecnológicos y conceptuales que condicionan el escenario estratégico actual reflejan una mutación de las formas de conflicto hacia nuevas modalidades, algunas de ellas ya ensayadas por Estados y actores no estatales en el marco de “guerras híbridas”. Se trata de un proceso abierto e inacabado, como siempre ha ocurrido en la historia, difícil de definir con parámetros estables, pero ya se identifican algunos rasgos importantes¹:

1 Véase el informe de la Oficina del Director Nacional de Inteligencia de EE. UU., *Global Trends: Paradox of Progress*. Washington: Office of the Director of National Intelligence, 2017, p. 221.

- En la actualidad se está produciendo un *aumento de las capacidades de ataque a distancia*, con una proliferación de armas de largo alcance y precisión que probablemente se oriente a ataques contra infraestructuras críticas del adversario (energía, finanzas, comunicaciones, economía, redes informáticas y seguridad, entre otras).
- El uso de *armas de precisión, sistemas robóticos y vehículos no tripulados*, entre otros, implicará la evolución del conflicto hacia operaciones militares a distancia. La automatización de los sistemas ofensivos, al reducir el riesgo para los humanos, también puede rebajar el umbral de riesgo para desencadenar un conflicto.
- Los *ciberataques contra las infraestructuras críticas y las redes de información* también permitirán la agresión a distancia, especialmente si se desea evitar el choque con fuerzas militares superiores. Estos ciberataques pueden paralizar los sistemas militares de tecnología avanzada de los ejércitos modernos. Se trata de capacidades que, una vez operativas, podrían facilitar el control sobre puntos estratégicos por Estados que disponen de fuerzas militares y navales de segundo o tercer orden.
- También serán importantes las *operaciones de “guerra de información”* que acompañen o precedan a otro tipo de actuaciones. Estas tendencias también pueden crear en algunos casos confusión entre las acciones que han sido impulsadas y o autorizadas por los Estados y las que proceden de iniciativas de actores no estatales, como insurgentes, grupos terroristas o ciberdelinquentes. Estas se caracterizan normalmente como “amenazas asimétricas”, pero también como “amenazas híbridas” cuando se integran en una estrategia en la que se combinan medios militares y no militares bajo una misma dirección, con métodos empleados para difuminar los límites entre la guerra y la paz.

En las dos primeras décadas del siglo XXI, el desarrollo de diversas modalidades de *guerra híbrida* ha adquirido especial relevancia para los análisis de seguridad nacional. Aunque tiene antecedentes históricos², la idea de combinar distintas formas de agresión coordinadas bajo una misma estrategia y en un mismo conflicto ha adquirido particular notoriedad al incorporarse elementos tecnológicos nuevos, especialmente tecnologías de la información y de la comunicación, como instrumentos

2 Existen antecedentes históricos de lo que ahora se denomina *guerra híbrida*, con estrategias de coordinación y sincronización entre fuerzas regulares e irregulares, por lo que no sería un método enteramente nuevo. Ver sobre esta cuestión *Hybrid Warfare in History: Fighting Complex Opponents from The Ancient World to the Present*, de Peter R. Mansoor, Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

de coordinación de redes y de “guerra de información”. Esta última tiene dos acepciones. La primera está relacionada con los aspectos técnicos de la ingeniería informática, y la segunda con los aspectos cognitivos y de comunicación social.

En la primera acepción técnica de la *guerra de información*, la ciberseguridad tiene un papel central, ya que en el contexto de la Revolución Digital prácticamente todas las actividades militares dependen de una rápida recolección, procesamiento y transmisión de datos esenciales. La ruptura o interferencia desde este flujo de datos puede impedir el funcionamiento normal de sistemas digitales avanzados, y también puede afectar —más allá de las operaciones militares— prácticamente a todas las funciones clave de una economía moderna, tales como la energía, el transporte o las finanzas, y otras asociadas a las infraestructuras críticas. Sin estos flujos de información un país no puede seguir funcionando con normalidad. Este objetivo se puede conseguir mediante el recurso a entidades privadas o “mercenarios técnicos” capaces de identificar las debilidades en una infraestructura digital tecno-económica para lanzar ataques devastadores³. Dados los distintos niveles que puede tener un ciberataque, su gravedad y alcance, se plantean a los decisores político-militares cuestiones difíciles de resolver en relación con la escalada de un conflicto: cómo responder a un ataque en función de los objetivos alcanzados, y cómo limitar las fases y el alcance de una escalada hacia el conflicto. Este tipo de ataques cibernéticos ha sido realizado con éxito en varias ocasiones en el contexto de operaciones militares, e incluso de no proliferación en Oriente Medio. Pero también ha habido múltiples ataques a sectores de las infraestructuras críticas en América del Norte y Europa que muchas veces no han trascendido a la opinión pública.

La segunda acepción de la *guerra de información* hace referencia a los intentos de influenciar las percepciones de la opinión pública actuando sobre el contenido de la información. Los flujos de información a través de la prensa, la radio y la televisión han quedado superados por otros en internet, especialmente las redes sociales y nuevas páginas informativas de diverso origen. Este proceso tiene un impacto particularmente importante en países democráticos en los que la opinión pública tiene influencia en las decisiones de las autoridades políticas. Este fenómeno se ha acentuado desde 2007, fecha en la que se generaliza el uso de *smartphones*, con los que se puede filmar imágenes y grabar sonidos que luego se suben rápidamente a las redes, poniéndolos a disposición de todo el mundo. También es posible manipular las imágenes y la información⁴.

3 Véase Lawrence Freedman, *The Future of War: A History*, op. cit., pp. 235 y ss.

4 *Ibidem*.

Además de estas dos dimensiones de la *guerra de información*, han surgido redes de comunicación entre insurgentes, terroristas y otros adversarios que antes no disponían de ellas. A través de estas redes, los adversarios son capaces de desarrollar fuertes vínculos de comunicación que refuerzan su organización y sus vínculos sociales con las tecnologías de la comunicación, y son capaces de compartir una narrativa común sobre los acontecimientos que distorsiona la realidad.

Todo ello implica la existencia de un amplio espectro de medios y estrategias a disposición de los Estados, que abarcan desde el enfrentamiento militar clásico hasta el empleo de tácticas asimétricas y guerra de información. El recurso a estos medios puede permitir el desarrollo de enfrentamientos por debajo del umbral bélico. Pero también podría conducir a una escalada con consecuencias imprevisibles. Esta evolución de las modalidades de conflicto lleva a difuminar los límites entre la guerra y la paz, e incluso a confundirlos con otros tipos de riesgos y amenazas, haciendo más inciertos y difíciles de definir los futuros escenarios de enfrentamiento. La fusión del enfrentamiento militar clásico con la guerra irregular en un espectro multimodal, junto a otras modalidades de confrontación no bélica, situadas bajo el umbral del conflicto armado, nos sitúa en un escenario más complejo y volátil que el que ha dominado la geopolítica hasta fines del siglo pasado. Aunque los primeros análisis de la *guerra híbrida* estaban enfocados originariamente al estudio del enfrentamiento militar asimétrico con entidades no-estatales con acceso a tecnología moderna en sociedades pre-modernas, el pensamiento estratégico ha evolucionado hacia modelos de explotación del espectro multimodal en los que pueden estar también involucrados Estados industrializados.

En la tipología de los conflictos, el enfrentamiento bélico entre Estados, especialmente entre potencias militares, se considera el riesgo menos probable y de consecuencias más graves. Los conflictos asimétricos, con diversa intensidad, son relativamente frecuentes, y la gravedad de sus consecuencias varían según las regiones. En algunos casos han provocado la fragmentación de Estados y su degradación hasta hacerlos inviables, pero hasta ahora ninguno ha llegado a poner en jaque a la seguridad e integridad territorial de ningún socio o aliado occidental. La incógnita persiste en torno a las consecuencias y riesgo de escalada de los conflictos híbridos, cuyos límites no están bien definidos. Las contribuciones de diversos autores al desarrollo conceptual de este proceso apuntan a una evolución en la que las opciones de recurso a este espectro de modalidades ya no están condicionadas únicamente por el estatus jurídico-político de los adversarios (las guerrillas no estatales frente a ejércitos regulares), ni por sus capacidades militares respectivas (el débil frente al fuerte), sino por la lógica de una selección de

recursos en función de las circunstancias y de las oportunidades, dirigidos por una estructura de mando. Entre ellos destacan los siguientes⁵:

- Ejércitos regulares y fuerzas de operaciones especiales.
- Guerrillas no estatales, independientes o “apoderadas” por terceros.
- Milicias paramilitares no identificadas.
- Compañías militares privadas y mercenarios autónomos.
- Capacidades militares convencionales con armas avanzadas y uso de tecnologías modernas, militares o de doble uso.
- Armas no letales y cibernéticas.
- Armas de destrucción masiva.
- Fomento y apoyo a la insurgencia.
- Redes integradas en un territorio capaces de movilizarse.
- Operaciones regulares complementadas con la intervención de milicias paramilitares o mercenarios, con efectivos y recursos procedentes del exterior.
- Grupos terroristas.
- Redes del crimen organizado.
- Mecanismos de manipulación informativa y política: guerra de información.
- Uso de redes sociales e internet como instrumento de movilización, dirección y desinformación.
- Ciberataques contra infraestructuras críticas, civiles y militares.

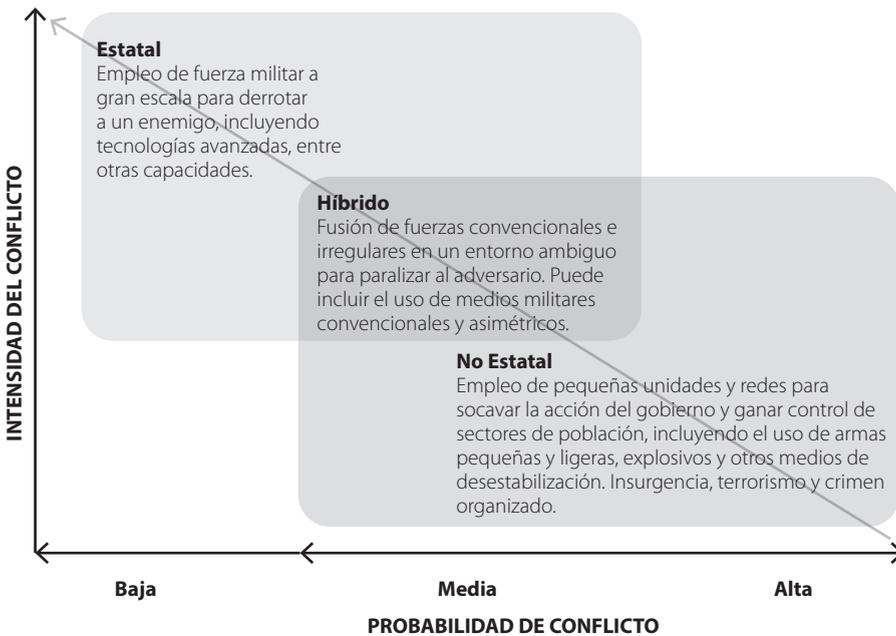
FORMAS TRADICIONALES DE LA GUERRA	FORMAS EMERGENTES DE LA GUERRA
El objetivo son las fuerzas enemigas	El objetivo es la percepción del enemigo, su sociedad
Choque directo entre ejércitos	Ataques a distancia con armas de precisión, sistemas de robótica, “ataques informativos”
Destrucción del personal militar y su armamento	Destrucción de infraestructuras críticas militares y civiles
Disuasión por miedo a la represalia	Disuasión por miedo a la escalada
La victoria se obtiene derrotando al enemigo en el campo de batalla	La victoria se obtiene neutralizando los sistemas de apoyo de los que dependen las fuerzas del enemigo (políticos, económicos, de información, etc.)

Fuente: Oficina del Director Nacional de Inteligencia de EE. UU., *Global Trends: Paradox of Progress*, 2017, p. 221.

5 Como se verá en el capítulo siguiente, varios analistas —como William Nemeth, Qiao Liang, Xiangsui Wang, Frank G. Hoffman y Valery Gerasimov— desarrollan gradualmente conceptos a partir del análisis de los conflictos, que constituyen los fundamentos de esta nueva realidad.

Todo ello apunta a escenarios más difusos, diversificados y perturbadores en los conflictos futuros, con una diversidad de modalidades ofensivas que pondrán a prueba las capacidades de los gobiernos para protegerse, enfrentarse a ellas y, en su caso, recuperarse tras la agresión. Las fuerzas armadas serán uno de los instrumentos fundamentales y necesarios para la defensa, pero no el único. Las estrategias híbridas pueden llevar a situaciones de tensión permanente o intermitente en una “zona gris” entre la paz y la guerra durante las próximas décadas. En este marco, las capacidades militares de los Estados —tal y como son descritas en el capítulo siguiente— seguirán teniendo una importancia primordial. Pero su análisis y cuantificación serán insuficientes para evaluar la capacidad de defensa de un Estado o para definir sus vulnerabilidades ante las nuevas amenazas del *espectro híbrido*. La perspectiva en este ámbito requiere una reflexión sobre las lecciones aprendidas en los conflictos de los últimos años y un análisis de las zonas que pueden convertirse en nuevos espacios de confrontación.

Espectro de la tipología del conflicto



Fuente: US National Military Strategy 2015, p. 4.

2. Amenazas híbridas

Desde la última década del siglo XX las amenazas asimétricas han desplazado a un segundo plano la preocupación por las amenazas clásicas de confrontación militar convencional y directa entre Estados, lo que ha conducido a una evolución doctrinal y técnica en la gestión de conflictos en los que están presentes como elementos de un amplio espectro de modalidades la insurgencia armada, el crimen organizado, el terrorismo, las operaciones a través de plataformas digitales, ciberataques contra objetivos civiles, acceso a tecnologías y materiales nucleares, radiactivos, químicos y biológicos, así como la intervención indirecta —con milicias armadas y con actores no estatales interpuestos— en teatros de conflicto. Ante la habitual superioridad convencional de las fuerzas armadas regulares, especialmente en el caso de las fuerzas militares de países industrializados, los adversarios irregulares tienden a buscar la dispersión, la ocultación y la emboscada. Sin embargo, también pueden evolucionar en sentido contrario y pasar de realizar atentados terroristas aislados a convertirse en una fuerza paramilitar con miles de efectivos armados. *Al Qaida* y *Daesh* han seguido esta pauta en la segunda década de este siglo, pasando de realizar atentados terroristas aislados a intervenir con medios militares convencionales en un teatro de operaciones, precipitando en poco tiempo la evolución de un conflicto de baja intensidad hacia otro de alta intensidad. Otro rasgo de este tipo de amenazas es el recurso a medios no militares como complemento o sustitución de las acciones ofensivas en determinados escenarios, como la movilización de masas, la desinformación o los ciberataques, entre otros. Algunos Estados incluyen en su estrategia la posibilidad de recurrir a la *guerra híbrida*, *guerra sin límites*, *compuesta* o *no restringida*. La *guerra híbrida* incorpora de forma premeditada y coordinada un espectro de actuaciones ofensivas en las que se coordinan y combinan la táctica irregular, atentados terroristas, actividad criminal e incluso capacidades militares convencionales.

La OTAN define las *amenazas híbridas* como aquellas que “combinan medios militares y no militares, tanto encubiertos y manifiestos, incluyendo la desinformación, los ciberataques, la presión económica, el despliegue de grupos armados irregulares y el uso de fuerzas regulares. Los métodos híbridos se utilizan para difuminar los límites entre la guerra y la paz, e intentan sembrar la duda en las mentes de las poblaciones que constituyen su objetivo”⁶.

6 “NATO’s response to hybrid threats”. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_156338.htm

También han sido definidas como una “combinación creativa de medios civiles y militares que son desplegados de forma sincronizada. La finalidad de los actores estatales o no estatales que llevan a cabo la guerra híbrida es preservar o crear regímenes no democráticos e incrementar opciones estratégicas para reforzar su poder en las relaciones internacionales”⁷.

Se trata, por tanto, de un espectro de diferentes actividades encaminadas a un mismo fin, dirigidas y coordinadas para alcanzar sinergias y efectos que abarquen desde lo físico hasta lo psicológico. En el marco de un conflicto asimétrico, la *guerra híbrida* busca el arraigo del conflicto dentro de la población, a la que instrumentaliza para que apoye opciones políticas favorables a la insurgencia y conseguir una alteración del *statu quo*. Para explicar esta modalidad de conflicto, se ha recurrido a varios conceptos, pero todos ellos coinciden en que en la *guerra híbrida* pueden intervenir aleatoriamente bajo una misma estrategia ciberataques, operaciones de desinformación, insurrecciones provocadas o controladas, actos de sabotaje, guerra irregular con milicias armadas no estatales o actores paramilitares con apoyo estatal, y acciones militares convencionales. Esta combinación de métodos convencionales y no convencionales como parte de un enfoque de *guerra multi-dominio* para debilitar al adversario ha sido objeto de muchos estudios desde principios de siglo⁸.

Los orígenes del concepto de guerra híbrida

El término *guerra híbrida* fue utilizado por primera vez por el coronel William Nemeth en 2002 al analizar la guerra de Chechenia desde una perspectiva

7 Hartmann, Uwe. “The Evolution of the Hybrid Threat, and resilience as a Countermeasure”. NATO Research Paper N.º 139. Research Division. Roma: NATO Defense College, septiembre, 2017, p. 2.

8 La *guerra híbrida* también se ha llamado “guerra de cuarta generación”, “guerra compuesta” (cuando los componentes regulares e irregulares combaten de forma simultánea bajo una dirección unificada), “guerra no restringida” o “guerra sin límites”, según analistas chinos, por sus tres principios fundamentales de omnidireccionalidad, sincronía y asimetría. Véase: Hoffman, Frank G., *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*. Arlington, Virginia: The Potomac Institute for Policy Studies, 2007, pp. 17-25. Sobre el concepto de “guerra de cuarta generación” han escrito Lind, William S.; Nightengale, Keith; Schmitt, John y Wilson, Gary I., “The Changing Face of War: Into the Fourth Generation”, *Marine Corps Gazette*, noviembre, 2001. Thomas Huber aborda el concepto de “guerra compuesta” en *Compound Wars: The Fatal Knot*. Fort Leavenworth, KS: Command and General Staff College, 1996. Sobre la definición china de “guerra sin límites” véase Liang, Qiao y Wang, Xiangsui, *Unrestricted Warfare*, Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House, 1999.

sociológica y política⁹. Para Nemeth, las características sociopolíticas de las sociedades pre-estatales, que él denomina “sociedades híbridas”, tienen un impacto decisivo en la estructura y la doctrina militar, ya que cada sociedad desarrolla una cultura militar con sus propios principios organizativos y doctrinales. William Nemeth destaca tres aspectos sociológicos en relación con las “fuerzas militares híbridas”¹⁰:

1. Las *sociedades híbridas* parecen anárquicas e injustas cuando se ven desde el punto de vista occidental o moderno. En el contexto de las costumbres tradicionales de una sociedad y con una comprensión del papel que desempeñan las instituciones pre-estatales en esa sociedad concreta, lo híbrido no es tan anárquico como parece a primera vista.
2. La guerra y un alto nivel de violencia interpersonal se aceptan como normales en la mayoría de las sociedades híbridas. Este es un vínculo directo con las raíces pre-estatales de estas sociedades y ayuda a explicar su aparente disposición a poner pocos o ningún límite a las actividades de violencia armada, pues practican una forma de guerra que reconoce pocas, o ninguna, de las limitaciones modernas de la guerra. Por ejemplo, apenas se distingue entre combatientes y no combatientes, el secuestro es habitual y las masacres son comunes en el periodo posterior a una victoria.
3. Las sociedades híbridas, aunque se cimentan en sus raíces tradicionales, también crean y utilizan instituciones similares a las estatales y la tecnología moderna que se adapta a sus necesidades. En ellas, los militares pueden tener acceso a armas y sistemas de comunicaciones modernos, aunque la sociedad en su conjunto no los tenga.

Una organización militar refleja el nivel de desarrollo sociopolítico de la sociedad en la que se desarrolla, y la doctrina militar refleja las normas sociales imperantes. Las características sociopolíticas de las *sociedades híbridas* tienen un impacto decisivo en la estructura y la doctrina militares, y estas características moldean las normas a partir de las cuales se crea el ejército con una cultura militar única, con sus propios principios organizativos y doctrinales. Una sociedad descentralizada, igualitaria y basada en clanes creará una organización militar

9 Nemeth, William J., *Future War and Chechnya: A Case for Hybrid Warfare*, Calhoun: The NPS Institutional Archive. Monterey, California. Naval Postgraduate School, junio, 2002. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/36699567.pdf>

10 *Ibidem*, pp. 71-76.

similar. Según Nemeth, la incapacidad de los Estados occidentales para comprender sus ramificaciones sociopolíticas hace más difícil la comprensión de dicha organización militar y de su doctrina, lo que sitúa a las fuerzas occidentales en desventaja a la hora de llevar a cabo la planificación operativa contra una “fuerza híbrida” o de enfrentarse a ella. Además, los puntos fuertes de las fuerzas híbridas no coinciden con las concepciones occidentales de fuerza militar, y son ignorados o descartados. Entre estos componentes destacan los siguientes:

- las ideas;
- los individuos y el líder carismático;
- la sociedad y el ejército pueden aceptar y aguantar un gran sufrimiento por su causa;
- fuerte creencia en su causa;
- tácticas descentralizadas, por ejemplo, actuando en “enjambres”.

Estos puntos fuertes de la *guerra híbrida* son aptos para tácticas de guerrilla, algo difícil de contrarrestar para las fuerzas tecnológicamente avanzadas y burocráticas. Los “combatientes híbridos” ven la guerra como una totalidad, considerando que la sociedad está luchando por su existencia, por lo que utilizará todas las tácticas a su alcance (incluyendo el secuestro, el control del suministro de alimentos o de agua del enemigo, las masacres, y la difuminación de la distinción entre combatientes y no combatientes). La disparidad de fuerzas entre Occidente y este tipo de sociedades es precisamente lo que genera en estas últimas las respuestas asimétricas frente a la superioridad militar.

Las *fuerzas híbridas* pueden incorporar con eficacia sistemas tecnológicamente avanzados a su estrategia y estructura de fuerzas, y utilizar estos sistemas más allá de los parámetros de empleo previstos¹¹. Esto incluye medios de comunicación modernos como medio de mando y control y de difusión de desinformación o propaganda. Destaca el “uso híbrido de la tecnología en formas no previstas por sus creadores”, como consecuencia de la adaptación de una tecnología disponible para satisfacer una necesidad específica, en lugar del método occidental de diseñar un nuevo sistema para satisfacer una necesidad con requisitos definidos previamente.

Según este análisis, la asimetría no sería solamente un reflejo de las diferentes capacidades o estilos de combate, sino también un reflejo de las normas sociales y del grado de aceptación de las normas internacionales. La asimetría en las formas

¹¹ *Ibidem*, pp. 74 y 75.

de combate gira en torno a la creciente dependencia de la tecnología en los ejércitos modernos, que permiten a las *fuerzas híbridas* asestar golpes inesperados con técnicas y métodos habitualmente descartados por las fuerzas militares.

Pero también está en juego el prestigio del Estado moderno en el conflicto, y es fácil que la *fuerza híbrida* dañe su credibilidad ante terceros. Desde esta perspectiva, para eliminar la ventaja asimétrica de este tipo de adversarios sería necesario crear un nuevo paradigma de relaciones entre los Estados occidentales y las sociedades no estatales. Ello implica reconocer que las *sociedades híbridas* se encuentran fuera de la “comunidad de seguridad” del mundo occidental, y que los conceptos de esta última no pueden transferirse como tales a dichas sociedades. Al hacerlo, la extensión de estas normas a este tipo de *sociedades en el marco de un conflicto* hace que las fuerzas militares occidentales sean vulnerables a las tácticas utilizadas por las *fuerzas híbridas*, ya que la moderación en el uso de la fuerza que se exige a los ejércitos regulares no es recíproca. Este paradigma bélico supone que la guerra se produzca cada vez con más frecuencia entre Estados y actores no estatales. Para Nemeth, esto implicaría una revisión de los supuestos en los que se basan las convenciones de Ginebra y de La Haya, así como las pautas del Comité Internacional de la Cruz Roja: las convenciones actuales son consecuencia de la guerra entre Estados del siglo XIX y de principios del siglo XX y son cada vez más irrelevantes cuando se aplican a la *guerra híbrida*, ya que se centran en el Estado y no en el actor no estatal, incluso si este viola las normas de la guerra¹².

El concepto chino: la guerra sin límites

Pocos años antes, la reflexión estratégica en círculos militares chinos a la vista de las campañas militares de EE. UU. en los años 90 había llevado a formular una teoría de la *guerra híbrida* desde la perspectiva de la rivalidad interestatal llamada “*guerra no restringida*” o “*sin límites*”. En 1999 los coroneles del Ejército chino Liang y Wang analizaron los principios esenciales de la “*guerra sin límites*” en los términos siguientes¹³:

¹² *Ibidem*.

¹³ Liang, Qiao y Wang, Xiangsui, *Unrestricted Warfare*, *op. cit.* La obra de estos dos coroneles del ejército chino —publicada en 1999 y traducida al inglés— gira en torno a la rivalidad estratégica entre EE. UU. y China, que ya empezaba a perfilarse en los años 90. La publicación del ensayo fue anterior al bombardeo de la Embajada de China en Belgrado, en mayo de 1999. Liang y Wang cuestionan la supremacía militar de EE. UU. como un hecho incontestable, alegando que el pensamiento militar en EE. UU. tiene una excesiva dependencia de la superioridad tecnológica, que las guerras evolucionan en el tiempo y ningún gran conflicto armado es igual que el anterior. En

- **Omnidireccionalidad.** Observación y diseño en 360 grados, uso combinado de todos los factores relacionados, punto de partida de la ideología de la “guerra sin restricciones” teniendo en cuenta todos los factores relacionados con ella y combinar el uso de todos los recursos bélicos que puedan movilizarse, para tener un campo de visión sin puntos ciegos y una orientación. No hay distinción entre lo que es o no es el campo de batalla. Los espacios naturales —tierra, mar, aire y espacio— son campos de batalla. Los espacios sociales como el ejército, la política, la economía, la cultura y la psique también son campos de batalla. Y el espacio tecnológico que une estos dos grandes espacios lo es aún más. Por ello, la guerra puede ser militar, cuasi-militar, o no-militar: “Puede utilizar la violencia o puede ser no violenta. Puede ser un enfrentamiento entre soldados profesionales, o uno entre fuerzas emergentes compuestas principalmente por gente corriente o expertos”. Estas características son la línea divisoria entre la *guerra sin límites* y la guerra tradicional, así como el punto de partida de nuevos tipos de guerra.
- **Sincronía.** Conducción de acciones en diferentes espacios dentro del mismo periodo de tiempo, posible gracias a las medidas técnicas empleadas en la guerra moderna, y en particular la difusión de la tecnología de la información, la tecnología de guerra de largo alcance, la vinculación de diversos campos de batalla dispersos y la introducción de diversas fuerzas militares y no militares en igualdad de condiciones. Objetivos que en el pasado debían cumplirse por etapas a través de una acumulación de batallas y campañas, ahora se pueden lograr rápidamente en condiciones de simultaneidad.
- **Limitación de objetivos.** Los objetivos deben ser siempre menores que los medios disponibles, teniendo en cuenta la viabilidad de su cumplimiento. No hay que perseguir objetivos ilimitados en el tiempo y en el espacio.
- **Medidas ilimitadas.** Empleo ilimitado de medidas, pero restringido a la consecución de objetivos limitados
- **Asimetría.** Seguir la línea de pensamiento opuesto al equilibrio de la simetría y desarrollar la acción de combate en esa línea. Comprender y emplear correctamente el principio de asimetría permite encontrar y explotar los puntos débiles del enemigo. Los principales elementos de combate de algunos países

la página 2 se cita la afirmación de Qiao Liang en una entrevista: “*la primera regla de la guerra sin restricciones es que no hay no hay reglas, no hay nada prohibido*”. Con un profundo conocimiento de la historia militar occidental, plantean las bases de una estrategia omnidireccional, sincrónica y asimétrica dirigida a los puntos vulnerables del adversario y no al choque frontal en los términos que espera este en función de sus ventajas militares. Los principios esenciales están recogidos en el capítulo 8, pp. 204-216.

pobres, países débiles y entidades no estatales han utilizado métodos asimétricos contra adversarios más poderosos.

- **Consumo mínimo.** Utilizar la menor cantidad posible de recursos de combate suficientes para lograr un objetivo. La racionalidad implica la designación racional de objetivos y el uso racional de recursos.
- **Coordinación multidimensional.** Coordinar y asignar todas las fuerzas que pueden ser movilizadas en las esferas militar y no militar para alcanzar un objetivo, coordinación y cooperación entre múltiples fuerzas en múltiples esferas. Cualquier esfera puede convertirse en un campo de batalla, y cualquier fuerza puede ser utilizada en condiciones de combate. La coordinación multidimensional se entiende como *la coordinación de la dimensión militar con otras dimensiones en la consecución de un objetivo concreto*. No es cierto que en todas las guerras la acción militar deba considerarse como la forma principal de acción. Es necesario conocer las fuerzas no militares que se pueden movilizar, el empleo de recursos estratégicos intangibles, como los factores geográficos, el papel de la historia, las tradiciones culturales, el sentido de la identidad étnica y la explotación de la influencia de las organizaciones internacionales, entre otros.
- **Ajuste y control del proceso.** La guerra es un proceso dinámico, con aleatoriedad y creatividad: “Cualquier intento de atar una guerra a un conjunto de ideas dentro de un plan predeterminado es poco menos que absurdo o ingenuo”. Durante el curso de un conflicto hay adquirir continuamente información, ajustar las acciones y controlar su desarrollo, con mecanismos de retroalimentación y revisiones a lo largo de todo el proceso con el fin de mantener la iniciativa. Actualmente, con la tecnología de la información que une al mundo en una red, el número de factores involucrados en una guerra es mucho mayor que en las guerras del pasado. La capacidad de estos factores para incidir en las cuestiones de la guerra, y su intensa influencia en ella, es crucial. Las reglas de combate son el “resultado del desplazamiento del campo de batalla a esferas no militares”.

Mientras la definición de “guerra híbrida” de William Nemeth era el resultado del análisis de conflictos asimétricos en los que fuerzas irregulares se enfrentaban a ejércitos regulares, el concepto de “guerra sin límites” es el fruto de una reflexión en las fuerzas armadas chinas en torno a la rivalidad estratégica con EE. UU. y la forma de esquivar su superioridad tecnológica. Esta reflexión supone un paso fundamental en la evolución del concepto, e inspira la línea de actuación del Estado en caso de conflicto, en la que la estrategia asimétrica en esferas no militares

y la guerra de información podrían ser asumidas por un Estado (China) frente a otro Estado (EE. UU.). El razonamiento de la estrategia híbrida china —la *guerra sin límites*— nos lleva desde el planteamiento de las guerras asimétricas frente a actores no estatales (Chechenia, Afganistán, Balcanes, Oriente Medio, África del norte), hasta otro modelo planificado por Estados para un conflicto futuro¹⁴.

La reflexión sobre este proceso en círculos militares y académicos de EE. UU. culminó en los años siguientes con nuevos enfoques de análisis y programación estratégica que marcaron la evolución del pensamiento militar sobre la *guerra híbrida* en ese país. En la *Estrategia de Defensa Nacional* de 2008 ya estaba presente el riesgo de que Estados y actores no estatales recurriesen a estrategias coordinadas, y también la capacidad de China de utilizar tecnologías disruptivas¹⁵. En la *Estrategia Militar* de EE. UU. de 2015 se incluye el análisis de la amenaza híbrida para la seguridad nacional¹⁶.

Guerra híbrida y conflicto multimodal

Gran parte de los avances en este concepto se deben a la reflexión aportada por Frank G. Hoffman desde 2007, que señala en sus obras el carácter evolutivo de los conflictos a los que se enfrentaban EE. UU. y sus aliados en aquellos años¹⁷. Según este análisis, el nuevo entorno estaba caracterizado por la convergencia de lo físico y lo psicológico, lo cinético y lo no cinético, y los combatientes y los no combatientes, de los Estados y de los actores no estatales, así como las capacidades

14 Los rasgos de esta estrategia se perciben en la planificación china descrita por Liang y Wang, y también en las actuaciones de Irán en Oriente Medio, que abarcan desde un programa nuclear y de misiles balísticos hasta el patrocinio de Hezbolá, la guerra de información, y operaciones de influencia política en terceros países.

15 *National Defense Strategy 2008*, p. 22. Disponible en: <https://archive.defense.gov/pubs/2008NationalDefenseStrategy.pdf>

16 *National Military Strategy of the United States of America 2015*, pp. 4-6. Disponible en: https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/2015_National_Military_Strategy.pdf

17 Las ideas principales del teniente coronel Frank G. Hoffman (cuerpo de Marines de EE. UU.) sobre esta cuestión están reflejadas en dos publicaciones: *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*, *op. cit.*, disponible en: https://www.potomac institute.org/images/stories/publications/potomac_hybridwar_0108.pdf; y “Hybrid Warfare and Challenges”, *JFQ*, n.º 52, 1^{er} trimestre, 2009, pp. 34-39, disponible en: <https://smallwarsjournal.com/documents/jfqhoffman.pdf>. Pero en 2005 Hoffman ya había publicado un artículo sobre este tema, escrito con el teniente general James Mattis: Mattis, James N.; Hoffman, Frank G., “Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars”, *Proceedings Magazine*, United States Naval Institute, noviembre, 2005, vol. 132/11/1.233.

con las que están armados¹⁸. La prioridad de inversión en capacidades convencionales y de proyección de fuerza a nivel mundial tendría que adaptarse a medida que evolucionaran las amenazas y las condiciones del entorno en los conflictos. Hoffman destaca la convergencia de las distintas modalidades de guerra y la difuminación de sus límites, que dejan desfasadas las categorías clásicas.

Tras examinar los conceptos de “guerra híbrida”, “guerra compuesta” y “guerra sin límites”, Hoffman concluye que el conflicto futuro será *multimodal*, en lugar de una “simple caracterización en blanco o negro de una forma de guerra”. Esta construcción es la que se describe con mayor frecuencia como “guerra híbrida”: un adversario probablemente recurrirá a amenazas combinadas o híbridas dirigidas específicamente a las vulnerabilidades de su enemigo. Las amenazas híbridas incorporan toda una gama de modos de conflicto y de violencia, y de disrupción no violenta, incluidas las capacidades convencionales, las tácticas irregulares, los actos terroristas violentos, la coerción indiscriminada y la manipulación informativa.

En lugar de acciones separadas con enfoques diferentes —convencionales, irregulares o terroristas— los adversarios emplearán todas las formas y tácticas de guerra, incluso de forma simultánea. Se incluye aquí la actividad criminal asociada al contrabando, el narcoterrorismo, el tráfico ilícito de armas y de municiones o de armas avanzadas, o la explotación de las redes de bandas urbanas para un mismo fin. Así pues, el mayor reto en el futuro vendrá de Estados o grupos no estatales que seleccionen entre un repertorio heterogéneo de tácticas y tecnologías y las combinen de forma innovadora para alcanzar sus objetivos según su propia cultura estratégica¹⁹. Estas actividades pueden ser llevadas a cabo por unidades separadas, o incluso por una misma unidad, pero dirigidas y coordinadas operativa y tácticamente dentro del espacio de operaciones principal para lograr efectos sinérgicos en las dimensiones físicas y psicológicas del conflicto. Como consecuencia, la comprensión de los niveles del conflicto se complica por la convergencia simultánea de las distintas modalidades. Además, estas *fuerzas híbridas* pueden incorporar sistemas tecnológicamente avanzados a su estructura de fuerzas y a su estrategia, utilizándolos de forma diferente a los parámetros de empleo previstos por la doctrina.

Hoffman define como *guerras compuestas* aquellos conflictos bélicos en los que participan componentes regulares e irregulares de forma simultánea bajo una dirección unificada o un grado significativo de coordinación estratégica. La fuerza

18 “Hybrid Warfare and Challenges”, *op. cit.*, p. 34.

19 *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*, *op. cit.*, p. 27.

irregular ataca las zonas débiles del adversario convencional, obligándole a dispersar sus fuerzas de seguridad, mientras que la fuerza convencional intenta inducir al adversario a concentrarse para defenderse o a conseguir una masa crítica para realizar operaciones ofensivas decisivas. La combinación de capacidades de fuerzas irregulares y convencionales, coordinadas operativa o tácticamente, tiene antecedentes históricos²⁰. Pero la fusión operativa de capacidades convencionales e irregulares en los conflictos híbridos es aún más compleja, ya que —con sus sinergias a nivel estratégico— las *guerras compuestas*, según Hoffman, no tenían la fusión, simultaneidad, gama de métodos y modalidades que presentan los conflictos híbridos a nivel operativo. En este sentido, es cada vez más probable que nos enfrentemos a adversarios que “difuminen y mezclen los diferentes métodos o modos de guerra”, haciendo la naturaleza de la guerra moderna más borrosa. Esto no se debe a un número cada vez mayor de amenazas y desafíos distintos, sino a su convergencia en *guerras híbridas*.

En esta modalidad de conflicto, los futuros adversarios (Estados, actores patrocinados por Estados o actores no estatales independientes y autofinanciados) intentarán acceder a capacidades militares modernas, mientras promueven insurgencias con táctica irregular (con emboscadas y artefactos explosivos improvisados) e incluso asesinatos y acciones coercitivas. Esto supondría, por ejemplo, la fusión de capacidades de alta tecnología (como las armas anti-satélite), con el terrorismo y los ciberataques contra objetivos críticos del sistema.

Hoffman cita la experiencia de los *fedayines* iraquíes en 2003 como ejemplo de transición de fuerza convencional a formación irregular adoptando nuevas tácticas, algo que también estarían haciendo varios países de Oriente Medio. También se refiere a *Hezbollah* por su capacidad de identificar y analizar las vulnerabilidades de los ejércitos de estilo occidental (las FF. AA. de Israel) para diseñar las contramedidas adecuadas, como ocurrió en la guerra del Líbano en 2006, conflicto que considera revelador para comprender los mecanismos de la *guerra híbrida*.

El desarrollo de la *guerra híbrida* como modelo implica la necesidad de adaptación de ejércitos regulares a modos de guerra no tradicionales, lo que conlleva la modificación de la mentalidad militar respecto a la frecuencia relativa y las amenazas de los futuros conflictos. Los conflictos bélicos futuros no se podrán clasificar fácilmente en convencionales o irregulares. Actualmente, se considera que

20 Hoffman cita la guerra de la independencia norteamericana, la guerra contra Napoleón en España, la guerra civil en EE. UU., las milicias árabes lideradas por T. E. Lawrence contra el Imperio Otomano, así como las guerras de Vietnam y de Chechenia como ejemplos de guerra compuesta. *Ibidem*, pp. 20-21.

las tácticas irregulares en conflictos prolongados son propias del débil frente al fuerte, empleadas por actores no estatales que no disponen de medios para otras tácticas. Pero en el futuro es posible que ciertos adversarios estatales —incluso grandes potencias— puedan recurrir a estos procedimientos debido a su eficacia frente a organizaciones grandes, jerarquizadas y doctrinalmente rígidas. El uso de tecnologías de la información también potencia y acelera los ciclos de aprendizaje de potenciales adversarios al mejorar su capacidad para transferir a distancia conocimientos, experiencias y técnicas adquiridas en otro teatro de operaciones, algo que ya ha ocurrido en Irak y en Afganistán²¹. Por todo ello, aunque el auge de la *guerra híbrida* no supone el fin de la guerra tradicional o convencional, sí constituye un factor que complica la planificación de la defensa en el siglo XXI.

La Doctrina Gerasimov

En 2013, el general Valery Gerasimov —jefe del Estado Mayor de las FF. AA. rusas— publicó un artículo en el que describía los rasgos del uso de la propaganda y de la subversión como “método de intervención extranjera” para paralizar a un Estado²²:

- Tendencia a difuminar la distinción entre estado de guerra y el estado de paz. Las guerras ya no se declaran y, una vez que han comenzado, no se desarrollan según el patrón habitual.
- La experiencia de los conflictos bélicos recientes, incluidos los relacionados con las llamadas “revoluciones de color” en el norte de África y en Oriente Medio, confirma que un Estado próspero puede convertirse en un escenario de conflicto armado y ser víctima de una intervención extranjera en cuestión de meses o incluso días. Cita como ejemplo el caso de Libia en 2011 durante la caída del régimen de Gaddafi.
- Las acciones asimétricas se han generalizado, permitiendo equilibrar la superioridad del enemigo en la lucha armada con el uso de fuerzas de operaciones especiales y de la oposición interna en un país para crear un frente permanente

21 “Hybrid Warfare and Challenges”, *op. cit.*, p. 38.

22 El artículo publicado por Valery Gerasimov es “El valor de la ciencia en la prospectiva: los nuevos desafíos requieren repensar las formas y métodos de la guerra”, *Correo Militar Industrial*, n.º 8 (476), 27 de febrero de 2013. Disponible en: <https://www.vpk-news.ru/articles/14632>. Cabe destacar que Gerasimov, que entonces era jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de la Federación Rusia, describía las “operaciones de desestabilización” en curso, de las que acusaba a Occidente, y no una estrategia propia.

en todo el territorio del Estado adversario, así como las acciones de “influencia informativa”.

Gerasimov se plantea si los acontecimientos de la Primavera Árabe pueden caracterizar la guerra del siglo XXI y si son las “reglas de la guerra” las que han cambiado significativamente al aumentar el papel de los “métodos no militares”, complementados con medidas militares de carácter encubierto, con medidas de guerra de información y acciones de fuerzas de operaciones especiales. El uso de la fuerza militar, a menudo bajo la apariencia de “operación de mantenimiento de la paz y de gestión de crisis”, se aplicaría en la etapa final para lograr el éxito en un conflicto, mientras los enfrentamientos de grandes formaciones de tropas a nivel estratégico y operativo tienden a desaparecer y se diluyen las distinciones entre nivel estratégico, operativo y táctico, así como entre acciones ofensivas y defensivas. Gerasimov destaca el creciente uso de armas de alta precisión y de sistemas robóticos, y añade el desarrollo de conceptos como el “Global Strike” y la defensa anti-misiles como extremo tecnológico de este espectro de medios militares junto a los recursos no militares. En este tipo de escenarios cobra mayor importancia el control y protección del territorio, la protección de la población, de las instalaciones y de las comunicaciones frente a posibles agresiones de fuerzas de operaciones especiales enemigas y de sus aliados locales. Según se deduce de este análisis, es posible que el cambio de enfoque militar hacia la guerra híbrida y el uso ofensivo del ciberespacio fuese una reacción a otras operaciones pasadas —y en curso— en otros países, incluidos algunos Estados ex-soviéticos. Estos razonamientos fueron objeto de diversas interpretaciones de destacados analistas y posteriormente dieron lugar a la denominación de Doctrina Gerasimov para describir las operaciones de guerra híbrida que se desarrollaron en Ucrania en 2014²³.

Las múltiples formas de la guerra híbrida

Así pues, nos encontramos con varios modelos o enfoques diferentes de *guerra híbrida*, concepto originariamente definido para estudiar el enfrentamiento militar asimétrico con sociedades pre-estatales con acceso a tecnología moderna, que ha evolucionado posteriormente para definir también modalidades de confrontación en las que están involucrados Estados industrializados, como denunciaba

23 Gerasimov realizó un análisis de la metodología supuestamente empleada por otros Estados en este tipo de conflictos, pero no presentó este análisis como su propia doctrina. Sin embargo, es fácil reconocer esta metodología híbrida en el conflicto de Ucrania desde 2014.

Gerasimov en 2013 frente a terceros y como efectivamente ocurrió en Ucrania en 2014 por iniciativa rusa. Sin embargo, los distintos enfoques tienen rasgos comunes. Se trata de un modelo de conflicto cuyas operaciones pueden ser ejecutadas por actores no estatales y por Estados —por separado o conjuntamente— de forma encubierta, coordinados tácticamente para conseguir un efecto de sinergia. Las diferencias en la naturaleza de los actores que intervienen condicionan sus métodos y tácticas, incluidos sus respectivos niveles de desarrollo tecnológico, los recursos económicos y técnicos a su disposición. En la guerra híbrida, la milicia irregular ataca zonas vulnerables del adversario, llevándole a dispersar sus fuerzas militares o de seguridad para protegerse, mientras una fuerza convencional le impulsa a concentrarse para defender determinados puntos. También utiliza redes humanas integradas en un territorio en el que son capaces de movilizarse en determinadas condiciones, controladas desde el exterior, para actuar contra los intereses de un Estado. La capacidad latente de estas redes es activada y conducida por una estructura de mando, y se complementa con la intervención de milicias armadas paramilitares o de mercenarios, con efectivos y recursos procedentes del exterior. También pueden emplearse para este fin flujos migratorios controlados, como ha ocurrido en Bielorrusia en 2021.

La participación de compañías militares privadas y de mercenarios autónomos es otro rasgo fundamental de la *guerra híbrida*, presencia también relacionada con la explotación de determinados recursos económicos en otros escenarios, con frecuencia el tráfico de petróleo o de estupefacientes²⁴. África ha sido un escenario habitual de actuación compañías de mercenarios, pero en las dos últimas décadas también han estado presentes en Oriente Medio. En unos casos son combatientes reclutados por insurgentes y terroristas, en otros casos son compañías contratadas por Estados, con o sin intermediarios. Las redes combinadas de agentes integrados y “durmientes” en el territorio y de unidades armadas —milicias locales, fuerzas paraestatales o mercenarios— abarcan en sus acciones diferentes esferas de la actividad de un país: económica, social, política y militar.

24 El artículo 47 del Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra, de 1977, define el concepto de mercenario, que no tendrá derecho al estatuto de combatiente o de prisionero de guerra. Existen otras dos convenciones internacionales que abordan esta cuestión. La *Convención de la OUA para la eliminación de los mercenarios*, de 1977, que penaliza la actividad de los mercenarios por ser crímenes contra la paz y la seguridad en África; la *Convención de las Naciones Unidas contra el reclutamiento, utilización, financiación y entrenamiento de los mercenarios*, de 1989, que define las acciones de los mercenarios como delitos y establece acuerdos de extradición para reaccionar frente a las violaciones de la Convención. Sin embargo, los efectivos de empresas militares privadas legalmente registradas quedan fuera del ámbito de estas convenciones.

El recurso a la manipulación informativa y el uso de redes sociales como instrumento de movilización, dirección y desinformación es otro de sus rasgos característicos; en concreto, Estados y actores no estatales recurren al empleo de “medios “no militares” orientados a las ideologías basadas en el nacionalismo, la religión y otras formas ideológicas identitarias para legitimar una causa, inspirar y motivar a sus seguidores para emprender acciones y desafiar a la autoridad estatal. Una posible consecuencia de esta tendencia es la aparición de un número elevado de conflictos de baja intensidad, pero interconectados, que superen la capacidad de reacción de los gobiernos.

Fuerzas armadas no identificadas o mercenarias, células terroristas y milicias locales con apoyo exterior han participado simultáneamente en escenarios de guerra irregular en Oriente Medio y en Europa oriental. Un modelo de referencia de *guerra híbrida* relativamente reciente ha sido el conflicto armado entre Hezbolá e Israel en 2006. Esta organización utilizó su capacidad de combinar operaciones de sus milicias paramilitares con las de una red de células descentralizadas, mecanismo versátil que también permitió a Hezbolá establecer su presencia en amplios territorios desde Irán hasta la costa del Mediterráneo, con un espectro de tácticas y capacidades que se adaptan según las necesidades, desde pequeñas células terroristas hasta bombardeos masivos con apoyo de Irán contra objetivos civiles y militares en Israel. Esta táctica también le permite explotar sus ventajas en zonas urbanas, realizar emboscadas y evitar la detección. En otras zonas donde tiene ventaja es capaz de operar como un ejército aglutinando sus fuerzas paramilitares.

Otro ejemplo reciente de *guerra híbrida* reciente con apoyo estatal es el conflicto de Ucrania desde 2014, en el que operan simultáneamente actores no estatales locales y otros no identificados oficialmente, que actúan dirigidos desde Rusia. El recurso a “intermediarios no estatales” o encubiertos para realizar acciones bélicas permite evitar el choque militar directo con un adversario y eludir la responsabilidad política y jurídica de las violaciones del derecho internacional y de derechos humanos. Los incidentes provocados por Bielorrusia en la frontera de Polonia en el otoño de 2021, manipulando flujos migratorios provocados, coordinados con maniobras militares y desplazamientos de tropas simultáneos en zonas fronterizas, entran en esta categoría.

Desde la lógica de la *guerra híbrida*, un rasgo importante del terrorismo yihadista en la segunda década del siglo XXI es su capacidad para evolucionar —según el terreno, los acontecimientos y las presiones coercitivas externas— constituyendo sucesivamente células terroristas y subversivas en zonas urbanas, unidades capaces de actuar en operaciones de guerra irregular, e incluso milicias armadas con poder para mantener el control de un territorio frente a fuerzas regulares, en fases de concentración y dispersión de sus propios recursos, como ha sido el caso de Daesh en Oriente Medio.

El autoproclamado Estado Islámico ha redefinido las normas con las que funcionaban anteriormente los grupos terroristas. Ha establecido una organización con estructuras centralizadas y jerarquizadas que ejerce un control permanente sobre el territorio y un método de gestión que pretende proporcionar servicios básicos a la población local con una estructura político administrativa. A principios de 2015, las milicias del Estado Islámico de Siria e Irak controlaban extensos territorios en ambos países. El sistema económico y “tributario” creado por el Estado Islámico de Daesh estaba basado en la explotación ilegal de recursos, el pillaje, los secuestros, la extorsión, la trata de personas, la esclavitud y el contrabando, mientras sus adeptos residentes en países occidentales participaban en campañas de desestabilización y acciones terroristas.

Su control territorial se basaba en un *enfoque de área* que abarcaba el control de ciudades y de zonas rurales para evitar la existencia de zonas no controladas por sus unidades que pudieran exponer a sus efectivos a ataques externos. Aunque se desconoce el número exacto de combatientes del Estado Islámico, se considera que oscilaba entre 30.000 y 100.000 en el periodo 2015-2016, de los que al menos 20.000 procedían de países de fuera de la región. En enero de 2015 llegaron a tener el control efectivo de aproximadamente 90.000 km² en un territorio que se extendía desde Irak hasta el noroeste de Siria, con unos 9 millones de habitantes²⁵. La acumulación de recursos les permitía mantener una relación de fuerzas favorable y, a medida que avanzaban las campañas de conquista, consolidaban un santuario territorial.

En Afganistán las coaliciones de diversas milicias armadas han permitido la creación de formaciones militares más grandes, con capacidad militar suficiente para derrotar a fuerzas gubernamentales. En algunos casos las milicias armadas o fuerzas guerrilleras también utilizan tácticas convencionales cuando perciben que su posición relativa es de superioridad, disponen de suficientes capacidades militares y de apoyo, siempre que puedan realizar una concentración de fuerzas rápida y efectiva frente a unidades gubernamentales.

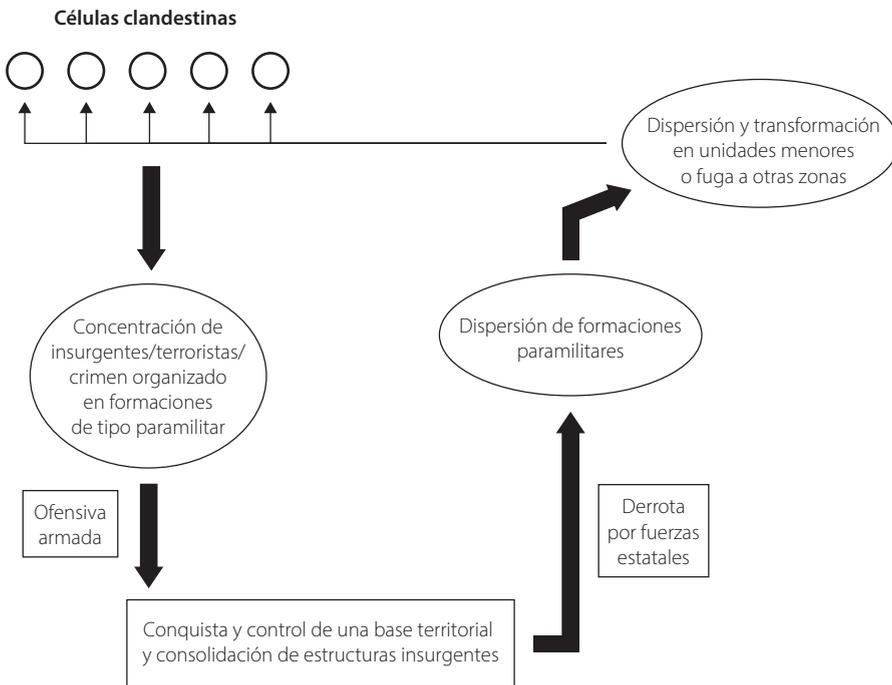
Las fuentes principales de las milicias para conseguir armas y municiones son el tráfico ilícito, el asalto a depósitos militares o el saqueo en el campo de batalla. Pero en el plano tecnológico las milicias islámicas también han adquirido la capacidad para utilizar vehículos aéreos no tripulados en operaciones de reconocimiento y ofensivas, con pequeñas cargas explosivas improvisadas²⁶. Tal y como

25 Barnes, Alex. “Security Stalemate”, *Jane’s Intelligence Review*, mayo, 2017, vol. 29, n.º 5, pp. 24-27.

26 El modelo Sky-walker X7/8 cargado con un artefacto explosivo improvisado permitiría a Daesh lanzar ataques a distancias de hasta 50 Kilómetros, aunque hay dudas sobre su capacidad para usarlos con suficiente precisión y eficacia. Véase “Islamic State Video Footage Showcases Attack Drones”, *Jane’s Defence Weekly*, vol. 54, n.º 5, 1 de febrero de 2017, p. 23.

describía Nemeth en su estudio sobre la *guerra híbrida*, este tipo de milicias ha conseguido avanzar en las técnicas de ingeniería o de “diseño inverso” mediante procesos de adaptación artesanal de tecnologías disponibles en el mercado y de armas conseguidas en el mercado ilícito. Con el procedimiento de “diseño inverso”, los usuarios finales reconstruyen equipos y armas recurriendo a tecnologías y materiales disponibles a su alcance. Disponen también de acceso en mercados internacionales legales o ilícitos a la adquisición de otras tecnologías comerciales que han rediseñado para el doble uso²⁷.

Células clandestinas



27 Ejemplos de este procedimiento son el láser comercial de uso industrial para soldar y cortar, que es empleado por los insurgentes para destruir drones y munición de mortero en trayectoria; la navegación por GPS mediante dispositivos comerciales y la tecnología de acceso a frecuencias; los teléfonos móviles han servido como detonadores de explosivos por control remoto. También se han desarrollado aplicaciones para la utilización de *Google Earth* con el fin de localizar objetivos en tierra.

De las experiencias de Afganistán, Irak, Siria y Libia entre 2001 y 2017 se puede deducir la existencia de ciclos evolutivos en los que los insurgentes parten de una diversidad de pequeñas entidades clandestinas de combatientes, forman redes más complejas y se aglutinan gradualmente en formaciones de tipo paramilitar con miles de efectivos que les permiten controlar una base territorial, someter a la población y explotar sus recursos. Un avance decisivo de fuerzas gubernamentales supone su fragmentación y, posteriormente, su desplazamiento, dispersión y fuga, dando lugar a una red dispersa de entidades armadas clandestinas de pequeñas dimensiones. A partir de esta fase es frecuente la integración de estos nódulos en redes terroristas/criminales mayores en otras áreas geográficas. La insurgencia en algunos países de Iberoamérica ha evolucionado de forma manera similar. Pero las redes del crimen organizado por si solas no suelen establecer un control estable y total sobre un territorio²⁸.

En línea con las definiciones de *guerra híbrida* o *guerra sin límites*, los terroristas, insurgentes y Estados con agentes interpuestos se han introducido en las redes sociales y han creado sus propias páginas de internet. En el ciberespacio buscan contactos, reclutamiento, suministros, servicios, proselitismo y propagación de sus ideas. El Estado Islámico ha empleado el programa proselitista del “canal oficial de ISIL” en internet, *Rumiyah*, y otros medios digitales. Los terroristas y sus propagandistas también se comunican por aplicaciones de mensajería encriptadas. Rasgos importantes del uso de internet son su ubicuidad y la velocidad a la que se transmiten los mensajes, lo que permite llegar hasta usuarios en lugares remotos o no integrados completamente en una sociedad, en la mayoría jóvenes, para facilitar su acercamiento a la *yihad* utilizando una combinación de propaganda ideológica e insensibilización hacia la violencia. El extremismo en internet ha sido tolerado en muchos países, y grandes empresas que controlan los servidores de internet no han limitado su uso por estas organizaciones, que utilizan páginas y chats para la difusión de sus ideas y para el reclutamiento de adeptos. El retorno de combatientes yihadistas a sus países de origen tras los reveses militares contra el Estado Islámico en los últimos años plantea desde hace tiempo el problema de un desplazamiento de la amenaza al interior de otros Estados. Desde 2015 también se han producido ataques con armas blancas y con vehículos de motor contra la población civil. El uso de estos procedimientos para realizar ataques terroristas individuales y espontáneos en los países de origen plantea nuevos retos a las fuerzas de seguridad, al estar basados en otras motivaciones psicológicas para la violencia radical que son más difíciles de controlar. Desde 2017, Daesh y sus

28 Véase Salazar Serantes, Gonzalo de, *Crimen y conflicto armado*. Madrid: MAEC, 2018, p. 174.

aliados han perdido el control del territorio que ocupaban, pero siguen intentando el retorno a la insurgencia, el terrorismo y el crimen organizado en otras zonas con tácticas híbridas. Su surgimiento en la clandestinidad, su rápida expansión, su auge y caída, seguido de una derrota y dispersión, llevan a sus componentes a transformarse en otro modelo organización, con nuevas y dispersas alianzas, pero sin llegar a desaparecer.

Una mayor accesibilidad a los instrumentos bélicos permitirá a una gran variedad de actores participar en los conflictos —incluyendo Estados, entidades no estatales y subestatales (grupos terroristas, redes criminales, fuerzas insurgentes, mercenarios y corporaciones privadas), e individuos motivados²⁹—. Un factor determinante es el aumento del número de empresas y organizaciones de seguridad privadas que complementan o sustituyen a los ejércitos estatales en las zonas de conflicto. Además, los conflictos se hacen más complejos y las distinciones tradicionales entre combatientes y no combatientes serán menos claras a medida que se amplíe el número y la tipología de los contendientes.

Las *estrategias híbridas*, combinadas con un riesgo continuo de atentados terroristas y de otras acciones de presión económica, de guerra informativa o de sabotaje por actores estatales o no estatales que no reconocen su implicación y responsabilidad, pueden llevar a situaciones de tensión permanente o intermitente, tanto económica como política y de seguridad, en una “*zona gris*” entre la paz y la guerra como característica del entorno de seguridad durante las próximas décadas.

Este carácter volátil de los conflictos, las nuevas estrategias y la evolución del contexto geopolítico global ponen en tela de juicio los conceptos precedentes de la guerra. Todo ello apunta a la posibilidad de que los conflictos futuros sean más difusos, diversificados y perturbadores³⁰. La diversidad de todas estas formas potenciales de conflicto pondrá a prueba la capacidad de los gobiernos para enfrentarse con eficacia ante posibles contingencias. Sin llegar a enfrentamientos militares convencionales entre ejércitos, en este tipo de escenarios se plantea como estrategia el recurso a la perturbación de las infraestructuras críticas, de la cohesión de la sociedad y de la gobernanza. Los enfrentamientos se producirán en diversas dimensiones, incluyendo el espacio ultraterrestre y el ciberespacio.

29 Grupos activistas como Anonymous pueden lanzar ciberataques contra infraestructuras críticas o gubernamentales, pero otros actores no estatales se han dotado de potencia de fuego bélica, como Hezbolá, ISIL y los insurgentes en el sureste de Ucrania.

30 *Ibidem*, p. 215.

3. La zona gris

En el escenario descrito en los epígrafes anteriores pueden identificarse varias tendencias sobre el carácter de los conflictos durante las próximas décadas³¹. En primer lugar, *los límites entre tiempo de paz y tiempo de guerra se difuminan*. Aunque las armas nucleares y convencionales avanzadas contribuyan a la disuasión y a evitar la guerra de alta intensidad entre las grandes potencias, otros niveles de conflicto por debajo del umbral bélico pueden aumentar. Estos incluirán instrumentos políticos y diplomáticos, coerción económica y psicológica, subversión política, ciberataques, manipulación de los medios de comunicación, operaciones encubiertas, sabotaje, actores no estatales “apoderados” o patrocinados por Estados, así como otras aplicaciones ofensivas indirectas en la “zona gris”³².

El objetivo de estas estrategias es permanecer por debajo del umbral bélico, evitando desencadenar una guerra abierta a gran escala entre Estados, empleando instrumentos no estrictamente militares para lograr objetivos políticos. Este enfoque del conflicto no es nuevo, pero sí lo es la aplicación de nuevas tecnologías y la tendencia de ciertos Estados a integrar estos métodos en el espectro operativo para conflictos futuros. Los avances tecnológicos están dando acceso a nuevos medios orientados al conflicto asimétrico y a generar inestabilidad por debajo del umbral de la guerra abierta, mientras permiten ocultar el origen de los ataques.

Por otra parte, *los medios e instrumentos utilizados en los conflictos varían en una amplia tipología*, abarcando desde las capacidades “no militares” (coerción económica, ciberataques, operaciones de información, etc.), hasta la amenaza de uso de las capacidades militares convencionales con armas avanzadas y armas de destrucción masiva, empleando el riesgo de escalada como instrumento de coerción. Aunque con estas estrategias hay Estados que pretenden evitar un conflicto bélico convencional, *es probable que aumente el riesgo de*

31 US National Intelligence Council, *Global Trends Report: Paradox of Progress*, Washington: Office of the Director of National Intelligence, 2017, pp. 216-219.

32 A modo de ejemplo, los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Ciberseguridad (INCIBE) sobre los ataques cibernéticos en España dan una idea del alcance del problema y el nivel de riesgo existente, aunque la opinión pública no tenga conciencia de ello. Durante el año 2020 se gestionaron en España 133.155 incidentes de ciberseguridad, de los cuales 106.466 hacen referencia a ciudadanos y empresas, 1.190 a operadores estratégicos y 25.499 a la Red Académica y de Investigación española (RedIRIS). Véase *Balace de Ciberseguridad 2020*, INCIBE. Disponible en: https://www.incibe.es/sites/default/files/paginas/que-hacemos/balace_ciberseguridad_2020_incibe.pdf

una escalada involuntaria, pues abre la puerta a que pueda darse un error de cálculo, un accidente o una interpretación equivocada de las “líneas rojas” del adversario³³.

No existe una definición única de *zona gris* en el vocabulario militar y de seguridad, ya que hay todavía diversos matices y diferencias en la definición del concepto según distintas fuentes, lo que refleja el carácter versátil y ambiguo de este fenómeno en la actualidad. En España se entiende por *zona gris* la “zona del espectro de los conflictos donde predominan las actuaciones situadas al margen del principio de buena fe entre Estados (*bona fide*) que pese a alterar notablemente la paz no cruzan los umbrales que permitirían o exigirían una respuesta armada. [...] Dichas actividades, con mayor o menor grado de ambigüedad y visibilidad, persiguen crear un clima de desinformación y confusión que desestabilicen y debiliten al adversario”³⁴. Según esta definición, conforman la magnitud de la *zona gris* los vacíos legales, ciertos aspectos de la normativa, las debilidades políticas, sociales, organizativas y de resiliencia de los Estados, la burocratización de la gestión del conflicto y la complejidad en el proceso de toma de decisiones, entre otros elementos.

Esta definición del Ministerio de Defensa español está en línea con otras utilizadas en países de nuestro entorno. En EE. UU. se definió por primera vez en 2010 como un “*área gris que no es ni guerra ni paz*”, en alusión a actividades multidimensionales deliberadas por debajo del umbral de la agresión militar³⁵.

La definición de “conflicto en la *zona gris*” del Mando de Operaciones Especiales de EE. UU. (SOCOM) es la siguiente: “los desafíos de la *zona gris* se definen como la interacción competitiva entre y dentro de actores estatales y no estatales que se sitúan entre la dualidad tradicional de la guerra y la paz. Se caracterizan por la ambigüedad sobre la naturaleza del conflicto, la opacidad de las partes implicadas o la incertidumbre sobre los marcos políticos y jurídicos pertinentes”³⁶. Otros analistas emplean una definición similar, aunque algo más precisa: “un

33 *Global Trends Report: Paradox of Progress*, op. cit., p. 216.

34 *Doctrina para el empleo de las FAS (PDC-01)*, Madrid: Ministerio de Defensa, 2018, p. 91. Véase también *Entorno Operativo 2035*, Madrid: Ministerio de Defensa, 2019, p. 22.

35 U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, febrero, 2010, p. 73: “*The future strategic landscape will increasingly feature challenges in the ambiguous gray area that is neither fully war nor fully peace. In such an environment, enabling our partners to respond to security challenges may reduce risk to U.S. forces and extends security to areas we cannot reach alone*”. Disponible en: <http://www.defense.gov/QDR/QDR%20as%20of%2029JAN10%201600.pdf>

36 U.S. Special Operations Command, “The Gray Zone”, 9 de septiembre de 2015, p. 1. Disponible en: <https://info.publicintelligence.net/USSOCOM-GrayZones.pdf>

espacio conceptual entre la paz y la guerra, que se produce cuando los actores utilizan intencionadamente múltiples elementos de poder para lograr objetivos políticos de seguridad con actividades ambiguas o de atribución dudosa y que superan el umbral de la competencia ordinaria, pero que están por debajo del nivel de un conflicto militar directo a gran escala, y amenazan los intereses de EE. UU. y sus aliados al desafiar, socavar o violar las costumbres, las normas o el derecho internacionales³⁷.

En el ámbito académico, un reciente estudio de la RAND Corporation define la *zona gris* en estos términos: “La *zona gris* es un espacio operativo entre la paz y la guerra, que implica acciones coercitivas para cambiar el *statu quo* por debajo de un umbral que, en la mayoría de los casos, provocaría una respuesta militar convencional, a menudo difuminando la línea entre las acciones militares y no militares y la atribución de los acontecimientos³⁸”.

Existen, por lo tanto, distintas percepciones de la *zona gris*, aunque todas ellas tienen unos rasgos comunes que las hacen en la práctica compatibles y complementarias. En todo caso, las diferencias giran en torno a su calificación como “escenario de operaciones” o como “procedimiento”; como parte de un espectro de actuaciones que se superpone en gran medida a la *guerra híbrida*; como un concepto que excluye totalmente la agresión militar o que, al contrario, podría

37 Morris, Lyle J.; Mazarr, Michael J.; Hornung, Jeffrey W.; Pezard, Stephanie; Binnendijk, Anika y Kepe, Marta. *Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone: Response Options for Coercive Aggression Below the Threshold of Major War*. Santa Mónica, CA: RAND Corporation, 2019, p. 8. Disponible en: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2942.html; el texto cita a su vez la definición de George Popp y Sarah Canna, *The Characterization and Conditions of the Gray Zone*, Boston, Mass.: NSI Inc., 2016. Sin embargo, un artículo publicado en 2019 por el Departamento de Defensa consideraba el conflicto en la *zona gris* como *guerra híbrida* citando a la directora adjunta de Inteligencia Nacional, la teniente general Karen H. Gibson: Garamone, Jim. “Military Must Be Ready to Confront Hybrid Threats”, 4 de septiembre de 2019, Washington: US Department of Defense. Disponible en: <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/1952023/military-must-be-ready-to-confront-hybrid-threats-intel-official-says/>. Según un documento del Departamento de Estado de EE. UU., “el término *Zona Gris* denota el uso de técnicas para lograr los objetivos de una nación y frustrar los de sus rivales mediante el empleo de instrumentos de poder —a menudo asimétricos y de carácter ambiguo— que no consisten en el uso directo de fuerzas militares regulares”. US Department of State, “Report on Gray Zone Conflict”, Washington: International Security Advisory Board, 2017, p. 1.

38 “The gray zone is an operational space between peace and war, involving coercive actions to change the *statu quo* below a threshold that, in most cases, would prompt a conventional military response, often by blurring the line between military and nonmilitary actions and the attribution for events”. *Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone: Response Options for Coercive Aggression Below the Threshold of Major War*, op. cit., pp. 8-12.

incluirla —en último término—, pero solo si fuese encubierta o no convencional. Estas y otras definiciones tienen varios rasgos comunes, que ponen de relieve que el espacio entre la guerra y la paz no es un espacio vacío³⁹:

1. Los elementos de la *zona gris* se desarrollan gradualmente, en fases limitadas, evitando provocar respuestas decisivas y mitigando la capacidad de establecer pautas para la disuasión.
2. Las acciones no suelen llegar a amenazar los intereses vitales o existenciales del Estado agredido, y se limitan a consolidar gradualmente una serie de hechos consumados.
3. Las estrategias de intervención en la *zona gris* implican un esfuerzo continuo para descubrir las vulnerabilidades del adversario y explotarlas para obtener una ventaja estratégica.
4. Las acciones se dirigen contra vulnerabilidades específicas de los países objetivo. Estas pueden incluir la polarización política; las divisiones sociales, incluida la existencia de poblaciones étnicas que simpatizan con el agresor de la *zona gris*, debilidad o dependencia económica y la falta de capacidades militares o paramilitares, así como de dispositivos de seguridad. Un ejemplo claro es el de la dependencia energética cuando el agresor controla la red de suministros.
5. No suelen ser acciones claramente atribuibles a un responsable, ya que con frecuencia implican acciones en las que el agresor pretende disimular su intervención y responsabilidad.
6. Cuando son acciones atribuibles y públicas, se recurre a justificaciones jurídicas y políticas, a menudo basadas en afirmaciones históricas respaldadas con documentación.
7. Las campañas en la *zona gris* suelen construirse en torno a herramientas no militares, como parte del enfoque general de permanecer por debajo de los umbrales clave de respuesta (medios diplomáticos, informativos, cibernéticos, milicias y otras herramientas y técnicas para evitar la impresión de una agresión militar directa). Sin embargo, incluyen actividades militares complementarias que no cruzan el umbral del conflicto bélico.

39 Véase *Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone*, *op. cit.*, pp. 9-12; “Report on Gray Zone Conflict”, *op. cit.*; y Hoffman, Frank G., “The Contemporary Spectrum of Conflict: Protracted, Gray Zone, Ambiguous, and Hybrid Modes of War”, *The Heritage Foundation*, 2016. Disponible en: https://www.heritage.org/sites/default/files/2019-10/2016_IndexOfUSMilitaryStrength_The%20Contemporary%20Spectrum%20of%20Conflict_Protracted%20Gray%20Zone%20Ambiguous%20and%20Hybrid%20Modes%20of%20War.pdf

8. La intervención en la *zona gris* utiliza el riesgo de escalada como fuente de influencia coercitiva. Las campañas están diseñadas para permanecer por debajo del umbral de respuesta militar a gran escala, pero, paradójicamente, a menudo también aluden explícitamente al riesgo de que se produzcan acciones militares más violentas. Si se responde con fuerza a un movimiento relativamente modesto del agresor, este puede recurrir a capacidades de mayor alcance, incluida la fuerza militar.
9. Este enfoque suele poner al Estado agredido en situaciones en las que se descartan las respuestas más contundentes por razones estratégicas, económicas o de política interior. En el caso de una alianza o coalición, es posible que los aliados tengan diferentes enfoques y diferente disponibilidad a asumir riesgos.
10. Los elementos de la *zona gris* se sitúan por debajo del umbral que justificaría una respuesta militar.

Como indicaba Frank Hoffman en 2016, estos conflictos en la *zona gris* ponen en evidencia una laguna intelectual estratégica, en la relación con el “espacio de batalla” y en la forma habitual de concebir el conflicto, en el que hasta ahora los países occidentales han actuado de forma reactiva⁴⁰. Se trata de un estadio previo al del conflicto bélico o de empleo violento de fuerzas militares por parte de un actor estatal que, sin embargo, recurre a otros instrumentos de forma integrada y coordinada en una ofensiva ambigua para alcanzar sus objetivos estratégicos⁴¹. En cuanto a las técnicas utilizadas en los conflictos en la *zona gris*, pueden destacarse las siguientes⁴²:

- Operaciones cibernéticas, operaciones de información, actividades para socavar la capacidad de resistencia de la sociedad, o de los aliados, incluso a nivel local o regional, y actividades de información/propaganda en apoyo de otras actividades híbridas.
- Operaciones encubiertas bajo control estatal, de espionaje, infiltración y subversión.
- Intervención de Fuerzas de Operaciones Especiales y otras unidades armadas controladas por el Estado, y de personal militar no reconocido.

40 Hoffman, Frank G., “The Contemporary Spectrum of Conflict: Protracted, Gray Zone, Ambiguous, and Hybrid Modes of War”, *op. cit.*, p. 26.

41 *Entorno operativo 2035*, *op. cit.*, p. 36.

42 Véase “*Report on Gray Zone Conflict*”, *op. cit.*, pp. 2-3.

- Apoyo —logístico, político y financiero— a los movimientos insurgentes y terroristas.
- Reclutamiento de actores no estatales, incluidos grupos criminales organizados, grupos criminales organizados, terroristas y organizaciones políticas, religiosas, étnicas o sectarias extremistas.
- Asistencia a fuerzas militares y paramilitares irregulares.
- Presiones económicas que van más allá de la competencia económica normal.
- Manipulación y descrédito de las instituciones democráticas, incluidos el sistema electoral y el poder judicial.
- El uso explícito o implícito de amenazas de uso de la fuerza armada, del terrorismo, de abusos de la población civil y de riesgo de escalada.

Además de las agresiones en *zona gris* perpetradas por grupos terroristas, organizaciones criminales y otras entidades no estatales, cada vez han sido más frecuentes las realizadas por Estados. En los últimos años, los países occidentales han acusado, con fundamento, a China, Rusia, Irán, Corea del Norte y Venezuela, entre otros, por actuaciones de esta naturaleza con fines de desestabilización, abarcando distintas modalidades. Existe mucha información en fuentes abiertas sobre estas incidencias y sobre otras estrategias de Rusia y China en este ámbito.

La mayoría de estas técnicas esquivan las competencias y capacidades actuales de la Alianza Atlántica, por lo que cabe preguntarse cuál puede ser la respuesta que deben dar los aliados y en qué marco. El uso frecuente de estos instrumentos en los conflictos en la *zona gris* pone de manifiesto la necesidad de desarrollar un concepto estratégico para este tipo de amenazas, que todavía no existe formalmente. Hay otro aspecto que requiere particular atención: el tecnológico. Es precisamente la aplicación de nuevas tecnologías lo que hace diferentes los rasgos de los conflictos en la *zona gris* y de las actuales amenazas convencionales, asimétricas e híbridas. Además, la creciente dependencia de la OTAN de sistemas de mando y control dependientes del espectro electromagnético ha creado una peligrosa vulnerabilidad que puede ser explotada por sus adversarios en la *zona gris*⁴³.

Un paso fundamental para responder a las agresiones en la *zona gris* es trazar líneas más claras en el espectro de modalidades ofensivas, que permitan establecer

43 Ver Prieto, Ignacio. “Electromagnetic Operations in ‘Grey Zone’ Conflicts: The Tool of Revisionist Countries to Confront the International Order”, *JAPCC Journal*, n.º 31, Kalkar: Joint Air Power Competence Centre, 2021. Disponible en: <https://www.japcc.org/electromagnetic-operations-in-grey-zone-conflicts>

parámetros de resiliencia, disuasión y respuesta. En este sentido, es importante destacar que, en la mayoría de los casos, la capacidad de disuasión y respuesta requiere instrumentos que no son únicamente militares, sino también policiales, políticos, tecnológicos y económicos. Estos se hallan también en agencias estatales civiles o incluso en empresas públicas y privadas. Ello supone la necesidad de contar con mecanismos eficaces de coordinación entre agencias y de colaboración público-privada.

Por otra parte, la eficacia de estas capacidades de disuasión, respuesta y mitigación suele depender de la acción colectiva, por lo que dichos mecanismos estatales (cívico-militares y público-privados) deben ser coordinados a nivel internacional con socios y aliados. Casi todos los instrumentos necesarios para la disuasión y las respuestas posibles a las agresiones en la *zona gris* tienen una dimensión económica. Este aspecto económico abarca no solo los recursos necesarios para dotarse de medios y el coste de su empleo, sino también el lucro cesante generado por ciertas medidas de respuesta. Esta cuestión es particularmente importante en el caso de las sanciones internacionales, cada vez más frecuentes como disuasión y respuesta, y en las medidas restrictivas aplicadas en el control de exportaciones estratégicas. Los costes asociados a las fuerzas armadas y de seguridad de un Estado son financiados con el presupuesto estatal como gasto público, pero el lucro cesante y las pérdidas de las empresas que dejan de exportar sus productos y servicios a los países sancionados son asumidos por ellas sin ninguna compensación. Estas sanciones generan pérdidas económicas a sectores que a veces son estratégicos, y contribuyen a crear una fisura interna en la opinión pública de los países sancionadores. Otra cuestión importante es el necesario desarrollo de una sólida base jurídica para la aplicación de las sanciones internacionales a personas físicas y jurídicas fuera de procesos judiciales.

Se trata, por lo tanto, de una cuestión de gran complejidad por la diversidad de ámbitos involucrados, que en gran medida se sitúan actualmente fuera de las competencias atribuidas a la OTAN, aunque es objeto de estudio en esta organización. Las medidas de resiliencia, disuasión y respuesta sí podrían desarrollarse en el marco de la Unión Europea sobre la base de la experiencia adquirida durante años, especialmente en materia de sanciones. Pero la estrategia a adoptar frente a las agresiones en la *zona gris* tiene aún un largo recorrido para su desarrollo, al igual que los medios necesarios para hacerles frente, tanto en los aspectos económicos y jurídicos como en materia de atribución y en la definición de un espectro de medidas de respuesta que puedan llegar a considerarse la base de un mecanismo de disuasión.

4. Lecciones aprendidas en los últimos conflictos

Una conclusión extraída por analistas militares al observar los conflictos de las últimas décadas es que una estrategia basada en la combinación del poder aéreo, drones, fuerzas especiales y fuerzas armadas locales puede proporcionar una victoria militar en ciertos escenarios de operaciones, aunque dentro de unos límites. Pero hay escenarios en los que, por su situación geográfica o por la intensidad del conflicto, dichos medios podrían no ser tan eficaces. Hay muchos ejemplos históricos de fuerzas técnicamente avanzadas y bien organizadas que no han sido capaces de imponerse a combatientes que —sin contar con los mismos recursos— tienen una fuerte voluntad de vencer y luchar por su territorio.

Por otra parte, las operaciones en los Balcanes, Somalia, Irak, Libia, Afganistán y Sahel también han mostrado los límites del empleo del poder militar como herramienta para transformar sociedades. Fueron operaciones que generaron muchas expectativas y la esperanza de ver resultados en poco tiempo, pero la realidad fue muy diferente. La idea de que lograr objetivos de seguridad en lugares como Afganistán exige un compromiso fundamental con la construcción del país (*nation-building*) que vaya más allá de la simple ocupación militar del país ha sido cuestionada por analistas militares y políticos. El éxito en las modernas guerras de contrainsurgencia se logra en el largo plazo, lo que requiere estrategias coherentes de intervención con compromisos a largo plazo y muchos recursos. Desde esta perspectiva, también ha habido voces que llaman a dar prioridad a la inversión en las propias estructuras de defensa, cuando los recursos son limitados, sobre políticas orientadas a intervenciones en el exterior que no son esenciales para la seguridad nacional⁴⁴. Las lecciones aprendidas en los conflictos citados —y las que se están aprendiendo en Ucrania— pueden llevar a la Alianza Atlántica, desde una perspectiva europea, a dar prioridad a las misiones relativas a la disuasión y a la defensa colectiva, relacionadas con el artículo 5, frente a las “operaciones fuera de área”.

Las lecciones aprendidas tras la invasión de Crimea por fuerzas rusas en 2014 y, aunque sea todavía prematuro extraer conclusiones, de la invasión de Ucrania en 2022, abren nuevas perspectivas en la política de defensa y de seguridad de los aliados. La OTAN fue sorprendida en 2014 por una estrategia que permitía a Rusia

44 Sobre estas cuestiones, véase Fuente Cobo, I., “Lo que las últimas intervenciones militares nos han enseñado”, *Revista Ejército*, julio/agosto, 2012, AÑO LXXIII, n.º 856, pp. 30-37; Conte de los Ríos, A., “Afganistán: lecciones aprendidas”, *Global Strategy*, 2021. Disponible en: <https://global-strategy.org>

negar su participación en el conflicto de Crimea, a pesar de existir evidencias de su implicación. Esto llevó a diseñar un plan de respuesta que definiese también el umbral de tolerancia de un ataque híbrido contra un aliado para considerarlo como una de las contingencias contempladas en el artículo V del Tratado de Washington. El resultado habría de ser una estrategia de “compensación anti-híbrida” para el flanco este que permitiese contener una agresión mientras se mantiene la solidaridad aliada con dos líneas de acción. La primera consistía en el refuerzo de ciertas capacidades militares críticas en los países bálticos, acompañado de planes de contingencia para la defensa de estos —y de Polonia— y de un incremento de ejercicios multinacionales. En segundo lugar, se trataría de establecer despliegues militares de carácter simbólico en los países de Europa oriental. Sin embargo, a la luz de los acontecimientos en 2014 y en 2022, para prevenir eventuales ataques sorpresa ejecutados con rapidez con el fin de presentar “hechos consumados”, también se ha valorado el estacionamiento permanente de fuerzas de combate de mayor entidad en los territorios de determinados aliados, mientras se mantiene la política de no desplegar en ellos armas nucleares. Esta opción ha encontrado reticencias de varios aliados europeos, que no deseaban contribuir con unidades militares importantes a un despliegue permanente como el de la Guerra Fría. En la Cumbre de Gales de 2014 se decidió crear una Fuerza de Respuesta Rápida capaz de desplegarse en 48 horas en cualquier lugar del espacio euroatlántico y se adoptó el compromiso de incrementar el gasto de defensa hasta el 2% del PIB durante la década siguiente. Sin embargo, esta estrategia aborda los retos para el flanco este, pero no los procedentes del flanco sur⁴⁵.

Tras la invasión de Ucrania en 2022, dadas sus repercusiones en el desarrollo futuro de la OTAN, la defensa colectiva y la preparación para hacer frente a un conflicto bélico de alta intensidad se convierten en un pilar fundamental de la seguridad euroatlántica. Los conflictos con potencias nucleares, como Rusia y China, aunque sean conflictos convencionales, pueden convertirse potencialmente en amenazas existenciales en caso de escalada. Por ello, la definición de los intereses fundamentales de la Alianza en el escenario geopolítico actual estaría relacionada con el mantenimiento de una relación de fuerzas favorable en Europa y con el mantenimiento del *statu quo* en el Indo-Pacífico, de acuerdo con los intereses de EE. UU. y de sus aliados en dicha región. El interés de determinados aliados en ampliar su ámbito geográfico hacia el Indo-Pacífico también plantea algunos interrogantes sobre la futura evolución de la OTAN, ya que implica cambios

45 Véase Fuente Cobo, I., “La OTAN y el curioso incidente del perro en la medianoche (II): Guerra Híbrida y Estrategia de Contención”, *Revista Ejército*, n.º 899, marzo, 2016.

fundamentales no contemplados en los objetivos ni en los límites territoriales definidos en el Tratado de Washington.

Algunos analistas ven la salida de Afganistán en el marco de esta lógica, para centrar los esfuerzos en los intereses de seguridad fundamentales, dejando el resto en segundo plano. El desenlace de la guerra de Afganistán y la actual guerra en Ucrania impulsan una visión de la Alianza Atlántica como “organización regional” orientada a la disuasión y, si fuese necesario, a la defensa colectiva frente a Rusia en el flanco este. La guerra convencional en curso acentúa la preferencia de muchos aliados europeos por la defensa territorial en el ámbito euroatlántico.

En cuanto a la proyección de estabilidad en el sur, parece quedar como una función subsidiaria, dadas las reticencias de muchos aliados europeos a las intervenciones militares en terceros países fuera de área y fuera del ámbito geográfico establecido en el Tratado de Washington. En este sentido, la política de intervención en conflictos regionales que no afecten a los intereses vitales de los aliados estaría en declive, por lo que habría que preguntarse si en el futuro la estabilización de las regiones periféricas del sur podría ser responsabilidad de la Unión Europea en el marco de su *Brújula Estratégica*, más que una responsabilidad de la OTAN. En todo caso, las lecciones aprendidas en otras operaciones de este tipo implican una reflexión sobre los objetivos, duración y alcance de futuras operaciones de gestión de crisis, incluidos los aspectos políticos en las relaciones con las autoridades locales (principios, valores y legitimidad). La retirada de las tropas francesas de Mali en 2022 es un ejemplo de este tipo de escenarios.

Todo ello lleva a hacer otras consideraciones sobre una posible división o especialización de funciones entre la OTAN y la UE, según el tipo de amenazas. Dada la naturaleza y las respectivas competencias de ambas organizaciones, está claro que la UE puede asumir funciones complementarias a las de la OTAN desde el punto de vista de la seguridad integral y multidisciplinar de los Estados miembros. Si entre ellas se puede añadir la gestión de crisis fuera de área, en caso de quedar como función secundaria de la OTAN, es una cuestión que debe ser debatida y acordada entre los socios europeos. Sin embargo, en lo relativo a una eventual división de responsabilidades geográficas, la conclusión no es clara todavía. Para España, como para Italia, la estabilidad del flanco sur es prioritaria. Pero la dimensión centroeuropea-nórdica, con intereses prioritarios en los flancos este y norte, existe tanto en la OTAN como en la UE, y la conciliación de estos con los intereses de la dimensión mediterránea en ambas organizaciones es igualmente compleja. En ambos casos, la solidaridad y la reciprocidad son fundamentales para poder conciliar los respectivos intereses estratégicos.

Parte del problema al que se enfrentan los gobiernos a la hora de definir su estrategia de seguridad nacional y los fundamentos de sus respectivas doctrinas de disuasión es un entorno geopolítico con nuevas fronteras que se abren a dimensiones hasta ahora poco conocidas y, en todo caso, lejos del ámbito de actuación tradicional de la mayoría de los Estados, donde aún no se han establecido normas internacionales consensuadas, espacios abiertos a la competición estratégica: los *fondos marinos*, las *zonas polares*, el *espacio ultraterrestre* y el *ciberespacio*.

5. Nuevas fronteras y nuevos espacios de confrontación

A principios del siglo pasado, cuando aún no habían transcurrido dos décadas desde la Conferencia de Berlín de 1885, se auguraba el fin de una época una vez definidos los confines de la tierra tras numerosas expediciones de exploración marítima y terrestre, y al haber establecido las potencias europeas inmensos imperios coloniales. Sin embargo, nuestro mundo se halla ahora en los albores de una era de nuevas exploraciones en espacios abiertos y aun no definidos, todos ellos situados fuera de la jurisdicción territorial de los Estados: *los fondos marinos*, que cubren más del 70% del planeta; *las zonas polares*; el *espacio ultraterrestre*; y el *ciberespacio*. Los “cuatro espacios” abren el camino a nuevas oportunidades en otro ciclo de exploraciones y descubrimientos. Pero también implican de riesgos para la seguridad internacional que requieren el desarrollo de normas internacionales y la definición de los límites de actuación de los Estados. Todos ellos, al igual que el territorio bajo soberanía estatal y las aguas adyacentes, son potenciales escenarios de las formas emergentes de la guerra.

Las aguas internacionales y los fondos marinos

El agua cubre aproximadamente un 72% de la superficie del planeta. El mar se considera una fuente de recursos económicos y alimentarios y, a la vez, un elemento esencial del ecosistema planetario. La definición de los límites de actuación y explotación legítima de las zonas marítimas es también una cuestión geopolítica y territorial relacionada con la soberanía y con los recursos del Estado. Por una parte, está la cuestión de la explotación económica ya mencionada, a través de la pesca, extracción de recursos energéticos, comunicaciones, rutas de navegación comercial y despliegue de cables submarinos. Por otra parte, el mar ofrece un amplio campo de investigación científica, del que pueden derivarse avances en la biología y el desarrollo de medicamentos. Además, una mayoría de la población

mundial vive a menos de 400 kilómetros de la costa. Actualmente, con el desarrollo del transporte por tierra, mar y aire, los océanos han dejado de ser obstáculos o factores de aislamiento. Pero el acceso al mar y el control de espacios marítimos es también una cuestión estratégica ya que, por las mismas razones citadas, afecta a la seguridad y a los intereses nacionales.

La necesidad de un régimen jurídico internacional efectivo sobre los fondos marinos y oceánicos, más allá de los límites de la jurisdicción nacional, puso en marcha un proceso a mediados del siglo XX, que empezó con la *Convención de Alta Mar* de 1958⁴⁶ y culminó con la *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar* de 1982⁴⁷. Esta última Convención ha resuelto cuestiones importantes relacionadas con los océanos y los límites de la soberanía de los Estados⁴⁸:

- Los derechos de libertad de navegación.
- Los límites territoriales del mar a 12 millas de la costa.
- Las zonas económicas exclusivas (ZEE) hasta 200 millas de la costa.
- Las normas para la extensión de los derechos en la plataforma continental a un límite máximo de 350 millas de la costa.
- La creación de una Autoridad Internacional de los Fondos Marinos.
- La creación de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos.

La delimitación, acceso y uso de las diversas zonas definidas en la Convención de las aguas de alta mar y de los fondos marinos más allá de la ZEE y de la plataforma continental son cuestiones geopolíticas de creciente importancia, especialmente si se tiene en cuenta que algunos Estados no han firmado la Convención, como EE. UU., Turquía, Israel, Perú, Siria y Venezuela⁴⁹. Otros Estados la han firmado, pero no la han ratificado: Irán, Libia, Emiratos Árabes Unidos, Colombia, Corea del Norte y El Salvador.

46 *Convención sobre la alta mar*, Ginebra, 29 de abril de 1958.

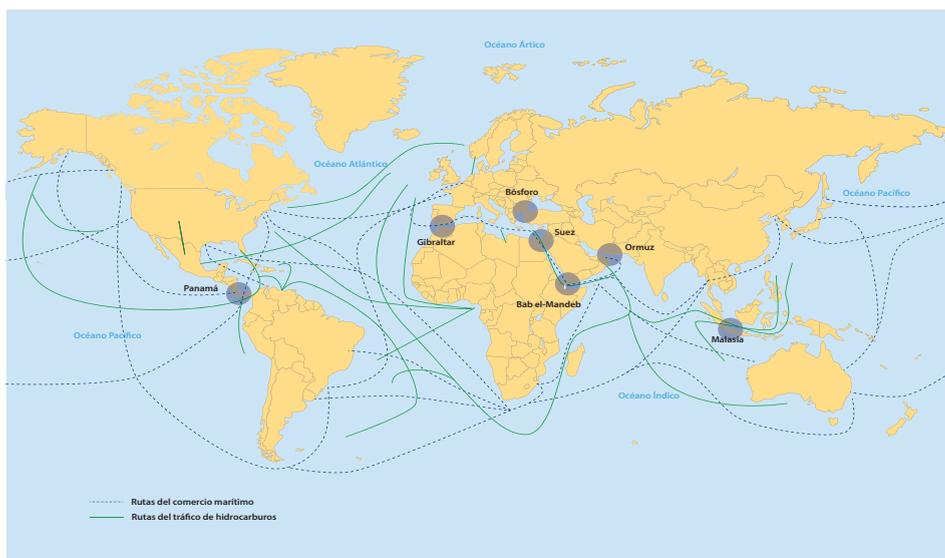
47 *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, Montego Bay, 1982, entrada en vigor el 16 de noviembre de 1994. Disponible en: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf. En 2017 también entró en vigor el *Código Internacional para Buques que Operan en Aguas Polares*.

48 Véase esta información detallada en: <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/oceans-and-law-sea/index.html>

49 EE. UU., Israel y Venezuela son partes de la *Convención de Alta Mar* de 1958.

La delimitación del mar territorial⁵⁰ y de la zona contigua⁵¹ entre costas muy próximas, o cuando hay territorios o islas cuya soberanía está en disputa, puede ser un proceso complejo y conflictivo. Ocurre lo mismo, incluso con mayor frecuencia, en lo que respecta a otros espacios marítimos, cuya delimitación en algunos casos da lugar a controversias entre Estados vecinos, especialmente cuando existen recursos de valor.

Principales rutas marítimas



Fuente: Estrategia de Seguridad Marítima Nacional. Madrid: DSN/ Presidencia del Gobierno, 2013, p. 10.

50 Definida en el Artículo 2 de la *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, op. cit.: “Artículo 1. La soberanía del Estado ribereño se extiende más allá de su territorio y de sus aguas interiores y, en el caso del Estado archipelágico, de sus aguas archipelágicas, a la franja de mar adyacente designada con el nombre de mar territorial. 2. Esta soberanía se extiende al espacio aéreo sobre el mar territorial, así como al lecho y al subsuelo de ese mar. 3. La soberanía sobre el mar territorial se ejerce con arreglo a esta Convención y otras normas de derecho internacional [...]. Artículo 3. Todo Estado tiene derecho a establecer la anchura de su mar territorial hasta un límite que no exceda de 12 millas marinas medidas a partir de líneas de base determinadas de conformidad con esta Convención”.

51 La zona contigua se superpone al mar territorial, hasta un máximo de 24 millas desde la línea de base. Artículo 33, *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, op. cit.

En el caso de las ZEE⁵² estas controversias se manifiestan ya, con diversos niveles de tensión, en los océanos Atlántico y Pacífico, y en el mar Mediterráneo. Esta es una cuestión clave en la delimitación de la zona marítima en la que China pretende ejercer sus derechos de soberanía⁵³. El Ártico es otro espacio marítimo en el que se esperan tensiones por la misma razón, al igual que ocurre con la definición de las plataformas continentales⁵⁴.

52 *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, op. cit.*: “Artículo 55. La zona económica exclusiva es un área situada más allá del mar territorial y adyacente a este, sujeta al régimen jurídico específico establecido en esta Parte, de acuerdo con el cual los derechos y la jurisdicción del Estado ribereño y los derechos y libertades de los demás Estados se rigen por las disposiciones pertinentes de esta Convención. Artículo 56. Derechos, jurisdicción y deberes del Estado ribereño en la zona económica exclusiva 1. En la zona económica exclusiva, el Estado ribereño tiene: a) Derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas suprayacentes al lecho y del lecho y el subsuelo del mar, y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económicas de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos; b) Jurisdicción, con arreglo a las disposiciones pertinentes de esta Convención, con respecto a: i) El establecimiento y la utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras; ii) La investigación científica marina; iii) La protección y preservación del medio marino; c) Otros derechos y deberes previstos en esta Convención. 2. En el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes en la zona económica exclusiva en virtud de esta Convención, el Estado ribereño tendrá debidamente en cuenta los derechos y deberes de los demás Estados y actuará de manera compatible con las disposiciones de esta Convención. 3. Los derechos enunciados en este artículo con respecto al lecho del mar y su subsuelo se ejercerán de conformidad con la Parte VI. 52 Artículo 57 Anchura de la zona económica exclusiva La zona económica exclusiva no se extenderá más allá de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial”.

53 Se incluye en este ámbito la ampliación artificial del territorio de pequeños islotes y la presencia de pesqueros armados en estas zonas del mar del Sur de la China, a modo de “milicia naval armada”.

54 *Ibidem*. “Artículo 76. 1. La plataforma continental de un Estado ribereño comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, en los casos en que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia.[...] 4. a) Para los efectos de esta Convención, el Estado ribereño establecerá el borde exterior del margen continental, dondequiera que el margen se extienda más allá de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, mediante: i) Una línea trazada, de conformidad con el párrafo 7, en relación con los puntos fijos más alejados en cada uno de los cuales el espesor de las rocas sedimentarias sea por lo menos el 1 % de la distancia más corta entre ese punto y el pie del talud continental; o ii) Una línea trazada, de conformidad con el párrafo 7, en relación con puntos fijos situados a no más de 60 millas marinas del pie del talud continental. b) Salvo prueba en contrario, el pie del talud continental se determinará como el punto de máximo cambio de gradiente en su base. 5. Los puntos fijos que constituyen la línea del límite exterior de la plataforma continental en el lecho del mar, trazada de

La Convención considera “alta mar” a todas partes del mar no incluidas en las ZEE, en el mar territorial o en las aguas interiores de un Estado, ni en las aguas archipelágicas de un Estado archipelágico. La alta mar queda abierta a todos los Estados, y en sus aguas los Estados ribereños y los Estados sin litoral gozan de diversas libertades⁵⁵: navegación; sobrevuelo; tender cables y tuberías submarinos; construir islas artificiales y otras instalaciones; pesca; investigación científica. Se trata de libertades ejercidas teniendo en cuenta los intereses de otros Estados y los derechos previstos en la Convención, que establece la utilización exclusiva de alta mar con fines pacíficos. Bajo las aguas de alta mar está la *zona internacional de los fondos marinos* (la “Zona” según la Convención), considerada *patrimonio común de la humanidad* en la que las actividades de acceso y explotación son reguladas bajo la supervisión de una autoridad internacional⁵⁶.

Por lo tanto, más allá de las áreas delimitadas donde los Estados pueden ejercer su soberanía (mar territorial) o ciertos derechos legítimos (zona contigua, ZEE y plataforma continental) se extienden extensas zonas marítimas que forman parte de un *bien común*, cuya explotación está regulada por el derecho internacional. De la superficie total del planeta, casi un 45% está constituido por aguas de alta mar, que a su vez ocupan casi dos terceras partes de los océanos. Estas zonas de alta mar y sus fondos, situadas fuera de las áreas delimitadas por los Estados, cubren aproximadamente 230 millones de km².

En 2017 fue lanzado el programa *Seabed 2030* por la Japanese Nippon Foundation⁵⁷ y la organización sin fines de lucro GEBCO, con el fin de ayudar a comprender el impacto que los océanos tienen en el clima de la Tierra. En 2020 se había cartografiado casi un 20% de los fondos marinos profundos. Un mapa completo de los océanos facilitará una mayor comprensión de los procesos fundamentales para la ciencia en este espacio, y contribuirá al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ayudando a conservar y utilizar de forma sostenible los océanos. Pero también puede abrir la vía a contenciosos político-económicos y a episodios de rivalidad estratégica. Muchas empresas ya han lanzado programas de minería

conformidad con los incisos i) y ii) del apartado a) del párrafo 4, deberán estar situados a una distancia que no exceda de 350 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial o de 100 millas marinas contadas desde la isóbata de 2.500 metros, que es una línea que une profundidades de 2.500 metros”.

55 *Ibidem*, arts. 86-89.

56 *Ibidem*, arts. 133-153. El artículo 133 define como “recursos” todos los recursos minerales sólidos, líquidos o gaseosos *in situ* en la zona, situados en los fondos marinos o en su subsuelo, incluidos los nódulos polimetálicos.

57 Véase la página web del programa: <https://seabed2030.org/>

submarina. En la costa occidental de África se buscan diamantes; en las aguas territoriales de Papúa Nueva Guinea se buscan metales preciosos; Japón y Corea del Sur se han embarcado en proyectos nacionales para explotar sus propios depósitos en el subsuelo marino.

Pero existe un gran interés en el acceso a aguas internacionales. La Autoridad Internacional de los Fondos Marinos selecciona lugares donde se permite la extracción, otorgando licencias a empresas mineras y redactando los estándares técnicos y ambientales de un Código de Minería submarina. Unas 30 empresas mineras ya poseen licencias para trabajar en amplias regiones de los océanos Atlántico, Pacífico e Índico. Han diseñado y construido vehículos submarinos experimentales y han comenzado a probar métodos de dragado y extracción mientras esperan que la Autoridad complete el Código de Minería y abra las puertas a la extracción comercial⁵⁸. Además de metales preciosos, hay yacimientos de materiales necesarios para la industria en la que se basan las nuevas tecnologías, como el cobre, el manganeso, el níquel y el cobalto. La mayoría de estas licencias autoriza a los contratistas a explotar una zona de aguas profundas, conocida como la *Zona Clarion-Clipperton*, o CCZ, que se extiende en un área de más de 4 millones de kilómetros cuadrados entre Hawái y las costas de América. Por otra parte, la búsqueda de hidrocarburos en el subsuelo marino a distancias más cercanas de las costas es una actividad ya consolidada en todo el planeta, aunque no por ello menos conflictiva.

El acceso a la zona más profunda del océano supone un desafío técnico importante⁵⁹. Se da además la circunstancia de que en 2020 el 80 % de los fondos marinos profundos no había sido aún explorado y cartografiado. Igualmente, es preciso destacar el valor estratégico de los fondos marinos, al ser el espacio utilizado para tender cables, oleoductos y gasoductos submarinos, y por ser el posible teatro de operaciones navales: sistemas de detección fijos y móviles, sistemas submarinos no tripulados, unidades submarinas tripuladas y nuevos sistemas de armas. Los océanos, en particular alta mar y sus fondos marinos, se presentan como un espacio de riesgos y de oportunidades para los Estados. Es una zona estratégica para la seguridad, área de expansión de los recursos disponibles para la humanidad sobre un territorio aún indefinido e insuficientemente conocido, pero también un reto importante si se desea preservar en el futuro el equilibrio

58 Hylton, Wil S., "History's Largest Mining Operation is About to Begin". Disponible en: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2020/01/20000-feet-under-the-sea/603040/>

59 Sobre la descripción de los fondos marinos, ver datos en la página web del National Oceanic and Atmospheric Administration, organismo dependiente del U.S. Department of Commerce: <https://www.noaa.gov/education/resource-collections/ocean-coasts/ocean-floor-features>

ecológico del planeta. A la vez, los océanos, en particular las aguas de alta mar y sus fondos marinos constituyen una nueva frontera que solo podrá atravesarse con la aplicación de nuevas tecnologías que no están al alcance de todos los países. Todo ello sienta las bases de un periodo de competición estratégica. Las tensiones en torno al acceso y control de las rutas de navegación marítima y a la explotación de recursos en el mar y en los fondos marinos se reflejan ya en determinadas zonas geográficas, como el Mediterráneo oriental, el golfo Pérsico y el mar del Sur de la China. Con el deshielo del océano Ártico, también aparecen indicios de rivalidad geopolítica en esta región. La destrucción por actos de sabotaje del gasoducto submarino Nordstream 1, en el fondo del mar Báltico, en septiembre de 2022 es otro ejemplo del desplazamiento de las tensiones a los fondos marinos.

Las zonas polares

Con más de 100 años de exploraciones y presencia humana permanente no puede calificarse realmente al Ártico ni a la Antártida como “nuevas fronteras”, pero sí se trata de regiones que todavía están al margen de la delimitación de áreas de soberanía estatal reconocidas internacionalmente. En el primer caso, por tratarse de territorios y aguas en un océano en su mayor parte helado, en el que no se han establecido todavía los límites de las zonas económicas exclusivas y plataformas continentales de los Estados ribereños. En el segundo caso, porque se trata de un continente que ha quedado fuera de la soberanía de los Estados y de la delimitación de fronteras por aquellos que tienen en él reivindicaciones territoriales. Ambos polos ya ocupan un lugar destacado en las estrategias de seguridad de algunos países⁶⁰.

Desde su creación en 1996, el Consejo Ártico está formado por los ocho Estados que tienen territorio soberano dentro del Círculo Polar Ártico: Canadá, Dinamarca (Groenlandia), Finlandia, Islandia, Noruega, Rusia, Suecia y EE. UU. Todos los miembros, excepto EE. UU., son Partes de la convención de la ONU sobre el Derecho del Mar, en cuyo marco intentan definir los límites marítimos. El Consejo Ártico ha concedido el estatus de observador permanente a 12 países: Alemania, China, Corea del Sur, España, Francia, India, Italia, Japón, Países Bajos, Polonia, Singapur y Reino Unido. El conflicto bélico en Ucrania impide el normal funcionamiento del Consejo Ártico.

60 *Global Trends: Paradox of Progress*, op. cit., pp. 151-153. Disponible en: <https://www.dni.gov/index.php/features/1685-nic-releases-global-trends-paradox-of-progress>.

A medida que disminuye el hielo en el Ártico, aumentan las oportunidades económicas y de navegación, pero también aumenta la preocupación de los Estados de la región por la seguridad y el medio ambiente. Varios factores hacen difícil la presencia continua, la navegación y la explotación de sus recursos: grandes distancias; inviernos gélidos y condiciones meteorológicas muy variables que degradan el rendimiento de los sensores, las comunicaciones y los vehículos; escasa cobertura regular de GPS y comunicaciones por satélites, entre otras. Sin embargo, el deshielo del Ártico augura la apertura de la ruta oceánica del norte, abriendo nuevas vías para la navegación marítima entre América, Asia y Europa, y hará posible la explotación de recursos de sus aguas y del fondo marino. El cambio climático en la región tendrá un importante impacto medioambiental, pero también tendrá consecuencias comerciales, políticas y navales, que implicarán —entre otras cosas— posibles flujos migratorios en Eurasia y una revisión del valor estratégico del canal de Suez.

Aunque la dureza del clima y los intereses económicos han fomentado hasta ahora la cooperación entre los países ribereños del Ártico, existe un riesgo de competencia geopolítica entre ellos. También hay riesgo de que surjan tensiones entre estos y algunos Estados situados en otras regiones por el acceso a las rutas marítimas y los recursos petrolíferos. La evolución de los precios de los hidrocarburos en los últimos años ha reducido temporalmente el atractivo de su explotación, pero existen en el Ártico grandes reservas que atraerán el interés de diversos países y empresas cuando su explotación resulte económicamente rentable: un 13% de las reservas mundiales de petróleo y un 30% de las reservas de gas⁶¹. Además, la subida del precio de los hidrocarburos desde 2020, a pesar de su volatilidad, hará rentable la explotación de estas reservas. Rusia está especialmente implicada en la región, donde tiene intereses estratégicos, y seguirá reforzando su presencia militar a lo largo de su costa septentrional para mejorar la defensa de su perímetro y el control de su zona económica exclusiva, así como para respaldar su reclamación de ampliación de la plataforma continental. Además, la masa territorial de Rusia se sitúa principalmente al norte del paralelo 50, por lo que el cambio climático tendrá un efecto importante en su territorio, haciéndolo más habitable en la zona septentrional de Siberia.

La Antártida es también una región importante desde el punto de vista geopolítico. Hay actualmente unas 75 bases científicas en el continente y sus islas. En los años 50 del siglo pasado siete Estados reclamaban la soberanía territorial sobre determinadas zonas de la Antártida (Argentina, Australia, Chile, Francia, Nueva Zelanda, Noruega y el Reino Unido), algunas de las cuales se solapaban (zonas de

61 Estimaciones del *US Geological Survey*, 2008. Disponible en: <http://pubs.usgs.gov/fs/2008/3049/>

Argentina, Chile y el Reino Unido). Otros ocho países habían realizado exploraciones, aunque sin realizar reclamaciones concretas (EE. UU., la URSS, Bélgica, Alemania, Polonia, Suecia, Japón y Suráfrica). Doce Estados firmaron el Tratado Antártico en 1959 (Argentina, Australia, Bélgica, Chile, Francia, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Suráfrica, la Unión Soviética, el Reino Unido y los EE. UU.), a los que se sumaron otros 17 Estados posteriormente con actividades reconocidas en el continente (entre ellos España). El Tratado de la Antártida⁶² de 1959 congeló las reclamaciones territoriales de los Estados parte basándose en tres principios: mantenimiento del *statu quo* jurídico del continente antártico, continuación de la cooperación científica y uso exclusivo para fines pacíficos. Sin embargo, algunos analistas e incluso estrategias e seguridad nacional de determinados países consideran posible el surgimiento de una competición geopolítica en este continente⁶³.

Aunque el calentamiento de la Antártida ha sido más lento que en el resto del planeta debido a la profundidad y extensión del océano que la rodea y por las capas de hielo de varios kilómetros de espesor sobre su superficie, la desintegración de la plataforma de hielo Larsen B en 2002 y el retroceso de varios glaciares son indicios que el Polo Sur también ha sido afectado por este proceso. La pérdida de plataformas de hielo y el retroceso de los glaciares de la Antártida acelerarán el aumento del nivel del mar.

El espacio ultraterrestre

El espacio ultraterrestre es otra *nueva frontera* de importancia estratégica. El acceso al espacio refuerza el papel de los Estados que disponen de capacidad tecnológica y financiera suficiente como actores globales. También crea oportunidades de desarrollo tecnológico y económico, además de ser un activo para la seguridad y la defensa. Desde el lanzamiento del Sputnik 1 en 1957 y el comienzo de la era espacial, la evolución de la tecnología espacial ha llevado, por un lado, al desarrollo de cientos de aplicaciones basadas en transmisión de datos por satélite, incluidos dispositivos para el uso diario, desde el acceso a radio y televisión hasta la navegación por GPS en coches y barcos. También ha impulsado el desarrollo científico en ciencias de la Tierra, astronomía y astrofísica, entre otras. Las condiciones del espacio también lo convierten en un lugar apto para la investigación científica en distintos ámbitos y

62 *Tratado Antártico*, firmado en Washington el 1 de diciembre de 1959. Entró en vigor el 23 de junio de 1961. Disponible en: <https://2009-2017.state.gov/t/avc/trty/193967.htm>. El *Tratado Antártico* establece en su Preámbulo y en los artículos 1, 5 y 9 la no militarización del territorio antártico. Es el primer tratado que crea una zona desmilitarizada y libre de armas nucleares.

63 *Global Trends: Paradox of Progress*, *op. cit.*, p. 152.

para la experimentación en ciertos procesos técnico-industriales. Actualmente, la conquista del espacio ultraterrestre encuentra en sus diversas aplicaciones prácticas y en la dimensión estratégica importantes motivaciones para el desarrollo de programas espaciales. Se habla ahora del “Espacio 4.0” como un periodo que refleja un cambio de paradigmas, de motivaciones, de actores y de tecnologías⁶⁴.

El contexto internacional en el uso del espacio ultraterrestre en las últimas décadas está cambiando rápidamente con nuevas tendencias: la competencia aumenta; la emergencia de nuevos actores espaciales conlleva desafíos relacionados con sus ambiciones y objetivos; las actividades espaciales se están haciendo más comerciales y con una mayor participación del sector privado; los grandes cambios tecnológicos están alterando los modelos industriales y comerciales tradicionales del sector, ya que se reduce el costo de acceso y uso del espacio⁶⁵.

Toma forma la idea de un “nuevo espacio” en el que se producen cambios fundamentales con nuevos actores y empresas privadas que acceden a un sector tradicionalmente ocupado por actores institucionales (como el de las agencias espaciales que trabajan con grandes empresas), para explotar las nuevas oportunidades, como las telecomunicaciones y otros servicios con aplicaciones que utilizan datos espaciales, o proyectos aún en una fase conceptual o inicial (turismo espacial, extracción minera en asteroides). Este fenómeno, asociado a la creciente competencia de Estados con capacidades espaciales, hace necesario un desarrollo del marco normativo y regulador actual para gestionar el creciente tráfico espacial, el espectro de frecuencias de radio, la gestión de desechos espaciales, evitar interferencias o colisiones entre plataformas de diferentes operadores, etc. En la actualidad se rastrean más de 500.000 unidades de basura espacial que orbitan alrededor de la Tierra a alta velocidad, y varios millones de fragmentos son demasiado pequeños para poder ser rastreados, pero podrían ser peligrosos para los satélites en órbita y para las naves espaciales, lo que hace necesaria una acción internacional coordinada para abordar este problema⁶⁶.

64 Sobre esta cuestión, véase: PWC, “Main trends and challenges in the space sector”, junio, 2019. Disponible en: <https://www.pwc.fr/fr/assets/files/pdf/2019/06/fr-pwc-main-trends-and-challenges-in-the-space-sector.pdf>

65 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, “Space Strategy for Europe”. Bruselas, 28 de octubre de 2016, 13758/16. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13758-2016-INIT/en/pdf>

66 Aglietti, Guglielmo S., “Current Challenges and Opportunities for Space Technologies”, *Frontiers in Space Technologies*, 16 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/frspt.2020.00001/full>

Las actividades en el espacio ultraterrestre superan los límites de las fronteras estatales y pueden afectar a instalaciones y a zonas del planeta más allá de la jurisdicción del Estado de lanzamiento o de registro del operador. Se trata de cuestiones que afectan no solo a los Estados con capacidades y programas espaciales, sino también a aquellos que no disponen de ellos, pero son usuarios, además de compartir derechos de acceso y utilización reconocidos por el derecho internacional. En la actualidad, en la carrera espacial participa un número relativamente reducido de Estados. A la cabeza, desde hace décadas, se sitúa EE. UU., seguido por Rusia, los países de la UE, China y Japón.

Entre los desafíos técnicos y científicos a los que se enfrenta este sector, pueden destacarse algunos con especial relevancia para los Estados con capacidades espaciales⁶⁷: los sistemas de propulsión; la medicina espacial y la creación de hábitats artificiales en el espacio y en otros planetas⁶⁸; defensa de la Tierra frente a asteroides o cometas que puedan colisionar sobre su superficie; supervisión del cambio climático mediante observación de la Tierra; proliferación de tecnologías espaciales de bajo costo con nanotecnología; las Grandes Estructuras Espaciales; desarrollo de servicios robóticos en órbita para la reparación y mantenimiento de satélites, incluso para la retirada de desechos; y la gestión de desechos en órbita. El espacio ofrece oportunidades a los países en desarrollo en áreas como las comunicaciones, el acceso a la información, el seguimiento de la agricultura, la meteorología y la evolución del clima. Sin embargo, la dificultad de acceder a ellas por falta de recursos económicos y técnicos crea inevitablemente un fuerte desequilibrio.

En este contexto, una de las responsabilidades de las Naciones Unidas es impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación en relación con el espacio ultraterrestre. El primer paso importante en este sentido fue la aprobación por la Asamblea General de la “Declaración de los principios jurídicos que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre”, en 1963. Posteriormente se elaboraron los cinco tratados multilaterales del derecho espacial entre 1967 y 1984⁶⁹. El *Tratado sobre el Espacio*

67 *Ibidem*.

68 Algunos estudios han abordado la capacidad futura para establecer colonias fuera de la Tierra a medida que se desarrolla la tecnología de exploración espacial. Jiang, Jonathan H.; Rosen, Philip E.; Fahy, Kristen A., “Avoiding the ‘Great Filter’: A Projected Timeframe for Human Expansion Off-World”, *Galaxies*, disponible en: www.mdpi.com/2075-4434/9/3/53/htm. Considera posible una misión tripulada a Marte hacia 2038, y a las lunas de Júpiter y Saturno antes de terminar el siglo XXI.

69 *Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes* (resolución 2222 (XXI) de la

Ultraterrestre de 1967 prohíbe el despliegue o estacionamiento en el espacio ultraterrestre de armas nucleares o de armas de destrucción masiva. También establece los principios básicos relacionados con el uso pacífico del espacio ultraterrestre: la exploración y el uso del espacio ultraterrestre deben llevarse a cabo en beneficio e interés de todos los países; la Luna y otros cuerpos celestes no pueden ser objeto de apropiación nacional o reivindicación de soberanía.

Dado el uso actual y el futuro previsible del espacio exterior, en foros multilaterales se evalúan formas de prevenir el despliegue o uso de armas en y desde el espacio ultraterrestre. Uno de los problemas para avanzar en este sentido es el hecho de que muchas de las actividades espaciales son a la vez civiles y militares, al igual que los proyectos de desarrollo técnico-industrial, lo que hace difícil distinguir entre lo civil y lo militar en tecnologías y aplicaciones que son en gran medida de doble uso. Tal es el caso de la teledetección, la navegación por satélite, las comunicaciones y el transporte espacial⁷⁰. Otro aspecto que incrementa la desconfianza mutua es la dificultad de verificar los usos de instalaciones y dispositivos que no son accesibles en su despliegue exterior. Muchos de los usos del espacio basados en tecnología de satélites pueden ser utilizados como multiplicadores de fuerza militar, tales como la geodesia; vigilancia ambiental; comunicaciones; evaluación

Asamblea General), aprobado el 19 de diciembre de 1966, abierto a la firma el 27 de enero de 1967, entró en vigor el 10 de octubre de 1967; *Acuerdo sobre el salvamento y la devolución de astronautas y la restitución de objetos lanzados al espacio ultraterrestre* (resolución 2345 (XXII) de la Asamblea General, anexo), aprobado el 19 de diciembre de 1967, abierto a la firma el 22 de abril de 1968, entró en vigor el 3 de diciembre de 1968; *Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales* (resolución 2777 (XXVI) de la Asamblea General, anexo), aprobado el 29 de noviembre de 1971, abierto a la firma el 29 de marzo de 1972, entró en vigor el 11 de septiembre de 1972; *Convenio sobre el registro de objetos lanzados al espacio ultraterrestre* (resolución 3235 de la Asamblea General, anexo), aprobado el 12 de noviembre de 1974, abierto a la firma el 14 de enero de 1975, entró en vigor el 15 de septiembre de 1976; *Acuerdo que debe regir las actividades de los Estados en la Luna y otros cuerpos celestes* (resolución 34/68 de la Asamblea General, anexo), aprobado el 5 de diciembre de 1979, abierto a la firma el 18 de diciembre de 1979, entró en vigor el 11 de julio de 1984. *Tratados y principios de las Naciones Unidas sobre el espacio ultraterrestre*. Nueva York: Naciones, 2002. Todos estos tratados están disponibles en línea en: <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties.html>

Además, las Naciones Unidas tienen una Oficina de Asuntos del Espacio Ultraterrestre para promover la cooperación internacional y gestionar las reuniones del COPUOS. Su página web puede visitarse en: <https://www.unoosa.org/>

70 UNIDIR, *Outer Space and Global Security*. Ginebra: United Nations Institute for Disarmament Research, 2003. Disponible en: <https://www.unidir.org/sites/default/files/publication/pdfs/outer-space-and-global-security-307.pdf>

de posicionamiento, tiempo, velocidad y navegación; alerta táctica integrada; inteligencia y reconocimiento.

Las capacidades espaciales de los Estados, sus recursos y las expectativas de su futuro desarrollo suelen determinar sus respectivas actitudes sobre esta cuestión. En este sentido, hay diversos puntos de vista sobre la militarización del espacio⁷¹:

- La búsqueda del dominio y el control del espacio a través del armamento espacial;
- las reticencias al despliegue de armamento espacial;
- la conservación del espacio solo para usos pacíficos.

De forma paralela al debate científico, técnico y comercial sobre el acceso y usos del espacio ultraterrestre, se desarrolla una creciente competencia estratégica entre grandes potencias en torno a las aplicaciones militares y su impacto en la seguridad global. El valor estratégico y comercial de los activos desplegados en el espacio exterior implica mayor competición por el acceso, el uso y control, lo que conlleva el riesgo de militarización del espacio. La consolidación de capacidades militares en el espacio conduce a cambios importantes en la relación de fuerzas y el *statu quo* estratégico, lo que ha dado lugar también a doctrinas asimétricas y defensivas basadas en capacidades de denegación de acceso y uso de tales dispositivos en órbita, como las armas anti-satélite, que intensificarán las tensiones entre Estados.

El espacio ultraterrestre se presenta a principios de este siglo como una zona aún poco conocida, que ofrece grandes oportunidades, abierta a la exploración, a la investigación y a la utilización con fines muy diversos de utilidad civil y militar, incorporándose paulatinamente a distintos ámbitos de las políticas estatales y a la agenda multilateral. Uno de estos ámbitos es el militar, en el que el acceso y control del espacio exterior es un factor clave. Este proceso no estará exento de riesgos, y también de amenazas, a medida que las tensiones estratégicas que existen en la tierra se desplacen al ámbito espacial, como ya está sucediendo. En este proceso, a pesar del creciente número de usuarios estatales y privados de los servicios que ofrecen las aplicaciones espaciales, es previsible que solo un pequeño grupo de Estados o coaliciones de Estados mantenga la capacidad de acceso al espacio ultraterrestre y el control de los recursos desplegados en él con suficiente autonomía estratégica.

71 *Ibidem*, p. 80.

El ciberespacio

Desde la última década del siglo XX el ciberespacio se ha convertido en una dimensión clave prácticamente en todas las actividades realizadas por el ser humano. Las infraestructuras de sistemas de información incluyen internet, redes de telecomunicaciones, sistemas informáticos y procesadores, así como controladores integrados en ámbitos muy diversos, entre ellos las industrias y sectores estratégicos de los Estados⁷². Una de las características del ciberespacio, que no existe en forma física, es que ninguna entidad vinculada a internet ejerce un control centralizado sobre las redes que lo componen. El ciberespacio —un entorno operativo impulsado por la digitalización y la “virtualización” de individuos, organizaciones y sociedades— es intangible, pero está estrechamente vinculado al mundo físico. Los sistemas de realidad mixta y virtual han difuminado la distinción entre la realidad física y la virtual. A medida que pasa el tiempo y se desarrollan nuevas aplicaciones tecnológicas su importancia en las comunicaciones, en la vida cotidiana, en la economía, en la gestión y en la actividad de las empresas y de los Estados tiende a crecer. Resulta innecesario extenderse en la importancia que tienen actualmente las operaciones, aplicaciones técnicas y flujos de información en el ciberespacio para el sistema económico, científico, de comunicaciones y de administración estatal.

Puede decirse que las nuevas tecnologías de la información y los procesos de digitalización asociados a ellas se han convertido en uno de los principales motores de cambio económico y social en gran parte del planeta. En esta fase de la cuarta revolución industrial, la investigación y el desarrollo tecnológico permiten descubrir nuevas posibilidades en esta dimensión virtual, antes desconocidas. La era de la información y las tecnologías asociadas a ella han cambiado la forma en la que funciona el mundo, abriendo una nueva frontera tecnológica que permite impulsar prácticamente cada ámbito de la actividad humana, con gran impacto económico, político y militar. La adaptación a estos cambios y a la cuarta revolución industrial también será determinante para determinar la jerarquía de poder en el sistema internacional del siglo XXI.

72 Como dominio global dentro del entorno formado por la red interdependiente de infraestructuras de sistemas de información, en el ciberespacio se produce la interacción de personas, *software* y servicios en internet por medio de dispositivos tecnológicos y redes interconectadas, según la definición de ciberespacio del CSRC (Computer Security Resources Center) de National Institute of Standards and Technology, organismo dependiente del US Department of Commerce. Disponible en: <https://csrc.nist.gov/glossary/term/cyberspace>

El empoderamiento social e individual en las redes se ha convertido en un factor muy importante para el mundo moderno, en todas las regiones y en todos los niveles socioeconómicos. Desde el punto de vista del acceso a la información, internet se ha presentado también como un “nivelador de información” y de influencia con el que se pueden explotar ciertas ventajas frente a las estructuras y jerarquías de poder existentes, lo que ha tenido un considerable impacto sociopolítico, especialmente a través de las redes sociales. El acceso global a las redes sociales y a las comunicaciones móviles ha permitido la creación de nuevas comunidades virtuales, y estas han dado poder a individuos que operan en redes de comunicaciones sin límites geográficos. Las comunidades marginales también han encontrado su lugar en el ciberespacio, junto a organizaciones, medios de comunicación, empresas y Estados. Sin embargo, este empoderamiento social supone un desafío para determinados Estados, especialmente en regímenes autoritarios, que lo consideran una amenaza política, por lo que sus gobiernos reaccionan poniendo límites al acceso con cortafuegos nacionales y utilizando procedimientos de medición y cuantificación de variables para controlar, moldear y restringir las críticas y las expresiones de descontento.

Por otra parte, los motores de búsqueda han sido un instrumento clave para construir una información ordenada a partir del “desorden” informativo de la totalidad de fuentes y documentos existentes. Sin embargo, la incorporación de elementos de ubicación espacial en la indexación de motores de búsqueda plantea nuevas cuestiones relacionadas con el acceso y uso de información con referencias geográficas en el entorno físico, y también con la forma en la que esta combinación de *código y lugar* afecta a la interacción entre personas y entidades en un lugar concreto. Estos factores contribuyen a dar forma a lo que aparece y lo que no aparece en el ciberespacio, o en qué orden se presenta. Una ubicación entre los primeros resultados de un motor de búsqueda puede marcar el límite entre “el núcleo y la periferia de internet”⁷³. Todo ello lleva a reflexionar sobre las implicaciones de que la representación de este nuevo espacio esté controlada por entidades privadas.

La seguridad y la prosperidad de los Estados dependen de la estabilidad internacional en un entorno en el que la difusión de las nuevas tecnologías y sistemas de comunicaciones también ha permitido crear nuevos medios de influencia y coerción. Desde principios de los años 70 del siglo pasado, en la fase inicial de

73 Zook, Matthew A. y Graham, Mark, “The creative reconstruction of the Internet: Google and the privatization of cyberspace and DigiPlace”, *Geoforum*, octubre, 2007. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0016718507000875>

desarrollo de la informática se detectaron vulnerabilidades en la seguridad de las redes y de los ordenadores en los países pioneros, especialmente en Estados Unidos⁷⁴. A partir de la década de los 90 aumentó la importancia del ciberespacio para la seguridad nacional y, en consecuencia, también la conciencia de los riesgos asociados a la explotación de las redes en los ámbitos privado, empresarial y estatal, tanto civil como militar. La existencia de actores estatales y no estatales que operan para penetrar redes informáticas con el fin de manipularlas, o de extraer datos para obtener ventajas económicas, políticas, científicas y militares —incluido el robo de propiedad intelectual y de información personal— constituye una amenaza que trasciende las fronteras geográficas. Los Estados involucrados en este tipo de operaciones actúan obteniendo ventajas o debilitando a su rival por debajo del umbral del conflicto armado. Las vulnerabilidades del sistema también ofrecen oportunidades a actores no estatales, terroristas, criminales y *hackers* que, con menos capacidades que los Estados, pueden dañar a individuos, instituciones financieras, fuerzas militares, gobiernos e infraestructuras críticas. Este tipo de amenazas impulsa la reflexión sobre la aplicación en el ámbito del ciberespacio y la ciberseguridad de conceptos como la *atribución* de autoría y responsabilidad, la *gestión de crisis* y de una eventual *escalada* por ciberataques.

El ciberespacio es un área operativa fundamental en la guerra híbrida⁷⁵. Las amenazas a la ciberseguridad han pasado gradualmente a ser consideradas en el plano militar como una cuestión crucial para la defensa nacional, y fundamental para preservar la superioridad militar en los ámbitos aéreo, terrestre, marítimo y espacial: lograr la superioridad en los espacios físicos depende en gran parte de la superioridad en el ciberespacio⁷⁶. La seguridad nacional es cada vez más dependiente de elementos relacionados con la “revolución tecnológica de la información”. Tanto las actividades militares como las civiles tienen una creciente dependencia de la informática y de las comunicaciones, aportando muchos beneficios, pero también vulnerabilidades. Estas tecnologías de la información constituyen los cimientos de la “Revolución en Asuntos Militares” descrita por Lawrence Freedman en 1998⁷⁷. Pero los adversarios actuales o potenciales también podrán explotar las vulnerabilidades del sistema como parte de una estrategia ofensiva o

74 Véase: <https://www.cybercom.mil/>

75 *Science & Technology Trends 2020-2040. Exploring the S&T Edge*. Bruselas: NATO Science & Technology Organization, 2020, p. 32.

76 Véase: <https://www.cybercom.mil/Portals/56/Documents/USCYBERCOM/20Vision/20April/202018.pdf>. Ver = 2018-06-14-152556-010.

77 Freedman, Lawrence. “The Revolution in Strategic Affairs”. *IISS, Adelphi Papers*, vol. 38, n.º 318. Londres: Oxford University Press/ International Institute for Strategic Affairs, 1998.

defensiva. Este modo de hacer la guerra desafía los enfoques convencionales de la defensa, aportando nuevas características en la lógica del conflicto, ya analizadas desde la última década del siglo XX⁷⁸:

- Desplazar el conflicto al ciberespacio, incluso en el plano estratégico, tiene un bajo coste en comparación con otras modalidades de enfrentamiento militar.
- En el ciberespacio se diluye el concepto de frontera, que se hace porosa. La diferencia entre *guerra* y *delito* es menos significativa.
- Aumenta la capacidad de manipulación de imágenes e información, y la desinformación puede dificultar la adopción de decisiones políticas necesarias para garantizar la seguridad nacional.
- El alcance de las propias vulnerabilidades es insuficientemente conocido, al igual que la identidad de los adversarios potenciales, lo que impide utilizar los métodos clásicos de inteligencia.
- Existe también una dificultad de evaluación táctica de alerta y de ataque, para distinguir una agresión directa de otros tipos de actividades (accidentes, fallos técnicos, actuación de piratas informáticos).
- En este terreno es también más difícil construir y mantener coaliciones de seguridad colectiva, ya que una potencia con supremacía militar no puede garantizar la protección de sus aliados frente a ciberataques.
- Finalmente, cuanto mayor desarrollo técnico-económico tiene un país, mayor es su vulnerabilidad, pues expone a ciberataques las estructuras fundamentales del sistema estatal en los ámbitos privado y público, incluido el militar⁷⁹.

La cuarta revolución industrial conduce a procesos de desarrollo técnico, económico y cognitivo cuyo alcance a largo plazo es aún desconocido. Las múltiples aplicaciones de las tecnologías de la información influyen ya en la transformación del modo de vida, del trabajo, de los sistemas productivos y del flujo de información e ideas a escala global, con importantes consecuencias culturales y sociopolíticas, en su mayor parte beneficiosas. El desarrollo de este proceso en fases posteriores implicará la integración plena en el terreno de la seguridad, y de las capacidades defensivas y ofensivas, de otros elementos como el “internet de las cosas”,

78 Sobre esta cuestión, véase el estudio de Molander, Roger C.; Riddile, Andrew; y Wilson, Peter A., *Strategic War in Cyberspace*, Santa Mónica, CA: RAND Corporation, 1996. Disponible en: https://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB7106.html

79 El estudio de Molander, Riddile y Wilson para la RAND Corporation, cuyas ideas se resumen aquí, está enfocado al caso concreto de EE. UU. y su sistema de seguridad nacional.

la robótica, la realidad aumentada y la realidad virtual, la gestión e interpretación de datos masivos, y la digitalización de la industria y de las plataformas militares. Sin embargo, atravesar la frontera del ciberespacio implica también riesgos que requieren respuestas en el marco de las estrategias de seguridad nacional.

El orden internacional de la posguerra —en el que nacieron las actuales estructuras e instituciones multilaterales políticas, económicas y de seguridad— está en entredicho. El consenso para desarrollar nuevas normas es ahora muy difícil de alcanzar, dada la rivalidad entre Rusia, China y EE. UU., y la irrupción de otros actores internacionales con objetivos contradictorios. Actualmente, una serie de Estados aspiran a ocupar un puesto destacado en la jerarquía internacional que les permita modificar las reglas del juego para poder actuar de forma favorable a sus intereses nacionales. Se trata de una dinámica lógica —dados los cambios que se han producido en siete décadas—, habitual en el comportamiento histórico de los Estados y, en algunos casos, incluso legítima. Pero este proceso se ha convertido también en un motor de conflictos, que ha llevado a hacer más difícil la reforma de la arquitectura multilateral desarrollada en la segunda mitad del siglo XX. La competencia geopolítica va en aumento, mientras la percepción del sistema internacional por la sociedad civil de los Estados tiende a integrarse con los intereses políticos y económicos nacionales.

En algunos escenarios de competición estratégica existe una relación de fuerzas entre actores estatales que permite pensar en la viabilidad de la disuasión. En otros escenarios predominan la volatilidad y la presencia de actores no estatales —autónomos o apoyados por terceros Estados— para los que no existe un modelo de disuasión creíble. El conflicto en la *zona gris* permite a todos ellos operar fuera de los parámetros establecidos en las normas comúnmente aceptadas por la comunidad internacional. Más allá de las *nuevas fronteras* aún no hay reglas consensuadas por los Estados que compiten en estos espacios.

6. Hacia la disuasión integrada

Uno de los rasgos de las formas emergentes de la guerra es el *carácter fluido del conflicto a lo largo de un amplio espectro de escenarios y ámbitos*. Este puede abarcar desde modalidades de terrorismo e insurgencia, o de guerra cibernética, hasta el desencadenamiento de enfrentamientos militares convencionales. En el marco de la disuasión clásica, la *disuasión por denegación* (*deterrence by denial*) busca alterar el equilibrio entre costes, riesgos y beneficios potenciales de una agresión: mostrando al agresor potencial que no alcanzará sus objetivos en el campo de

batalla. Las estrategias de disuasión mediante la denegación tratan de disuadir una acción haciéndola inviable o con pocas probabilidades de éxito. La *disuasión por castigo* (*deterrence by punishment*) aumenta los costes de una agresión con la amenaza de acciones punitivas, que superan ampliamente los beneficios potenciales⁸⁰. Ante la evolución de las modalidades de conflicto, también se está produciendo un desarrollo conceptual para adaptar la disuasión a nuevos escenarios: la *disuasión integrada*⁸¹.

El concepto de *disuasión integrada* parte de la idea de que China, Rusia, Irán y Corea del Norte están desarrollando sus propias capacidades nucleares, y que los dos primeros están desarrollando armamento hipersónico y capacidades espaciales avanzadas, sin renunciar a otros instrumentos propios de las modalidades del espectro de conflictos descrito más arriba (apoyo a la insurgencia, grupos mercenarios, ciberataques, ciberdelincuencia con agentes interpuestos, guerra de información, etc.). Por ello, EE. UU. seguirá dependiendo de las armas nucleares como elemento central de su disuasión estratégica. Sin embargo, se asume que tendrán que disponer de otros instrumentos de disuasión para mantener su seguridad. Los trabajos sobre la Estrategia de Defensa Nacional 2022 en EE. UU. apuntan a una Revisión de la Defensa de Misiles y de la Postura Nuclear de 2022. Se han examinado las posibilidades de reducir el papel de las armas nucleares en la disuasión, manteniendo al mismo tiempo una disuasión nuclear segura, eficaz y creíble que incluya a los aliados. En el centro de la nueva Estrategia de Defensa Nacional estará la “disuasión integrada” como un marco para trabajar en todos los ámbitos de la guerra (convencional, nuclear, cibernético, espacial, informativo), los teatros de operaciones y el espectro del conflicto, en la que se cuenta con la colaboración de todos los instrumentos nacionales y de los aliados y socios de EE. UU. Según fuentes del Departamento de Defensa de EE. UU., aunque la disuasión nuclear ha sido el núcleo de la política de defensa de EE. UU. desde la Guerra Fría, tendrá un significado diferente como parte de la disuasión integrada en un espectro más amplio, desde la guerra de alta intensidad hasta el conflicto en la *zona gris*, utilizando todos los instrumentos, militares y no militares. Este concepto también implica el

80 Véase Mazarr, Michael J., *Understanding Deterrence*. Santa Mónica, CA: RAND Corporation, 2018, pp. 2-3. Disponible en: <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE295.html>

81 Sobre la introducción de este concepto en la Estrategia de Defensa Nacional de Estados Unidos, véase Departamento de Defensa de EE. UU., *Fact Sheet: 2022 National Defense Strategy*. Washington: DoD, 2022, p. 2. Disponible en: <https://media.defense.gov/2022/Mar/28/2002964702/-1/-1/1/NDS-FACT-SHEET.PDF>

uso de la “ventaja asimétrica” que EE. UU. tiene sobre sus adversarios potenciales: disponer de un amplio grupo de aliados y socios estratégicos⁸².

Desde esta perspectiva, un objetivo importante es dotarse de las capacidades y conceptos doctrinales necesarios para evitar “escenarios de hechos consumados” conseguidos con rapidez, antes de poder reaccionar. Otro objetivo importante es fortalecer la resiliencia frente a posibles “teorías de la victoria” de potenciales adversarios, que tendrían que enfrentarse en desventaja a conflictos prolongados, lo que precisamente pretenden evitar. Los sistemas, redes e infraestructuras críticas deben ser resistentes para poder resistir los primeros ataques orientados al bloqueo de capacidades. Pero, en todo caso, la disuasión estratégica seguirá siendo un pilar clave del sistema de defensa.

Esta línea de pensamiento estratégico ha sido vista con recelos por algunos analistas que, aun reconociendo que el uso de todos los elementos del poder nacional para disuadir a los adversarios de iniciar un conflicto ha sido un enfoque constante de la estrategia nacional de EE. UU., también consideran que la historia ha demostrado que los instrumentos no militares —como las sanciones económicas o el aislamiento diplomático— tienen una utilidad limitada⁸³. Hay analistas que consideran que el medio más seguro para la disuasión frente a conflictos es el desarrollo del poder militar en un amplio espectro de capacidades. Por otra parte, este análisis parte de la idea de que los adversarios no tienen por qué razonar de la misma manera que los estrategas de la *disuasión integrada*, incluyendo medios no militares. Este sería el caso de la clase dirigente en países como Rusia, aunque hay otros ejemplos históricos.

Otra crítica al concepto de *disuasión integrada* en EE. UU. es la importancia que concede a las alianzas internacionales, aun cuando existen limitaciones económicas y políticas que pueden impedir a los aliados dotarse de capacidades militares avanzadas o decidir sobre su uso en un determinado escenario. La existencia de condicionantes de política interior, compromisos internacionales

82 Véase Garamone, Jim, “Concept of Integrated Deterrence Will be Key to National Defense Strategy, DoD Official Says”, *DOD News*, 8 de diciembre de 2021, disponible en: <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2866963/concept-of-integrated-deterrence-will-be-key-to-national-defense-strategy-dod-o/>; Lopez, Todd C., “Integrated Deterrence at Center of Upcoming National Defense Strategy”, *DOD News*, 4 de marzo de 2022, disponible en: <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2954945/integrated-deterrence-at-center-of-upcoming-national-defense-strategy/>

83 Spoehr, Thomas W., “Bad Idea: Relying on Integrated Deterrence Instead of Building Sufficient U.S. Military Power”, *Center for National Defense*, 30 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://www.heritage.org/defense/commentary/bad-idea-relying-integrated-deterrence-instead-building-sufficient-us-military>

o limitaciones técnico-militares puede reducir, según este análisis, el ámbito de operatividad y de eficacia de alianzas internacionales en determinados escenarios. En este sentido, las críticas a este concepto apuntan, por ahora, a la dependencia de factores no militares o externos para garantizar una disuasión eficaz que debe recaer, en último término, en el propio potencial militar.

Así pues, frente al complejo y fluido espectro de los conflictos modernos, compiten dos enfoques que en sí mismos no son excluyentes: la *disuasión integrada* y la *disuasión clásica*. Ambas serían reconciliables si la primera incluyese suficiente autonomía estratégica y un sólido potencial militar adaptado a todo el espectro de escenarios, equiparable a los parámetros conceptuales de la segunda. Este debate invita a una reflexión sobre la posición que deben adoptar los aliados —y entre ellos España— para garantizar su seguridad, hallando el punto de equilibrio entre la suficiencia de las capacidades nacionales y la dependencia de alianzas internacionales. Igualmente, supone la búsqueda de un equilibrio entre los elementos de una disuasión integrada multimodal (militar, resiliencia de sistemas, política, económica, diplomática...) y los de una disuasión clásica basada en medios militares suficientes —reforzados con capacidades policiales, técnicas y de inteligencia— para abordar las distintas variantes dentro del espectro de amenazas.

La experiencia de la guerra de Ucrania en 2022, al menos en su fase inicial, permite constatar que el conflicto militar clásico —incluso la guerra de posiciones y trincheras— sigue presente en el espectro de amenazas junto a otras formas emergentes. En dicho conflicto, el recurso a las tecnologías avanzadas (misiles hipersónicos, ciberataques, sistemas autónomos...) no ha sido —todavía— constante ni decisivo para conseguir una victoria. El análisis de las formas emergentes de la guerra abarca, por tanto, una tipología muy amplia en la que existe una fusión de lo antiguo con lo nuevo. En su dimensión geopolítica, este análisis incluye un estudio de la rivalidad estratégica entre Estados, de las amenazas asimétricas y de las viejas y nuevas tecnologías en uso, como veremos en los capítulos siguientes.



Tensiones estratégicas y rivalidad interestatal a escala global

La rivalidad interestatal es un rasgo característico de la geopolítica del siglo XXI, asociada al resurgimiento de la competición estratégica. En unos casos se trata de escenarios en los que existe un cierto equilibrio en la relación de fuerzas, o al menos una relación de fuerzas que permite una disuasión viable, mientras que en otros intervienen múltiples factores en un marco volátil de desequilibrios constantes. La tensión Este-Oeste en torno a la rivalidad de Rusia con EE. UU. y la OTAN pertenece a la primera categoría, en la que también encuentra su lugar la rivalidad entre EE. UU. y China en Asia-Pacífico. En ambos casos, el actual equilibrio relativo está condicionado, entre otros factores, por la disuasión nuclear. Otras zonas de tensión y conflictos regionales más volátiles, como Asia Central, Oriente Medio, Sahel o el Cuerno de África, pertenecen a la segunda categoría y se caracterizan por una alta inestabilidad y frecuentes conflictos armados sin un desenlace decisivo, con presencia habitual de actores no estatales de diversa naturaleza. Prácticamente todas las regiones del mundo presentan rasgos relevantes de competición estratégica, sea a escala local o regional, o con implicaciones globales.

Las líneas de confrontación interestatal en el escenario estratégico actual son en gran parte heredadas del pasado, pero también hay en ellas nuevos factores de tensión y nuevos rasgos. Se han mencionado ya las principales áreas geográficas que constituyen el escenario físico de estas tensiones, incluyendo las principales rutas marítimas:

- Asia-Pacífico (o Indo-Pacífico).
- La zona euroatlántica, con una franja crítica en Europa central y oriental.
- El flanco sur, los conflictos de Oriente Medio y sus ramificaciones en el arco de inestabilidad que se extiende desde Asia Central hasta el Mediterráneo.
- El Ártico, donde confluyen las dos primeras líneas de confrontación citadas.

Estas tensiones se extienden también a otros tres ámbitos clave para la seguridad fuera del espacio geográfico: los fondos marinos, el espacio ultraterrestre y el ciberespacio. Las tensiones entre potencias globales y regionales pueden aumentar como consecuencia de una competición en el contexto de redistribución del poder económico y militar a escala global. En estas “fallas geopolíticas” hay intereses estratégicos y económicos en juego, pero hay otra dimensión igualmente importante: la ideológica. En la competición estratégica, sea a escala global o a escala regional, existe también una confrontación entre distintos modelos socio-políticos. Simplificando esta cuestión, en Asia-Pacífico y en la zona euroatlántica podría reducirse a la tensión entre la *democracia pluralista occidental* y los *sistemas autoritarios o totalitarios*, con sus respectivos sistemas de valores. En el arco que se extiende desde Asia Central hasta las costas occidentales de África, los motores ideológicos de la inestabilidad son fundamentalmente el extremismo religioso y distintas formas de ideología nacionalista o tribal que coexisten —y chocan— con las estructuras de poder locales. En las dos primeras zonas —indo-pacífica y euroatlántica— los actores principales son Estados. En la tercera, al sur del Mediterráneo, los actores son tanto Estados como actores no estatales. Este es el escenario en el que la Alianza Atlántica debe evolucionar para adaptarse a los actuales desafíos.

La pandemia de la COVID-19 en 2020-2021 ha tenido un efecto importante en las fuerzas armadas de muchos países. Por una parte, estas han apoyado a las autoridades civiles en tareas de planificación, vacunación y apoyo logístico, proporcionando también personal médico e infraestructuras. Por otra, la pandemia ha tenido otras implicaciones en el ámbito militar: muchos ejercicios de adiestramiento y maniobras se suspendieron, algunas adquisiciones de material de defensa se han retrasado, los focos de contagio han afectado a unidades desplegadas en el exterior y a unidades navales. La crisis económica derivada de la epidemia también ha tenido un impacto financiero en muchos países que se reflejará en los presupuestos nacionales de los próximos años. Sin embargo, también ha habido un proceso de adaptación a las nuevas circunstancias y muchas de estas limitaciones han ido superándose. A pesar de todo, el gasto mundial en defensa aumentó en 2020 hasta alcanzar 1,83 billones de dólares, con un crecimiento del 3,9% en

términos reales, y en 2021 con un aumento real del 0,7, hasta superar los 2 billones de dólares¹.

Describir y analizar las capacidades militares en las áreas de tensión estratégica es una tarea compleja, en la medida en la que la identificación de las intenciones y de los recursos de los actores estratégicos relevantes —aunque pueda ir acompañada de una cuantificación de efectivos y de equipos militares que permite medir parámetros importantes de sus fuerzas— siempre presentará una visión incompleta de la realidad sobre el terreno. Según la *Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas*, “la condición esencial para que una organización operativa pueda llevar a cabo con éxito una operación militar es que el diseño de mando y de fuerzas sea el adecuado y disponga de la capacidad de combate necesaria”. Esta capacidad de combate tiene tres componentes interrelacionados²:

- El *componente moral* es un aspecto muy importante, pero es el que resulta más difícil de medir y predecir en un conflicto. Incluye, entre otros factores, el respaldo político y de la opinión pública a las operaciones militares.
- El *componente intelectual*, también difícil de cuantificar, es el que proporciona el conocimiento necesario para comprender el contexto en el que se utiliza el instrumento militar, y el criterio para emplear los componentes de la capacidad

1 *The Military Balance, 2021*. Londres: IISS, 2021, pp. 5-6. En este marco, y de cara a futuras referencias a este tema, es necesario aclarar la diferencia entre “presupuesto de defensa” y “gasto de defensa”. La OTAN define los “gastos de defensa” como “los pagos realizados por un gobierno nacional específicamente para satisfacer las necesidades de sus fuerzas armadas, las de los Aliados o de la Alianza”. Un componente importante de los “gastos de defensa” es el presupuesto del Ministerio de Defensa (presupuesto de defensa), otro componente del gasto puede ser los derivados de otras fuerzas, como “las tropas del Ministerio del Interior, fuerzas de policía nacional, gendarmería, carabinieri, guardacostas, etc. En estos casos, los gastos se incluyen solo en proporción a las fuerzas que están entrenadas en tácticas militares, equipadas como una fuerza militar, que pueden operar bajo la autoridad militar directa en operaciones de despliegue, y que pueden desplegarse fuera del territorio nacional en apoyo de una fuerza militar”. En los gastos de defensa se incluyen también los de otros ministerios distintos del Ministerio de Defensa, tales como los pagos de pensiones a los militares y civiles retirados; los gastos de las operaciones de mantenimiento de la paz y humanitarias; la destrucción de armas, equipos y municiones; las contribuciones a los fondos fiduciarios gestionados por la OTAN y los costes asociados a la inspección y el control de los equipos; los gastos de investigación y desarrollo de defensa; y los gastos de las infraestructuras comunes de la OTAN. Véase: OTAN, *Defence Expenditure of NATO Countries (2013-2020)*, PR/CP(2021)030. Bruselas: OTAN, 16 de marzo de 2021, p. 15. Sobre los datos de 2021, véase <https://www.sipri.org/media/press-release/2022/world-military-expenditure-passes-2-trillion-first-time>

2 *Doctrina para el empleo de las FAS (PDC-01)*, Madrid: Ministerio de Defensa, 2018, pp. 93-94.

de combate (doctrina militar, formación técnica y humanística, instrucción y adiestramiento).

- El *componente físico* es el que proporciona los medios para la utilización del instrumento militar, cuya característica principal es la “potencia de combate”³. La combinación de sistemas de armas, sensores y equipos, junto con el componente intelectual y el moral, confieren a los citados medios una capacidad de acción colectiva, efectiva y eficiente.

La información pública disponible sobre el *componente físico*, por amplia que sea, no suele revelar en detalle elementos como el estado de mantenimiento del material, la capacidad logística, la eficacia de las cadenas de suministro, la disponibilidad de municiones, los recursos financieros disponibles, las posibles fisuras internas en la cadena de adopción de decisiones, la moral, o incluso los rasgos determinantes de la interacción política dentro de las instituciones de un Estado, o en su relación con la sociedad civil. Otro factor importante es la existencia y el grado de desarrollo tecnológico de la industria de defensa nacional que sirve como soporte de este conjunto de sistemas y operaciones.

A menudo, las fuentes de información y la interpretación de los datos hacen discrepar a los expertos, también hay áreas en las que las estimaciones no clasificadas faltan o no parecen creíbles por estar instrumentalizadas con fines políticos. Las estadísticas y datos empleados en estos análisis siempre plantean problemas metodológicos importantes y un razonable margen de duda sobre la definición de categorías comparables, y sobre la identificación y evaluación de las variables relevantes, dada la complejidad del objeto de estudio y la habitual opacidad de las fuentes en áreas que suelen ser reservadas.

El problema es aún mayor cuando se trata de analizar y comparar sistemas políticos, militares y económicos totalmente diferentes. Sin embargo, incluso con estas limitaciones, la información pública disponible es muy amplia y permite describir los rasgos fundamentales del panorama estratégico que, en el caso de este análisis, se centran en las áreas más importantes para la seguridad internacional: la rivalidad estratégica entre China y EE. UU. en Asia-Pacífico, la tensión Este-Oeste en la relación OTAN-Rusia, el Ártico como espacio de competición estratégica, así como las tensiones en la zona que se extiende desde Oriente Medio hasta el norte de África y el Sahel, cuestión que se analiza en otro capítulo dedicado a los conflictos asimétricos.

3 Entendido como “conjunto de medios de fuerza destructiva y disruptiva que pueden ser empleados por una unidad militar contra un oponente en un momento dado”. *Ibidem*.

1. Las armas nucleares en la relación de fuerzas

La relación de fuerzas en el ámbito militar es una cuestión clave para comprender la evolución en los escenarios geopolíticos citados. Dentro de ella, relación de fuerzas en el ámbito nuclear es determinante para comprender los mecanismos de disuasión y equilibrio entre Estados rivales. Según estimaciones del SIPRI, en 2021 los nueve países que disponen de armamento nuclear tenían en total unas 13.080 armas nucleares, y el número de armas nucleares desplegadas en fuerzas operativas sería 3.825, aproximadamente 2.000 de ellas en un estado de alerta operativa alta. EE. UU. y Rusia están a la cabeza en este grupo de países, con casi el 90% del total de cabezas nucleares almacenadas y desplegadas. El Tratado para la Reducción de Armas Estratégicas Ofensivas de 2010 entre estos dos países (Nuevo START) ha sido prorrogado recientemente por cinco años⁴.

China también ha abordado una modernización y expansión significativas de su arsenal nuclear, aunque cuantitativamente a un nivel inferior en comparación con EE. UU. y Rusia, con unas 350 cabezas nucleares. A estos arsenales se suman los de Francia, Reino Unido, Israel, India, Pakistán y Corea del Norte. De este grupo, solo EE. UU., Rusia, China, Francia y el Reino Unido son potencias nucleares *de iure*, en virtud del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares. Las diferencias cuantitativas y cualitativas entre sus respectivos arsenales nucleares son grandes, al igual que sus respectivas motivaciones y objetivos estratégicos. Es frecuente ver a este grupo de países como una categoría específica en los análisis de seguridad internacional, comparando sus respectivas fuerzas nucleares. Sin embargo, para los fines de este estudio tiene más utilidad presentarlos por separado en los apartados siguientes, en función de las respectivas relaciones de competencia o rivalidad. Las doctrinas de disuasión nuclear teóricamente tienen como objetivo disuadir a los enemigos de una agresión y prevenir el conflicto militar o, en su caso, una escalada. Desde el punto de vista de la OTAN, una disuasión y defensa creíbles, basadas en una combinación adecuada de capacidades nucleares, convencionales y de defensa antimisiles, complementadas con capacidades espaciales y cibernéticas, es un elemento central de su estrategia para prevenir guerras, por lo que la credibilidad de sus fuerzas nucleares es fundamental para la disuasión, para preservar la paz, prevenir la coerción y disuadir la agresión. La política nuclear de la OTAN se basa en el Concepto Estratégico 2022 de la OTAN

4 Véase SIPRI, *Global Nuclear Arsenals Grow as States Continue to Modernize*. SIPRI Yearbook 2021. Estocolmo: SIPRI, 14 de junio de 2021. Disponible en: <https://www.sipri.org/media/press-release/2021/global-nuclear-arsenals-grow-states-continue-modernize-new-sipri-yearbook-out-now>

y en la Revisión de la Disuasión y la Postura de Defensa de 2012, así como en las orientaciones de los Jefes de Estado y de Gobierno en las cumbres de Gales, Varsovia, Bruselas y Madrid. Mientras existan las armas nucleares, la OTAN seguirá siendo una alianza nuclear⁵.

Como telón de fondo de las doctrinas de disuasión nuclear, se extiende una actitud de rechazo a las armas nucleares en gran parte de la comunidad internacional. La entrada en vigor del Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares en 2021 es un reflejo de la creciente división entre los países con armamento nuclear antes citados y un amplio grupo de países que, según dicen, desean impulsar el desarme nuclear previsto en el artículo VI del Tratado de No-Proliferación Nuclear⁶. Sin embargo, muchos Estados no nucleares asumen la lógica de la disuasión nuclear y están alineados con algunas potencias nucleares, especialmente los miembros de la OTAN.

Aunque hasta ahora se ha impedido el estallido de una guerra a gran escala entre las grandes potencias militares, la evolución actual de las modalidades de conflicto puede introducir un mayor riesgo de error de cálculo y aumentar la probabilidad de un conflicto entre ellas, a no ser que los Estados competidores adopten medidas de confianza y de mitigación tensiones.

En el contexto de la guerra de Ucrania en 2022, la utilización de la amenaza nuclear en el marco de una guerra ofensiva convencional por parte del agresor —la Federación Rusa— desvirtúa las teorías de la disuasión, que solo contemplaban el uso de armas nucleares como respuesta a un primer ataque nuclear o a otra amenaza existencial. Se abre así la perspectiva de un nuevo uso de las amenazas nucleares para conseguir otros objetivos militares, políticos o económicos en el marco de doctrinas de “escalar para desescalar” en crisis futuras, en las que no estén necesariamente involucrados Estados nucleares o miembros de una alianza con fuerzas nucleares. Una posible interpretación de esta doctrina es que la posesión de armas nucleares permitiría a ciertos Estados emprender guerras de

5 Ver “NATO’s nuclear deterrence policy and forces”, 6 de julio de 2022. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50068.htm y NATO 2022 Strategic Concept. Brussels: NATO, 2022. www.nato.int/strategic-concept. Las doctrinas de disuasión de Rusia, China y Estados Unidos son analizadas en los capítulos correspondientes.

6 La compatibilidad entre ambos tratados es una cuestión controvertida, ya que el primero prohíbe las armas nucleares que las cinco potencias citadas anteriormente poseen *de iure* en virtud de este último. Por otra parte, el Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares, que no ha sido negociado ni firmado por ningún Estado poseedor de armas nucleares, ni siquiera tiene un mecanismo de verificación de su cumplimiento por las Partes, por lo que en la práctica carece de efectividad incluso tras su entrada en vigor.

agresión contra otros Estados y anexiones territoriales, vulnerando la legalidad internacional, lo que tendría graves consecuencias para la seguridad mundial.

Fuerzas Nucleares (2021)

	Ojivas desplegadas	Otras ojivas almacenadas	Total
EE. UU.	1.800	3.750	5.550
Rusia	1.625	4.630	6.255
China	--	350	350
Francia	280	10	290
Pakistán	--	165	165
India	--	156	156
Reino Unido	120	105	225
Israel	--	90	90
Corea del Norte	--	[40–50]	[40–50]

Fuente: SIPRI, *Global Nuclear arsenals grow as states continue to modernize*. SIPRI Yearbook 2021. Estocolmo: SIPRI, 14 de junio de 2021. Estimaciones aproximadas. Los datos de Corea del Norte se basan en el número de ojivas nucleares que podría construir con el material fisible que ha producido, pero no hay ninguna evidencia pública sobre la producción de ojivas nucleares operativas para instalar y lanzar con misiles balísticos. Otras fuentes oficiales señalan que Rusia tendría casi 1.600 armas desplegadas, unas 1.000 cabezas almacenadas, casi 2.000 cabezas subestratégicas almacenadas y unas 1.500 pendientes de desmantelamiento. En general, cifras similares a las calculadas por el SIPRI.

Todo ello conlleva riesgos considerables. Decisiones temerarias que emanan de una autoridad percibida por terceros como impredecible o irracional hacen más difícil distinguir entre un riesgo calculado y una imprudencia. En el proceso de adopción de decisiones puede haber varias etapas intermedias en la escalada nuclear antes de llegar a un escenario de guerra total, como hacer un ensayo nuclear inesperado, detonar una bomba nuclear a gran altitud —fuera de la atmósfera— para inutilizar el campo electromagnético y redes de telecomunicaciones, o emplear armas tácticas en el campo de batalla. Pero también existe la posibilidad de un accidente relacionado con la elevación del nivel de alerta, o errores de cálculo humanos y técnicos, dada la necesidad de reducir los tiempos de respuesta ante un ataque exterior.

Por otra parte, el recurso a amenazas desproporcionadas de esta naturaleza erosiona la certidumbre sobre las intenciones futuras de un Estado nuclear en escenarios de conflicto. Por ello, también podría convertirse en un factor de impulso de la proliferación nuclear, en la medida en la que los Estados no nucleares podrían ver alicientes en el desarrollo de programas para dotarse de estas armas como garantía

de seguridad frente a un Estado con supremacía militar. Esta percepción podría tener consecuencias geopolíticas en otras regiones, como Oriente Medio y Asia Oriental.

2. La zona euroatlántica y la tensión este-oeste

La competición estratégica en la región euroatlántica está marcada por la rivalidad entre Rusia y la OTAN, derivada de un enfoque revisionista de Moscú sobre el desenlace de la Guerra Fría tras la disolución de la URSS. Rusia ve una amenaza existencial en la ampliación de la OTAN, y reclama una posición global preeminente en un mundo multipolar en el que se respete su “esfera de influencia”, de la que excluye la posibilidad de integración en la UE y en la OTAN de los Estados que se sitúan en ella, según la visión rusa. Este planteamiento es rechazado por dichos Estados, por EE. UU. y por sus aliados. La agresión militar contra Ucrania en 2022 se enmarca en este contexto, como episodio bélico de una confrontación universal entre Rusia y Occidente para defender sus valores y poner límite a la extensión de la hegemonía de EE. UU. y la ampliación de la OTAN como reflejo de un “mundo unipolar”. La Estrategia de Seguridad Nacional de Rusia considera como “amenazas” el aumento del potencial militar de la OTAN, la asunción por Occidente —especialmente EE. UU. y la UE— de “competencias mundiales en violación de las normas del derecho internacional”, la integración de la actividad militar de los países miembros de la Alianza Atlántica, su expansión territorial y el emplazamiento de su infraestructura militar cerca de las fronteras rusas⁷. Las últimas propuestas rusas para evitar la confrontación, presentadas a fines de 2021, implicaban un retroceso de las fuerzas de la OTAN a las fronteras de 1997, el fin del despliegue nuclear en Europa y, prácticamente, el desmantelamiento de la Alianza Atlántica y la devolución del marco de negociación sobre seguridad al plano bilateral con EE. UU., volviendo a la lógica de la Conferencia de Yalta. Estados Unidos y sus aliados desean mantener la supremacía económica, militar y tecnológica en un orden mundial basado en normas, sin que sea erosionado o disputado por “potencias revisionistas”, como Rusia. También se mantiene la defensa del sistema de valores occidentales, que entra en colisión con los intereses políticos de Moscú.

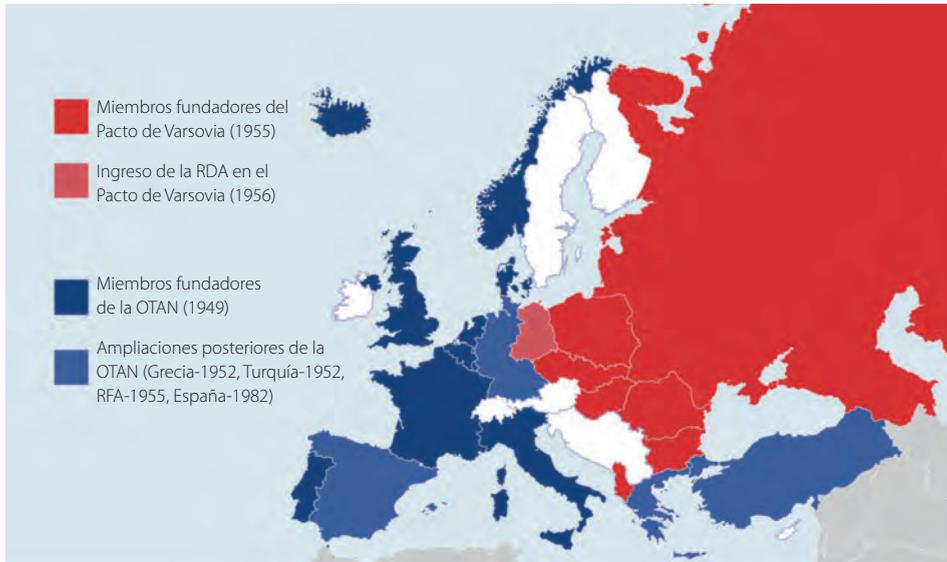
7 Edicto Presidencial 683 del 31 de diciembre de la Federación de Rusia por el que se aprueba el texto adjunto de la “Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación de Rusia”. Se ha utilizado la traducción de texto completo publicada por la Harvard Kennedy School, Belfer Center for Science and International Affairs: *Text of 31 December Russian Federation Presidential Edict 683 approving appended text of “The Russian Federation’s National Security Strategy”*. Disponible en: <https://russiamatters.org/node/21421>

Rusia tiene ahora un papel poco relevante en Asia-Pacífico, en gran parte supereditado a la política china, mientras centra sus esfuerzos en defender sus intereses en la zona euroatlántica, en la que ya no tienen vigencia real los acuerdos de control de armamentos y medidas de confianza de los años 90 (FACE, Cielos Abiertos y Documento de Viena), y también en el Ártico. Sus actuaciones en Georgia en 2008 y en Ucrania desde 2014, la creación de entidades proto-estatales bajo su control militar en el territorio de otros países, el recurso a la guerra híbrida y a ataques cibernéticos contra otros Estados, así como la realización de ejercicios militares periódicos en los que se simula una guerra contra sus vecinos occidentales, incluido el uso de armas atómicas, no han hecho sino aumentar el grado de desconfianza hacia Rusia y consolidar en Europa la percepción de una “amenaza del Este”. Son frecuentes las violaciones del espacio aéreo de Suecia y Finlandia, y de las normas de seguridad de la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI) en el mar Báltico⁸.

También son frecuentes las tensiones con las repúblicas bálticas, por las razones mencionadas. Esta política rusa de provocación, orientada a la coerción, ha tenido el efecto contrario, empujando a los países afectados a unirse a la Alianza Atlántica y reforzar su defensa en un marco colectivo. Las tensiones provocadas con países neutrales que no eran miembros de la OTAN antes de 2022, como Suecia y Finlandia, les llevaron, primero, a adoptar medidas complementarias de seguridad a través de la cooperación con la Alianza y, más tarde, a presentar este mismo año sus candidaturas de ingreso en la OTAN, tras la invasión de Ucrania por Rusia. Esta nueva ampliación de la OTAN implica un aumento de la frontera común con Rusia, que pasa de casi 1.000 km a más de 2.000 km, al integrar las fronteras orientales de Finlandia. La OTAN también amplía su presencia en el Báltico con las islas Aland y Gotland. Todo ello conlleva también un refuerzo de la dimensión nórdica con la integración de estos países, más peso del flanco norte, unido ya al flanco este, y más interés en los asuntos árticos. Se trata de países con capacidades militares de alto nivel tecnológico y especialización en operaciones en clima frío. Pero sus fuerzas armadas son reducidas y cubren una gran extensión de territorio. Todo ello implica también el riesgo de mayor tensión con Rusia en la zona y el riesgo de incidentes o errores de cálculo. Suecia y Finlandia son también Estados Miembros de la UE, lo que probablemente implicará mayor presión para impulsar la cooperación UE-OTAN.

8 Los aviones rusos suelen volar desde el continente hacia el enclave de Kaliningrado rodeando el espacio aéreo internacional sin cumplir la normativa establecida por la OACI: registrar un plan de vuelo indicando la ruta y los puntos de despegue y aterrizaje; tener activo el transpondedor IFF (*identification friend or foe*), que identifica a las aeronaves; y estar en contacto por radio con los controladores aéreos. El incumplimiento de estos requisitos activa frecuentes alertas y salidas de misiones de interceptación llamadas *Alpha-scramble*.

Europa en 1989, cuando aún existían la URSS y el Pacto de Varsovia



Europa en 2022, tras la disolución del Pacto de Varsovia y de la URSS, y sucesivas ampliaciones de la OTAN



Estados Unidos se ha retirado del Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio en 2019 y del Tratado de Cielos Abiertos en 2020, en los dos casos acusando a Rusia de incumplir dichos tratados. Tanto EE. UU. como la UE han adoptado sanciones contra Rusia desde 2014, que se han acentuado en 2022 tras la invasión de Ucrania por el ejército ruso.

La Federación Rusa

Tras un periodo de declive en los años 90 y la primera década del siglo XXI, las reformas iniciadas tras la guerra de Georgia han conducido a una importante modernización de las fuerzas armadas rusas, que actualmente son más profesionales y están equipadas con armamento moderno en una proporción más elevada que en la etapa anterior. Sin embargo, la invasión militar de Ucrania en 2022 ha revelado importantes deficiencias en sus capacidades militares, incluso mayores de lo esperado.

El potencial militar ruso

En vísperas de la guerra de Ucrania, de un total de 900.000 efectivos, Rusia contaba con 280.000 soldados en unidades de tierra. Disponía de 3.330 carros de combate (y más de 10.000 más antiguos almacenados); 6.750 vehículos acorazados de combate; 7.308 vehículos de transporte acorazados; 5.689 piezas de artillería y lanzacohetes; y 150 misiles Iskander⁹. La Marina rusa tiene 49 submarinos (11 estratégicos nucleares, 17 tácticos de propulsión nuclear y 21 submarinos diésel). Dispone también de un portaaviones, 4 cruceros, 11 destructores y 15 fragatas. Sus fuerzas aeroespaciales operan actualmente 109 satélites militares. Las fuerzas aéreas tenían al inicio de la guerra casi 1.400 aviones de combate. En esta cifra se incluyen 137 bombarderos Tu-22, Tu-95 y Tu-160 (76 de ellos son de las fuerzas nucleares estratégicas), 1.023 cazas y otros 219 de la aviación naval¹⁰. Además,

9 Datos del IISS. Como en otros casos, se trata de datos aproximados y variables, ya que la retirada de materiales antiguos y la entrega de otros modernos o modernizados es casi constante. Estas cifras incluían, antes de la guerra, los medios del ejército de tierra, de la infantería de marina y de las fuerzas aerotransportadas. De estas unidades, unos 2.370 carros de combate eran T-72, modelo de los años 70; y tienen otros 7.000 T-72 en reserva. IISS, *The Military Balance 2021*, Londres: IISS, 2021, pp. 190-203.

10 La mayoría de estas unidades son aviones de cuarta generación, aunque Rusia también mantiene en servicio aviones de tercera generación. Los Tu-95 son aviones diseñados en los años 50 con turbohélice; y también están en servicio aviones Tu-22 de los años 60 y SU-24 / SU-25 de los años 70 y 80. En total, aproximadamente un 33% de la aviación se compone de unidades anticuadas que requieren una modernización. Sin embargo, en el caso de los bombarderos estratégicos es preciso

tenían 484 helicópteros de ataque y antisubmarinos. Las fuerzas armadas disponen de medios muy considerables, nucleares y convencionales, con experiencia en combate, que han atravesado un proceso de reorganización y modernización importante desde 2008, con resultados evidentes.

El resultado del proceso de modernización de los últimos años ha sido visible en Crimea en 2014 y posteriormente en la intervención militar rusa en Siria desde 2015. Sin embargo, su rendimiento durante la agresión militar contra Ucrania, en un conflicto bélico de alta intensidad, ha sido peor de lo esperado, como se verá más adelante. Además, son fuerzas comparativamente más reducidas que las de EE. UU. y disponen de armamento y equipos más anticuados, con presencia de plataformas tecnológicamente desfasadas. No obstante, estas valoraciones se hacen con los datos disponibles, que pueden ser incompletos. Las cifras citadas han cambiado tras los primeros meses de conflicto bélico en Ucrania, con cuantiosas bajas y mucho material destruido o dañado, y actualmente es difícil conocer datos más precisos y su nivel operativo¹¹.

El proceso de modernización de las fuerzas armadas rusas

Rusia ha realizado importantes inversiones en armamento moderno en los últimos 15 años, incluidos nuevos tipos de misiles nucleares, convencionales y torpedos de tecnología avanzada, y dispone de una moderna y eficaz defensa antiaérea¹². Además de las “áreas de excelencia” de las fuerzas armadas rusas —como la fuerza submarina, las defensas antiaéreas y anti-misiles y las fuerzas nucleares—, Rusia trabaja en otros proyectos innovadores (misiles, UAV...) cuyos resultados no se conocen en detalle. A

añadir que en EE. UU. las plataformas B-52 también son de mediados del siglo XX y que, tras haber sido modernizadas, siguen en servicio sin que esté prevista su sustitución por ahora. *Ibidem*, pp. 190-203.

11 No hay información precisa y contrastada de las pérdidas militares rusas y ucranianas desde el comienzo de la guerra. Fuentes del Estado Mayor ucraniano informaron el 9 de octubre de 2022 que las fuerzas armadas rusas habían tenido en total 62.500 bajas. Además, desde el inicio de la invasión, Rusia habría perdido 2.486 carros de combate, 5.133 vehículos de combate blindados, 1.477 sistemas de artillería, 348 lanzacohetes múltiples, 180 sistemas de defensa aérea, 266 aviones de combate, 235 helicópteros, 1.086 vehículos aéreos no tripulados, 15 buques y 3.890 camiones. Sin embargo, estas cifras no han podido ser verificadas ni contrastadas con fuentes oficiales rusas, que no publican información sobre este asunto. Tampoco ha datos sobre las pérdidas militares ucranianas. Ver: General Staff of the Armed Forces of Ukraine, disponible en: <https://www.facebook.com/GeneralStaff.ua> y <https://www.ukrinform.net/rubric-ato/3589231-russian-military-death-toll-in-ukraine-up-to-nearly-62500.html>. Ambos consultados el 09/10/2022. Periódicamente se publican estimaciones de pérdidas de otras fuentes, pero tampoco han sido verificadas.

12 Entre ellos el misil hipersónico Avangard y el misil de crucero Burevestnik, todavía en desarrollo y no operativos.

ello hay que sumar las capacidades intangibles, tales como los medios para lanzar una ofensiva cibernética contra infraestructuras críticas militares o civiles. El gasto en defensa aumentó de forma constante entre 2000 y 2016, alcanzando ese año el máximo histórico. En 2017 se produjo un recorte considerable del presupuesto, que se mantuvo en 2018, seguido de un ligero incremento en 2019. Ese año Rusia ocupaba el cuarto lugar del mundo por el gasto de defensa (65.100 millones de dólares), por detrás de EE. UU. (732.000 millones de dólares), China (261.000 millones de dólares) e India (71.100 millones de dólares)¹³. Se estima que un 17% de la inversión se destina a las fuerzas nucleares¹⁴.

El despliegue exterior de las fuerzas armadas rusas hasta principios de 2022 se ubicaba principalmente en áreas de la antigua URSS o cercanas a las fronteras de la Federación Rusa: 3.300 efectivos en Armenia; 7.000 en Georgia (fuerzas de ocupación en Abjasia); 500 en Kirguistán; 5.000 en Tayikistán; 1.500 en Moldavia (fuerzas de ocupación en Transdnestria); más de 30.000 efectivos en Ucrania (principalmente fuerzas de ocupación en Crimea y otras de apoyo en Dombás). Este despliegue ha cambiado tras el inicio de la guerra, pero no hay datos públicos disponibles actualizados.

Rusia también ha desplegado 5.000 efectivos en Siria, en una campaña que le ha permitido poner a prueba las nuevas capacidades y adquirir experiencia en combate fuera de su área habitual de operaciones. Aunque el despliegue de tropas no superó los 5.000 efectivos de forma simultánea, hubo una frecuente rotación que permitió a gran parte del personal adquirir experiencia directa en combate, incluyendo más de la mitad de los pilotos militares y de los artilleros. La guerra también ha proporcionado a Rusia bases de apoyo en el Mediterráneo oriental que facilitan a sus barcos y aviones operar en la zona (base naval de Tartus y base

13 Según datos del SIPRI, el presupuesto militar ruso pasó de 1.783.000 millones de rublos en 2010 (58.700 millones de dólares) a 4.645.000 millones de rublos en 2016 (69.200 millones de dólar, es USA). En 2017 el presupuesto se redujo un 16%, a 3.880.000 millones de rublos (66.500 millones de dólares). Puede haber varias razones que expliquen el recorte presupuestario de 2017, una de ellas puede estar relacionada con las dificultades financieras que atravesaba Rusia en ese periodo. Pero también puede deberse a que el aumento de 2016, superior al de años anteriores, estuviese relacionado con el pago deudas contraídas con la industria por programas de armamento. Por otra parte, para evaluar el valor real de estas cifras pueden tenerse en cuenta las paridades de poder adquisitivo según estimaciones del FMI. Wezeman, Siemon T., "Russia's military spending: Frequently asked questions", *Stockholm International Peace Research Institute*, Estocolmo: SIPRI, 2020. Disponible en: <https://www.sipri.org/commentary/topical-background/2020/russias-military-spending-frequently-asked-questions>

14 De Dreuzy, Pierre; Gilli, Andrea, "Russia's Military Performance in Ukraine", *War in Europe: Preliminary Lessons*, art. 23, Roma: NATO Defense College, mayo, 2022, p. 28.

aérea cerca de Latakia). Además, las defensas antiaéreas y los misiles antibuque estacionados en Siria le permiten interferir en las operaciones de la Alianza Atlántica en la zona. También ha mostrado su potencia de fuego con misiles de crucero Kalibr disparados desde barcos y submarinos desde el mar Caspio, el mar Negro y el Mediterráneo, alcanzando objetivos a más de 1.000 kilómetros de distancia¹⁵. Rusia puede proyectar fuerzas convencionales con gran rapidez, aunque a escala limitada, y convertirse en actor clave en la intervención en crisis regionales, especialmente en su periferia. Además, sus fuerzas armadas han recurrido a métodos híbridos en sus acciones ofensivas, que le han dado ventajas en algunos conflictos sin llegar a enfrentamientos militares directos. En estas operaciones destaca el uso de actores no estatales —como el Grupo Wagner— dotado de medios propios de un pequeño ejército estatal¹⁶.

Rusia está adquiriendo sistemas de armas modernos, pero todavía a una escala modesta. Ha continuado las pruebas del misil hipersónico 3M22 Tsirkon y las de los misiles Kinzhal (AS-24 Killjoy), que son lanzados desde aviones MiG-31 y utilizados en Ucrania en 2022, y se ha puesto en servicio el vehículo de planeo hipersónico (HGV) Avangard. Sin embargo, la prioridad ha sido el despliegue de capacidades sofisticadas de denegación de acceso (A2/AD), de empresas militares privadas y de fuerzas nucleares.

El programa de modernización militar 2010-2020 demostró que la industria de defensa rusa estaba en condiciones de producir cantidades significativas de equipos basados en diseños ya existentes, pero se pusieron de manifiesto importantes deficiencias en la industria naval y desarrollo de sistemas de armas de nueva generación, deficiencias agravadas desde 2014 por las sanciones occidentales y la ruptura del comercio industrial de defensa con Ucrania. El programa de armamento aprobado a fines de 2017 constituye el marco de las prioridades de equipamiento militar en los próximos años, tras haber superado algunos de los problemas encontrados en el programa anterior (2010-2020)¹⁷.

El nuevo programa 2017-2027 parecía ser viable desde el punto de vista financiero antes de la guerra de 2022, incluso con perspectivas de crecimiento económico

15 Russel, Martin. “Russia’s armed forces Defence capabilities and policy”, *European Parliamentary Research Service*. Bruselas: EPRS, 2021. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/think-tank/en/document/EPRS_BRI\(2021\)689370](https://www.europarl.europa.eu/think-tank/en/document/EPRS_BRI(2021)689370)

16 IISS, *The Military Balance 2021*, *op. cit.*, Introducción del editor, pp. 5-6. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/04597222.2020.1868788>

17 Connolly, Richard; Boulègue, Mathieu. “Russia’s New State Armament Programme: Implications for the Russian Armed Forces and Military Capabilities to 2027”, *Russia and Eurasia Programme*, Londres: Chatham House, 2018, pp. 2-3.

relativamente modesto, y permitiría reequilibrar la inversión en ciertos programas, tanto los más innovadores (el carro de combate *T-14 Armata*, el avión de combate de quinta generación Su-57, nuevo modelo de fragatas, sistemas autónomos y capacidades de guerra electrónica), como la producción de nuevas versiones de sistemas de armas de diseño más antiguo (avión Su-27, carro T-72B3M) o la modernización de sistemas antiguos en servicio (bombarderos Tu-95, carros T-72 y T-80)¹⁸.

Las limitaciones de la modernización militar

El nivel de innovación tecnológica en Rusia es limitado, por lo que no debe exagerarse el ritmo de la modernización militar. La producción de la industria de defensa sigue retrasada en algunas áreas. Factores como el impacto negativo de las sanciones internacionales sobre la industria de la defensa (por ejemplo, en el ámbito de las máquinas herramienta y la tecnología de la fibra de carbono), el declive de la inversión en I+D militar, tanto en términos de gasto como de calidad, y un deterioro de la situación financiera pueden incidir en el desarrollo del programa. El gobierno ruso no ha emprendido la vía de la militarización de la economía, que provocó la gran crisis de la Unión Soviética. Los planes de gasto en defensa sugieren que el presupuesto militar —antes de la guerra— no tenía tendencia a aumentar, sino a estabilizarse en torno a al 4% del PIB¹⁹.

A pesar de estar dotadas de capacidades mucho mayores que antes de 2008, las fuerzas armadas rusas todavía reflejan, según algunos analistas, las limitaciones financieras e industriales del país, si se tienen en cuenta sus aspiraciones de actuar como una gran potencia militar capaz de rivalizar con EE. UU. y la OTAN. Estas limitaciones afectan tanto a la adquisición y entrada en servicio de armamento y material, incluidos los aspectos salariales, que les mantiene en un sistema mixto profesional-reclutamiento de reemplazo. La actuación de las fuerzas armadas rusas en la invasión de Ucrania en 2022, donde han sufrido serios reveses, refleja todas estas deficiencias y permite revisar su estatus como potencia militar convencional.

18 *Ibidem*, pp. 37-38.

19 El estudio publicado por Chatham House en 2021 al que hacían referencia las dos anteriores notas señala la paradoja de una retórica oficial que declara en público la existencia de una serie de nuevos sistemas de armas, mientras que los planes presupuestarios sugieren una tendencia a la baja en el gasto en defensa, que no es compatible con el objetivo entrar en una carrera armamentística. Connolly, Richard; Boulègue, Mathieu. “Russia’s New State Armament Programme: Implications for the Russian Armed Forces and Military Capabilities to 2027”, *op. cit.*, 2018, p. 39. La invasión de Ucrania ha incrementado considerablemente los gastos militares, pero aún no hay datos fiables suficientes para cuantificarlos.

Por una parte, no todas las ramas de las fuerzas armadas están igualmente equipadas con armamento moderno. En 2009 se estimaba que el porcentaje de armas modernas en las fuerzas armadas era solo del 10%, y el entonces ministro de Defensa, Anatoly Serdyukov, se fijó el objetivo de aumentar esa cifra hasta el 70% en 2020, aunque sin llegar a definir esta categoría, que también parece incluir la modernización de sistemas de armas más antiguos. Para alcanzar este objetivo, en 2011 se puso en marcha un programa de adquisiciones de 10 años. Actualmente la modernización está muy avanzada en las fuerzas nucleares (modernizadas en un 86%). Los datos publicados sugieren que en 2019 la fuerza aérea se había modernizado en un 65%, la marina en un 64% y las fuerzas terrestres en un 51%²⁰.

Los esfuerzos de modernización militar se enfrentan a varios obstáculos, entre ellos las limitaciones presupuestarias y de capacidad de producción de la industria cuando se requieren tecnologías más avanzadas. El presupuesto de defensa, que tuvo un aumento importante desde 2008 hasta 2016, ha tenido recortes desde esa fecha, relacionados con varios factores, entre ellos una situación económica que no permitía mantener el ritmo deseado en la adquisición de armamento de última generación. Es seguro que la guerra contra Ucrania, dada la movilización y desgaste que conlleva, está implicando cambios en la estructura del gasto en defensa.

Por otra parte, la industria rusa de defensa carece de las tecnologías más avanzadas de producción industrial, por ejemplo, en lo que respecta a máquinas-herramienta o sistemas de fabricación con fibra de carbono y materiales compuestos. Las sanciones impuestas desde 2014 por los países occidentales han incluido este tipo de tecnologías en las restricciones a la exportación, que siguen en vigor. Aunque la industria es capaz de producir armamento en grandes cantidades, la situación descrita dificulta la fabricación de sistemas de última generación. Un ejemplo del impacto de estos problemas es el programa de carro de combate T-14 Armata, que, siete años después de su presentación en el desfile del Día de la Victoria de mayo de 2015, todavía no ha entrado en servicio en la mayoría de las unidades militares. Otro ejemplo es el caza de quinta generación Su-57, cuya producción y entrega tiene importantes retrasos. El primero de ellos entró en servicio diciembre de 2020, y está previsto llegar a 76 unidades en 2028. El Ministerio de Defensa ha mantenido inversiones en programas con tecnologías consolidadas más antiguas, como versiones nuevas de los cazas de cuarta generación Su-27 y Su-33, de diseño original soviético²¹. Con frecuencia se recurre a la producción de nuevas armas basadas en diseños más antiguos, que son más asequibles.

20 Russel, Martin. "Russia's armed forces Defence capabilities and policy", *op. cit.*, p. 4.

21 *Ibidem*, pp. 5-6. Véase también: IISS, *The Military Balance 2021*, *op. cit.*, pp. 5-6.

En la construcción naval un problema adicional ha sido la suspensión en 2014 de exportaciones de motores de propulsión naval desde Ucrania, en aplicación de las sanciones, que ha retrasado la producción prevista en esas fechas y ha hecho necesario un programa de sustitución de importaciones con fabricantes nacionales rusos. Un rasgo llamativo de sus deficiencias en el sector naval fue la decisión de comprar a Francia en 2010 buques de proyección estratégica del tipo Mistral, que tampoco fueron entregados como consecuencia de las sanciones de 2014, lo que refleja limitaciones en el diseño y construcción de grandes buques con nuevas tecnologías. A fecha de hoy, y a pesar de las grandes dimensiones de la marina rusa, esta solo tiene un portaaviones, el *Almirante Kuznetsov*, botado en 1985, cuyo mal estado se puso en evidencia durante su viaje a Siria en 2016²².

En segundo lugar, las fuerzas armadas rusas no están enrolando suficientes soldados para culminar el proceso de profesionalización, por lo que siguen necesitando reclutas de reemplazo que cumplen un servicio militar de un año. Con un total de 900.000 efectivos, están por debajo del objetivo oficial de algo más de un millón, fijado por decreto presidencial en noviembre de 2020. En el contexto de la guerra contra Ucrania, el gobierno ruso decidió en agosto de 2022 un aumento de sus tropas con 137.000 efectivos militares adicionales. En septiembre de 2022 se ha procedido a una “movilización parcial” de 300.000 reservistas. La ejecución de ambas medidas se está encontrando con numerosas dificultades. que hacen

22 Russel, Martin. “Russia’s armed forces Defence capabilities and policy”, *op. cit.*, p. 6. El buque insignia de la flota rusa, *Almirante Kuznetsov*, de 284 m de eslora y 58.600 toneladas de desplazamiento, ha estado fuera de servicio debido a un accidente en 2018, cuando fue golpeado por una grúa mientras estaba en dique seco recibiendo reparaciones y, posteriormente, por un incendio durante los trabajos de gran carena. Por otra parte, dos de los cazas que transportaba en las operaciones en Siria en 2016 cayeron al mar cuando intentaban aterrizar (un MiG-29 y un Su-33). En los dos casos las causas del accidente habrían sido la avería de los cables del sistema de engranajes de detención del portaaviones. Previsiblemente el buque entrará en pruebas de mar en 2022 tras largos trabajos de reparación. Para más información, véase “Kuznetsov Class (Type 1143.5) Aircraft Carrier”, *Naval Technology*, 9 de abril de 2001, disponible en: <https://www.naval-technology.com/projects/kuznetsov/> ; “Russia’s sole aircraft carrier Admiral Kuznetsov catches fire”, *Naval Technology*, 13 de diciembre de 2019, disponible en: <https://www.naval-technology.com/news/russias-sole-aircraft-carrier-admiral-kuznetsov-catches-fire/> ; “Russian Jet Crashes Into Sea During Attempted Landing on Kuznetsov Carrier”, *The Moscow Times*, 5 de diciembre de 2016, disponible en: <https://www.themoscowtimes.com/2016/12/05/su-33-crashes-while-attempting-to-land-on-kuznetsov-carrier-a56415>

Los problemas que ha tenido este buque, el único portaaviones de la marina rusa, reflejan serios problemas de mantenimiento y deficiencias técnicas de la industria naval. Además de haber optado por comprar buques de proyección estratégica a Francia en 2010, en lugar de construirlos en Rusia, la decisión reparar y modernizar un buque que tiene 35 años de servicio en lugar de construir uno nuevo plantea dudas sobre las verdaderas capacidades de la industria naval.

dudar a los analistas militares de su viabilidad. Desde el inicio de las reformas realizadas por los ministros Serdyukov y Shoygu en 2008, Rusia ha reducido la duración del servicio militar obligatorio de 24 a 12 meses, y ha establecido la profesionalización parcial de las tropas, avanzando hacia un sistema mixto, que en vísperas de la guerra en Ucrania tenía aproximadamente un 29% de soldados de reemplazo y un 71% de militares de carrera y soldados profesionales contratados (de la cifra total de 900.000 efectivos en tierra, mar, aire, fuerzas nucleares y otros cuerpos militares). Pero en la tropa la proporción es de casi el 39% de soldados de reemplazo (unos 260.000) y 61% de profesionales (unos 410.000), sin contar a los oficiales y mandos. Este elevado porcentaje de reclutas de reemplazo del servicio militar obligatorio, con las limitaciones de capacidad y adiestramiento que ello conlleva, permitía suponer ya antes de la guerra que los efectivos disponibles para operaciones de combate serían menos que los que podrían deducirse de las cifras totales²³. Además, algunos contratos de soldados profesionales son solo de dos años. Aunque los sueldos de los militares aumentaron desde 2019, no son particularmente competitivos en el mercado de trabajo cuando están en el territorio nacional. Los salarios aumentan significativamente durante las operaciones en el exterior. Los costes de personal son una de las razones para el mantenimiento del servicio militar obligatorio, aunque también hay criterios de otra naturaleza, como la implicación de los ciudadanos en la defensa del país manteniendo el concepto de “pueblo en armas” y el sentimiento patriótico con el que la URSS combatió —y venció— en la Segunda Guerra Mundial²⁴. En cuanto a los efectivos en la

23 El periodo de servicio militar obligatorio de 12 meses de duración permite en la práctica un máximo cinco meses de utilización de estas tropas. Barndollar, Gil. “The Best or Worst of Both Worlds?: Russia’s Mixed Military Manpower System”, en Heather A. Conley (dir.) Mark F. Cancian y Cyrus Newlin (eds.), *The Diversity of Russia’s Military Power Five Perspectives*, Washington: Center for Strategic & International Studies, 2020, pp. 17-22. Disponible en: <https://www.csis.org/blogs/post-soviet-post/best-or-worst-both-worlds>

Véase también: Galeotti, Mark. *The Modern Russian Army 1992 – 2016*. Oxford: Osprey Publishing. Limited, 2017, p. 54.

24 Según el analista M. Russel en el informe para el Parlamento Europeo antes citado, los sueldos de los soldados profesionales rusos empiezan a partir de unos 28.000 rublos al mes (unos 320 euros), más alojamiento gratuito, manutención y diversas bonificaciones complementarias, lo que los sitúa por debajo de la media nacional. Russel, Martin. “Russia’s armed forces Defence capabilities and policy”, *op. cit.*, p. 3. Aunque esta cantidad sea reducida en comparación con los sueldos occidentales, hay que tener en cuenta las diferencias de poder adquisitivo en Rusia. En las encuestas se refleja un apoyo mayoritario al servicio militar obligatorio por razones ideológicas, de integración social y de formación. En cuanto a los salarios, un teniente tenía en 2018 un salario de 66.100 rublos al mes (unos 760 euros al cambio de 2021), con aumentos sucesivos del 4% en 2019 y en 2020. Cuando están en operaciones en el exterior, los complementos salariales son más elevados, y los sueldos de los suboficiales rusos en

reserva, podrían existir dificultades para realizar una movilización de veteranos a corto plazo como parece ser el caso actualmente²⁵. El número elevado de bajas en combate en 2022 también ha privado al ejército ruso de una parte importante de sus efectivos, aunque no hay datos confirmados oficialmente. El desarrollo actual de la guerra contra Ucrania está haciendo aún más difícil cumplir los objetivos de reclutamiento, movilización y adiestramiento de tropas, dadas las deficiencias organizativas y la limitada capacidad de Rusia en este ámbito. La movilización parcial de reservistas decidida por el gobierno ruso en septiembre de 2022 —con un incremento de 300.000 efectivos— y la convocatoria de referendos en el Dombás para proceder a la anexión de sus territorios por la Federación Rusa se consideran como un paso más en la escalada y, a la vez, un signo de debilidad. En todo caso, la movilización parcial decretada en septiembre de 2022²⁶ también está aumentando

la campaña de Siria ascendían a 200.000 rublos mensuales (unos 2.300 euros en 2020), lo que da una idea de los costes de personal de las operaciones en el exterior. Por otra parte, si los soldados profesionales reciben un mínimo de 28.000 rublos mensuales, los reclutas rusos reciben solo 2.000 rublos al mes. Véase *Russian Defense Policy*, “Kremlin Raising Military Pay”, 3 de enero de 2018, disponible en: <https://russiandefpolicy.com/2018/01/03/kremlin-raising-military-pay/>; *UAWIRE*, “Russian media publishes salaries of Russian soldiers in Syria”, 18 de mayo de 2020, disponible en: <https://uawire.org/russian-media-publishes-salaries-of-russian-soldiers-in-syria>; y Shamiev, Kirill, “The Risks of Creating a Fully Professional Army in Russia”, *Riddle*, 24 de mayo de 2018, disponible en: <https://ridl.io/the-risks-of-creating-a-fully-professional-army-in-russia/>

25 Aunque hay más de 900.000 veteranos en la reserva que en teoría podrían ser llamados al servicio, algunos analistas tienen dudas de que Rusia pueda movilizar a corto plazo una fuerza de reserva activa tan numerosa. Menos del 10% de los soldados de reemplazo realizan algún tipo de adiestramiento de actualización en los cinco años posteriores a la finalización del servicio activo, y el Ministerio de Defensa ruso admitió en 2015 que no se hace un seguimiento eficaz del paradero de los exsoldados una vez licenciados, lo que hace difícil la movilización selectiva. Radin, Andrew *et al.*, *The Future of the Russian Military*, Santa Mónica: RAND, 2019, p. 66, disponible en: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR3099.html; y Galeotti, Mark, *The Modern Russian Army 1992 – 2016*, *op. cit.*, p. 40.

26 En relación con la movilización parcial de septiembre de 2022, ha trascendido a la prensa que, una vez movilizados, los ciudadanos llamados a filas pasarían a cobrar 195.000 rublos mensuales (unos 3.300 euros al cambio de octubre de 2022), como otros soldados profesionales en la guerra de Ucrania, según el portal estatal Obyasniáyem. Sin embargo, se habla también de ayudas y pagos de las autoridades regionales, que varían según el territorio. El gobernador de Omsk, Alexander Búrkov, habría declarado en una entrevista que Moscú puede pagar a un combatiente 50.000 rublos suplementarios al mes, pero otras regiones no tienen esa oportunidad”. Por otra parte, un ciudadano movilizado de Omsk expuso ante cámaras de TV sus dudas sobre eventuales pagos a las familias de los reclutados “a través de ayudas locales o regionales”. Ver: “Caos, impagos y críticas en la movilización rusa para ir al frente en Ucrania”. *El País*, 6 de octubre de 2022. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-10-06/caos-impagos-y-criticas-en-la-movilizacion-rusa-para-ir-al-frente-en-ucrania.html>. Consultado el 06/10/2022.

la confusión sobre las retribuciones militares y la inquietud entre los movilizados por las posibles consecuencias económicas para sus familias. Por una parte, se informa sobre elevadas retribuciones para el personal movilizado y, por otra, se pone de manifiesto la inquietud de los afectados haciendo referencia a “ayudas regionales de carácter variable”, que no estarían presupuestadas por el Ministerio de Defensa. La información filtrada a la prensa indica que estas medidas están generando preocupación y malestar en la población, además de suponer una carga presupuestaria importante para el Estado.

Una aproximación a las capacidades reales de despliegue y combate

Algunos analistas han profundizado más en las capacidades militares de Rusia en función de las tácticas empleadas en distintos escenarios. En principio, se asume que las operaciones de los últimos años en Ucrania en 2014, en Siria y en Libia son diferentes de las que emplearían en una confrontación con ejércitos más avanzados, como los de la OTAN, pero al menos revelan una forma de concebir el escenario bélico en el tipo de conflictos más frecuentes en la actualidad y reflejan sus capacidades sobre el terreno. La mejora de los últimos años en este ámbito es patente, pero aún lejos de un nivel satisfactorio. Disponen de un ejército estructurado en brigadas compuestas por batallones tácticos con capacidades de marcha, desplazamiento, despliegue y repliegue, dotadas de personal bien adiestrado y equipado. Tienen una gran dependencia de la artillería, que suele ser numerosa en estas unidades. Un aspecto que les sitúa en desventaja es la presencia de una alta proporción de material y vehículos anticuados, incluidos los carros de combate, aunque la modernización de estas fuerzas sigue su curso²⁷. Otro análisis —también del ejército de EE. UU.— profundiza más en la composición de las unidades militares rusas del tipo “Grupos Tácticos Batallón” (*Battalion Tactical Groups*, BTL) y en las ventajas y vulnerabilidades durante su despliegue²⁸. Según el estudio realizado en Fort Benning en 2017, las unidades rusas fueron muy

27 Las unidades básicas del ejército ruso son las denominadas “Battalion Tactical Groups”, descritas en el estudio publicado por el Foreign Military Studies Office del Ejército de EE. UU. en 2016, del que procede esta valoración. W. Grau, Lester W. y Bartles, Charles K., *The Russian Way of War*, Fort Leavenworth: Foreign Military Studies Office (US Army), 2016. Los autores destacan la elevada proporción de material anticuado, en particular el carro de combate T-72 como espina dorsal de las fuerzas mecanizadas.

28 Fiore, Nicolas J., “Defeating the Russian BTG”, Fort Benning (Alabama): Centro de Estudios Militares del Ejército de EE. UU., 2017. Disponible en: <https://www.benning.army.mil/armor/armor/content/issues/2017/spring/2Fiore17.pdf>

efectivas durante la primera guerra de Ucrania en 2014, y algunos equipos eran de tecnología incluso superior a la empleada por unidades de EE. UU. Su actuación parece orientada a invadir y controlar territorios que son después ocupados y defendidos por milicias paramilitares. El estudio analiza la dependencia de estas unidades regulares con respecto a las fuerzas paramilitares que las acompañan y defienden²⁹.

Las fuentes citadas también apuntaban a una debilidad relativa de las fuerzas rusas en los conflictos largos, lo que implica la búsqueda de acciones rápidas que eviten operaciones prolongadas. La limitación de recursos hace que las ofensivas con fuerzas convencionales no sean sostenibles en el tiempo, a menos que tengan apoyo externo o local como fórmula de “guerra compuesta”. Su capacidad de defensa es muy efectiva en su territorio y también en operaciones ofensivas en torno a su periferia, si hay apoyo local, pero no es extrapolable a otros escenarios más lejanos si no se dan las condiciones necesarias³⁰.

Este análisis se ha verificado durante la campaña militar en Ucrania en 2022 con el fracaso de la primera fase de las operaciones y el desplazamiento de la ofensiva al Dombás. Las fuerzas rusas que han invadido Ucrania han atravesado muchas dificultades en los primeros meses, con elevadas bajas y pérdida de equipo militar, y han sido incapaces de alcanzar sus objetivos debido a deficiencias logísticas, tácticas y técnicas. Además, la campaña se ha basado en una evaluación de inteligencia errónea, lo que ha llevado a planificar las operaciones con falta de realismo. La calidad y la disponibilidad de los equipos, armamento y suministros también ha estado por debajo de las necesidades, reflejando un sistema ineficiente. Tampoco han sido capaces de utilizar con eficacia la fuerza aérea ni la marina, dada la capacidad ucraniana de denegación de acceso. Estos fallos de planificación y ejecución de las operaciones se han visto agravados por la ineficacia de la cadena de mando. Los análisis realizados sobre la guerra hasta el final de la primera fase se extienden en la descripción de estos errores y deficiencias, atribuyéndolos a una planificación ineficiente y sin realismo;

29 Según el autor, los BTG rusos no serían formaciones de maniobra en el sentido tradicional del término, sino fuerzas de apoyo a unidades paramilitares, que a su vez actúan como protección del BTG. En consecuencia, son muy letales cuando van acompañadas por fuerzas irregulares, si el riesgo es bajo y el éxito es probable. Pero tienen también importantes vulnerabilidades: escasez de fuerzas de maniobra, limitaciones de mando y control, dependencia de las unidades paramilitares (locales) sin las cuales no podrían actuar y, en particular, su incapacidad para regenerar su capacidad de combate si son atacadas por una formación de maniobra con potencia de fuego. Fiore, Nicolas J., “Defeating the Russian BTG”, *op. cit.*

30 Véase Bolton, Scott, y Massicot, Dara. “The Russian Way of Warfare”, Santa Mónica (CA): RAND Corporation, 2017.

a la corrupción y desvío de suministros; a una dirección centralizada y política de las operaciones sin contar con una cadena de mando adecuada; y a una distribución desequilibrada del presupuesto de defensa, que asigna al ejército de tierra en torno al 14% del presupuesto del programa de armamentos, cuando es el arma en la que recae actualmente el mayor peso de las operaciones bélicas³¹. También se ha destacado el bajo nivel de adiestramiento y moral de las tropas, especialmente las de reemplazo del servicio militar obligatorio, y la carencia de un verdadero cuerpo de suboficiales³².

La disuasión nuclear

La defensa nacional rusa se basa, en última instancia, en la disuasión nuclear. El actual ciclo de modernización de las fuerzas nucleares de Rusia comenzó a principios de la primera década de este siglo³³. Al igual que la Unión Soviética, la Federación Rusa mantiene una tríada de fuerzas nucleares compuesta por los ICBM, los SLBM y bombarderos estratégicos, con un total de 6.255 cabezas nucleares³⁴. La fuerza de misiles balísticos intercontinentales de Rusia consta actualmente de 318 misiles que pueden transportar hasta 1.165 ojivas, aunque solo están desplegadas y disponibles para su uso unas 860 ojivas, debido a las limitaciones impuestas por el tratado Nuevo START. Tras la modernización, la fuerza de misiles

31 De Dreuzy, Pierre y Gilli, Andrea, “Russia’s Military Performance in Ukraine”, *War in Europe: Preliminary Lessons*, Research Division-NDC Research, art. 23. Roma: NATO Defense College, mayo de 2022, pp. 25-40. Este análisis realizado por especialistas de la OTAN describe en detalle las ineficiencias mostradas por el ejército ruso y por sus mecanismos económicos y logísticos, que también han trascendido a los medios de comunicación, tales como la falta de combustible, municiones y la distribución de raciones de alimentos caducadas a las tropas.

32 *Ibidem*, pp. 30-31.

33 Se estima que Rusia destina a las fuerzas nucleares un 17% del presupuesto de defensa, a lo que debe añadirse el coste de la inversión en la fuerza de submarinos estratégicos en los que se despliegan las cabezas nucleares, una gran parte del 26% del presupuesto de inversiones que recibe la Marina. De Dreuzy, Pierre y Gilli, Andrea, “Russia’s Military Performance in Ukraine”, *op. cit.*, p. 28.

34 Fuentes del SIPRI incluyen 1.625 cabezas nucleares desplegadas, de las que las armas estratégicas solo pueden portar un máximo de 1.550, de acuerdo con el New START, siendo el resto armas subestratégicas. Además, el SIPRI estima que Rusia tiene 4.630 cabezas nucleares en almacenamiento. SIPRI, “World nuclear forces”, Estocolmo: Stockholm International Peace Research Institute, 2021. Disponible en: <https://www.sipri.org/research/armament-and-disarmament/nuclear-disarmament-arms-control-and-non-proliferation/world-nuclear-forces>. Véase también SIPRI, “Global nuclear arsenals grow as states continue to modernize”, Estocolmo: Stockholm International Peace Research Institute, 14 de junio de 2021. Disponible en: <https://www.sipri.org/media/press-release/2021/global-nuclear-arsenals-grow-states-continue-modernize-new-sipri-yearbook-out-now>

balísticos intercontinentales de Rusia pasará a depender principalmente de dos misiles: el SS-27 Mod 1 (Topol-M) de una sola cabeza y el SS-27 Mod 2 (Yars), que puede llevar hasta cuatro ojivas MIRV. Las Fuerzas Navales Estratégicas contaban en 2019 con 11 submarinos estratégicos de tres tipos diferentes (clases Delta, Typhoon y Borei). La mayoría de los submarinos de la flota rusa son de la antigua clase Delta (siete unidades), el último de ellos construido en 1992. La clase Borei (tres unidades) empezó a construirse en 1996, y el primero de ellos se incorporó a la Flota del Norte en 2013. Los submarinos de las clases Delta y Borei pueden transportar 16 SLBM cada uno, con múltiples ojivas en un misil. Solo queda un submarino de clase Typhoon, que se usa como banco de pruebas de lanzamiento de misiles. Según fuentes públicas, cuando termine la modernización de la fuerza submarina estratégica en 2027, Rusia tendrá un total de 10 submarinos de la clase Borei, cinco en la Flota del Pacífico y cinco en la Flota del Norte. Actualmente hay tres submarinos del tipo Borei en servicio, todos en la Flota del Norte³⁵.

Las unidades de aviación estratégica incluyen entre 60 y 70 bombarderos Tu-160 (Blackjack) y Tu-95MS (Bear H)³⁶. Además, Rusia cuenta con armas nucleares subestratégicas de corto y medio alcance que no entran dentro de los límites de los tratados de control de armamento con EE. UU. Finalmente, en los planes de modernización se incluyen nuevos sistemas de armas, entre los que destacan el ICBM Sarmat, el misil de crucero Burevestnik, el vehículo hipersónico Avangard, el vehículo autónomo submarino Poseidon, el misil Kinzhal, y el misil hipersónico anti-buque Tsirkon³⁷.

35 Véase Woolf, Amy F., “Russia’s Nuclear Weapons: Doctrine, Forces, and Modernization”, *CRS Report*, Washington: Congressional Research Service, ref. R45861, 2020, pp. 14-18, disponible en: <https://sgp.fas.org/crs/nuke/R45861.pdf>; Kristensen, Hans y Korda, Matt, “Russian nuclear forces, 2019”, *Bulletin of the Atomic Scientists*, 2019, 75/2, p. 74, disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00963402.2019.1580891>; Defense Intelligence Agency (DIA), *Russia Military Power: Building a Military to Support Great Power Aspirations*, Washington: DIA, 2016, p. 47. Según el IISS, Rusia tendría 340 ICBM, 76 bombarderos estratégicos y 10 submarinos estratégicos nucleares. De este arsenal, 76 ICBM son los modelos soviéticos S-18 y S-19, que van a ser retirados gradualmente, lo que explicaría la diferencia numérica con respecto al cálculo del Congressional Research Service. Los bombarderos son 60 Tu-95 —de los años 50 y 60— y 16 Tu-160 —más modernos—. IISS, *The Military Balance 2020*, *op. cit.*, pp. 194-208.

36 Hans Kristensen y Matt Korda, Kristensen, Hans y Korda, Matt, “Russian nuclear forces, 2019”, *op. cit.* Se estima que 50 de ellos son bombarderos Tu-95MS Bear, y el resto son bombarderos Tu-160 Blackjack, recientemente modernizados.

37 El SS-X-30 Sarmat, aún en fase de pruebas, podría ser en el futuro uno de los pilares de las fuerzas nucleares estratégicas, sustituyendo a los viejos misiles de fabricación soviética. Véase Woolf, Amy F., “Russia’s Nuclear Weapons: Doctrine, Forces, and Modernization”, *op. cit.*, pp. 15 y 20-21.

La postura oficial de Rusia sobre el primer uso de las armas nucleares ha cambiado desde la Guerra Fría. Desde que perdió la ventaja en fuerzas convencionales su doctrina evolucionó hacia un posible primer uso en situaciones críticas y ante amenazas existenciales. Por ello, su defensa depende en último término del recurso a las armas nucleares como instrumento de disuasión, pero sin descartar el empleo táctico dentro de la lógica de “escalada para desescalar”, según se establece en el artículo 4 del Decreto 355/2 de junio de 2020³⁸. La doctrina de disuasión nuclear de Rusia de 2020 precisa que considera amenazas existenciales las siguientes³⁹:

- el lanzamiento de misiles balísticos (ya sean convencionales o nucleares) contra el territorio ruso;
- el uso de armas de destrucción masiva;
- ataques a instalaciones estatales o militares rusas de importancia crítica que pretendan interrumpir su respuesta nuclear.

El Nuevo Tratado START de 2011, recientemente prorrogado hasta 2026, limita a 1.550 el número de cabezas nucleares estratégicas desplegadas por cada una de las partes signatarias, Rusia y Estados Unidos⁴⁰. Estos límites no se aplican a las armas nucleares tácticas o subestratégicas. Rusia seguirá contando con su arsenal nuclear como instrumento disuasorio para contrarrestar a fuerzas convencionales superiores y para que se le reconozca el estatus de superpotencia.

38 “[...] 4. *La política estatal en el campo de la disuasión nuclear es de carácter defensivo, encaminada a mantener el potencial de las fuerzas nucleares a un nivel suficiente para asegurar la disuasión nuclear, y garantiza la protección de la soberanía y la integridad territorial del Estado, disuadiendo a un adversario de la agresión contra la Federación de Rusia y (o) sus aliados, y en el caso de un conflicto militar, prevenir la escalada de hostilidades y su terminación en condiciones aceptables para la Federación de Rusia y/o sus aliados*”. Decreto del presidente de la Federación de Rusia de fecha 02/06/2020 n.º 355 Sobre los fundamentos básicos de la política estatal de la Federación Rusa sobre la disuasión nuclear. Traducido de la versión inglesa publicada por el Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa, “Basic Principles of State Policy of the Russian Federation on Nuclear Deterrence”. Disponible en: <https://hansdevreij.com/2022/03/06/basic-principles-of-state-policy-of-the-russian-federation-on-nuclear-deterrence/>

39 *Ibidem*, art. 19.

40 Blinken, Anthony J., “On the Extension of the New Start Treaty with the Russian Federation”, declaración de prensa del secretario de Estado, 3 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.state.gov/on-the-extension-of-the-new-start-treaty-with-the-russian-federation/>

Armas nucleares EE. UU.-Rusia

	Desplegadas / Almacenadas	
	EE. UU.	Rusia
	1.800 / 3.750	1.625 / 4.630
Total	5.550	6.255

Fuente: SIPRI, *Global Nuclear Arsenals Grow as States Continue to Modernize*. SIPRI Yearbook 2021. Estocolmo: SIPRI, 14 de junio de 2021. Se trata de estimaciones del SIPRI.

La “Amenaza del Este”

El aumento de las capacidades militares de Rusia, así como los acontecimientos de los últimos años, han sido motivo de preocupación para los países occidentales, y muy especialmente para los países vecinos en Europa central y septentrional. Si bien se ha partido siempre de la premisa de una clara superioridad militar de los países de la OTAN y de otros socios europeos frente a Rusia, tanto cuantitativa como cualitativa, diversos estudios han señalado las deficiencias existentes en las capacidades occidentales. Estas deficiencias se han identificado, entre otras áreas, en la capacidad de transporte y despliegue de fuerzas y de sostenibilidad en posibles escenarios de combate de alta intensidad⁴¹. En este sentido, se señala que una de las ventajas de Rusia reside en la unidad de mando de las FF. AA., las estrategias convergentes en la aplicación de medios militares y no militares a través de un amplio espectro de modalidades de conflicto en el marco de una amenaza híbrida, y en sus instrumentos rápidamente disponibles (sin un procedimiento multilateral de generación de fuerzas ni autorización parlamentaria). También se estimaba que las FF. AA. rusas tenían experiencia en combate y en el movimiento de tropas a gran escala dentro del territorio ruso y en su periferia, así como una cadena de mando militar experimentada. Esta percepción está siendo revisada a la luz del desarrollo de la guerra contra Ucrania en 2022.

En este clima de desconfianza y rivalidad, los analistas especulan con hipotéticos escenarios de conflicto en territorio de países miembros de la OTAN (como

41 Un estudio reciente del Swedish Defence Research Institute realiza una evaluación sistemática del equilibrio de fuerzas entre Occidente y Rusia superando el enfoque de agregación de datos, y teniendo en cuenta factores como la dispersión geográfica, los medios de transporte, la política de seguridad y defensa, la doctrina militar y los escenarios de conflicto, para identificar las características reales de la relación de fuerzas entre Occidente y Rusia. Hagström Frisell, Eva; Pallin, Krister (eds.) *et al.*, *Western Military Capability in Northern Europe 2020*. Swedish Defence Research Institute. Estocolmo: FOI, 2021.

las repúblicas bálticas, Polonia o Noruega), o en otros Estados fronterizos próximos a las fronteras de la Alianza Atlántica (Georgia y Ucrania). Una de las preocupaciones más frecuentes en los análisis de seguridad es la posibilidad de que Rusia tuviese la capacidad de ocupar los tres Estados bálticos, o alguno de ellos, en un breve periodo de tiempo, ya que el territorio de estos países es reducido y existe una gran disparidad de fuerzas con Rusia. Las capacidades militares de los países bálticos, a pesar de su elevado esfuerzo militar, son insuficientes para asumir la defensa del territorio en caso de conflicto o para contener una ofensiva hasta la llegada de refuerzos aliados. Las repúblicas bálticas solo están conectadas con el resto de la OTAN por dos carreteras y una línea ferroviaria que atraviesa la frontera entre Polonia y Lituania, el llamado “corredor de Suwalski”, situado entre Bielorrusia y Kaliningrado. Rusia está estratégicamente posicionada para bloquear este corredor desde el principio de cualquier conflicto⁴². También resalta la importancia del espacio geográfico de Ucrania y Bielorrusia en el pensamiento militar ruso para frenar una invasión occidental, para impedir la defensa de las repúblicas bálticas bloqueando el corredor de Suwalski, o para lanzar un ataque contra Polonia⁴³, que sería el principal punto de apoyo para los refuerzos aliados que lleguen a la región. Pero la percepción de la propia Polonia es que también podría ser el objetivo de una ofensiva rusa⁴⁴.

Por ello, la presencia avanzada de las tropas de la OTAN en los territorios del flanco este cumple una función esencial de disuasión. En algunos países, como Letonia, las autoridades consideran que el despliegue actual de la OTAN es insuficiente⁴⁵. No obstante, ante las dudas que surgen en determinados círculos

42 Motin, Dylan, “Geography, Military Balance, and the Defence of NATO’s Borderlands”, *Journal on Baltic Security*, Tartu: Baltic Defence College, 2020, pp. 51-59.

43 Bartosiak, Jacek *et al.*, *Armia nowego wzoru*. Varsovia: Zona Zero, 2022, p. 144.

44 Véase la Estrategia de Seguridad Nacional de Polonia: *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Varsovia: Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, 2020. Disponible en: https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf

45 El ministro de Defensa de Letonia, Artis Pabriks, pidió el 16 de junio de 2022, en un encuentro con periodistas en la sede de la OTAN, un aumento de las fuerzas desplegadas en los países bálticos. El ministro Pabriks dijo, según Reuters, “*If it’s different, then we will simply again invite...some kind of Russian activities in the next years and we don’t want this because the Baltic nations have been paying for lunch for the others and we are not ready anymore for that*”. Siebold, Sabine y Emmott, Robin, “Latvia wants more NATO troops, fed up of ‘paying for lunch for the others’”, *Reuters*, 16 de junio de 2022, Bruselas. El gasto de defensa de Letonia en 2021 fue de 835 millones de dólares, de un total agregado de la OTAN de 1.050.000 millones de dólares, casi el 0,08% del gasto total de los miembros de la OTAN, según datos oficiales disponibles en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/3/pdf/220331-def-exp-2021-en.PDF

de algunos países de esta zona sobre el umbral de la agresión que permitiría la aplicación del Artículo 5 del Tratado de Washington, la voluntad política de los aliados de implicarse, el alcance de dicho compromiso, el tiempo de despliegue y las capacidades reales de intervención, hay defensores de desarrollar capacidades militares propias suficientes para la autodefensa, al menos para la primera fase de las operaciones. Los defensores de esta idea en Polonia alegan que las capacidades militares de Francia, el Reino Unido y Alemania, así como sus programas de desarrollo en curso, no están ahora orientados a la defensa del flanco este de la Alianza. Tampoco lo estaría, según este análisis, el desarrollo de la cooperación militar europea ni de la *autonomía estratégica* de la UE, más bien enfocados a misiones expedicionarias en la periferia de Europa en conflictos asimétricos. También consideran que se trata de un gasto militar importante, pero poco coordinado para conseguir sinergias, e insuficiente para dotarse de capacidades comunes significativas para un escenario de combate de alta intensidad, lo que reafirma a su vez la tesis de una excesiva dependencia militar con respecto a EE. UU. Desde esta perspectiva, se destaca que EE. UU. se responsabiliza de un despliegue global, con compromisos en todo el planeta, lo que limita su capacidad de aportación de fuerzas a corto y medio plazo en caso de conflicto en Europa⁴⁶.

A pesar de todo, los mismos analistas polacos consideraban a principios de 2022 que no había en ese momento percepción de una amenaza de ataque masivo contra toda Polonia, como ocurrió en la Segunda Guerra Mundial⁴⁷. Este enfoque

46 Este análisis se mantenía en círculos militares en Polonia tras seis meses de guerra en Ucrania en 2022, tal y como se ha podido confirmar con fuentes militares polacas. Véase: Budzisz, Marek, “Realny potencjał NATO w perspektywie wojny z Rosją a sytuacja Polski”, *Armia nowego wzoru*, Varsovia: Zona Zero, 2022, *op. cit.*, pp. 73-128. Respaldada esta tesis el estudio realizado para el IFRI por tres oficiales de las Fuerzas Armadas francesas. Véase Briant, Raphaël ; Florant, Jean-Baptiste y Pesqueur, Michel, «La masse dans les armées françaises : un défi pour la haute intensité», *Focus stratégique*, n° 105, París: Ifri, junio, 2021. En el caso de Francia, una de las dos principales potencias militares y navales europeas, la hipótesis de “intervención mayor”, sin afectar a las misiones permanentes de disuasión y protección territorial, prevé una disponibilidad para el despliegue de 15.000 efectivos, 140 carros de combate, 45 aviones de combate, un grupo aeronaval, 2 buques de proyección estratégica, 8 fragatas y 2 submarinos nucleares, para un periodo de operaciones de seis meses. Teniendo en cuenta que el ejército francés cuenta actualmente con 77.000 efectivos en la Fuerza Operativa Terrestre, las dimensiones de la fuerza de intervención dan una idea de la diferencia entre la “masa potencial” (77.000) y la “masa operativa” real que se podría desplegar en un escenario de conflicto de alta intensidad fuera del territorio (15.000). *Ibidem*, pp. 12 y 13.

47 Budzisz, Marek; Bartosiak, Jacek y Myers, Nicholas, “Liczebność: jakie ma znaczenie?”, *Armia nowego wzoru*. Varsovia: Zona Zero, 2022, pp. 149-172. Los autores citan al jefe de la Academia de Estado Mayor del Ejército ruso, Vladimir Zarudnicki, que se decanta por una estrategia de denegación o de operaciones en zona gris.

estaría respaldado por el nivel de fuerzas disponibles en las fuerzas armadas rusas, estimadas en 170 batallones tácticos, de los que solo 68 estarían desplegados en la zona occidental⁴⁸. Se trataba de especulaciones, en gran medida superadas por guerra de Ucrania, pero que confirmaban en vísperas de esta guerra la creencia en una insuficiente capacidad del ejército ruso para invadir la totalidad de Polonia. Sin embargo, la extensa llanura que se extiende en Europa oriental entre los ríos Dniepr y Vístula da acceso a Polonia principalmente desde Bielorrusia, desde donde se cree que un ataque masivo y rápido avanzaría al norte del río Narew, cerraría *corredor Suwalski*, entre los ríos Narew y Bug, y permitiría avanzar al sur del Bug hacia Varsovia. La zona al este de la capital sería el teatro de combates de alta intensidad al chocar las tropas rusas con el ejército polaco y otras unidades de la OTAN. El cierre de la frontera con Lituania entre Bielorrusia y Kaliningrado —el corredor Suwalski— cortaría las comunicaciones con los Estados bálticos, pero Kaliningrado tendría una función secundaria en la ofensiva⁴⁹. Se estimaba hasta 2021 que una guerra así sería de muy alta intensidad y corta, lo que daría ventaja a Rusia, por lo que Polonia se enfrentaría al riesgo de ver una parte de su territorio ocupada militarmente por el ejército ruso. Esta reflexión refleja también las motivaciones para promulgar en marzo de 2022 la *Ley de Defensa de la Patria*, que prevé elevar el nivel de las fuerzas armadas polacas hasta 250.000 efectivos⁵⁰.

La estrategia rusa de “escalar para desescalar” con una fase nuclear, que habitualmente forma parte de los ejercicios militares Zapad, ha motivado en determinados círculos en varios aliados del flanco este una reflexión sobre la fiabilidad y alcance de la disuasión nuclear en el marco de la Alianza Atlántica. Por una parte, existen dudas sobre la voluntad política de Moscú de asumir el riesgo de escalada nuclear en un proceso que podría quedar fuera de control. Por otro lado, se teme una agresión contra un aliado no nuclear de la Alianza en el flanco este —entre ellos Polonia— con armas nucleares tácticas (fuera de la atmósfera, contra una zona deshabitada o poco poblada, o contra un objetivo militar secundario, entre otros). Finalmente, también está en el centro de este análisis el grado de compromiso de los aliados que garantizan la disuasión nuclear de la OTAN, principalmente EE. UU.,

48 Los autores citan al ministro de Defensa ruso, Serguej Shoigu, que en 2021 decía disponer de 170 batallones tácticos en alta disponibilidad. Véase TASS, “Russian Army operates around 170 battalion tactical groups — defense chief”, 10 de agosto de 2021.

49 Bartosiak, Jacek; Myers, Nicholas y Mizrachin David, “Plan witby manewrowej dla Armii Nowego Wzoru”, *Armia nowego wzoru*, Varsovia: Zona Zero, 2022, pp. 173-288.

50 Kancelaria Sejmu, “O obronie Ojczyzny”, doc. 2022, pto. 655, Varsovia: Kancelaria Sejmu, 11 de marzo de 2022. Disponible en: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU202200-00655/T/D20220655L.pdf>

y su disposición a asumir los riesgos de una escalada nuclear que podría llegar a superar el ámbito regional. En este sentido, algún estudio se refiere a una “asimetría de determinación” para asumir riesgos entre Rusia y los países occidentales. Todo ello lleva a ciertos analistas militares de Polonia a valorar posibles mecanismos nacionales de disuasión, complementarios a los que ofrece la OTAN⁵¹.

El interés de Rusia en Noruega está relacionado con la posición estratégica de la península de Kola, con Murmansk como sede de la flota del norte, base de submarinos nucleares con misiles balísticos, y uno de los pocos accesos libres de hielo de Rusia al mar abierto, por lo que se percibe un riesgo para la región fronteriza de Finnmark (Noruega). El Reino Unido y EE. UU. mantienen algunas tropas en Noruega y reservas de equipo pre-posicionadas⁵².

Fuera de la OTAN destacan los casos de Georgia y Ucrania. Georgia se enfrenta al problema de los territorios separatistas de Abjasia y Osetia del Sur, alineados con Rusia, que los apoya militarmente para controlar su territorio. El parlamento georgiano declaró en 2006 su voluntad de ingresar en la OTAN. En la guerra con Rusia en agosto de 2008, Georgia fue derrotada tras cinco días de conflicto. Debido al control militar sobre Osetia del Sur y sobre el túnel de Roki, la principal carretera entre Osetia Norte (parte de la Federación Rusa) y Osetia del Sur, Rusia posee acceso directo al centro de Georgia. La línea de demarcación con Osetia del Sur está a solo unas decenas de kilómetros de la capital georgiana, Tiflis. Rusia también controla la carretera costera de Abjasia, un importante acceso hacia la frontera de Georgia en el sur. Su único vínculo terrestre con la OTAN es Turquía.

Hay también tropas rusas en Moldavia —el contingente ruso en Transdnestría— que no es una amenaza importante en sí mismo, pero hace que el ejército ucraniano tenga que vigilar la frontera con Moldavia ante una posible acción militar de Rusia en la región para unir bajo su control todo el sur de Ucrania. A pesar

51 Świdziński, Albert, “Po drugiej stronie lustra: zarządzanie dynamiką konfliktu z Rosją na najwyższych szczeblach drabiny eskalacyjnej, w tym dynamika eskalacji nuklearnej”, *Armia nowego wzoru*, Varsovia: Zona Zero, 2022, pp. 305-366. El autor cita en particular capacidades especiales de artillería de campaña, y otras indeterminadas con un alcance de 800 km para llegar hasta ciudades rusas como Smolensk y San Petersburgo, o a las centrales nucleares situadas en este radio de acción. Se trata de una reflexión de un analista independiente cuya convergencia con la posición oficial del gobierno no se ha podido verificar. *Ibidem*, pp. 355-357. Por otra parte, Polonia ha solicitado a EE. UU. el despliegue de armas nucleares en su territorio. “Polska w Nuclear Sharing. Temat jest otwarty. Prezydent o broni atomowej”. Dodano: 05/10/2022 - Nr 40 z 5 października 2022. *Gazeta Polska*. Disponible en: <https://www.gazetapolska.pl/28753-polska-w-nuclear-sharing-temat-jest-otwarty-prezydent-o-broni-atomowej>

52 Motin, Dylan, “Geography, Military Balance, and the Defence of NATO’s Borderlands”, *op. cit.*, p. 53.

de las dificultades experimentadas en 2022, Rusia busca acciones rápidas para poder presentar el resultado como “hechos consumados”, como ya hizo en Crimea en 2014 y con la región del Dombás en 2022, pero es poco probable que busque un choque armado directo con la OTAN⁵³.

Rusia tiene recursos militares limitados en relación con sus ambiciones estratégicas y su extensión territorial. Sin embargo, en 2018 había análisis que apuntaban al posicionamiento adecuado del ejército ruso para lanzar una guerra convencional a corto plazo en Ucrania y una operación híbrida en los Estados Bálticos, que es lo contrario de lo que se esperaba en cada uno de estos teatros. Los países del flanco este de la OTAN percibían una amenaza de rápida invasión convencional en alguna zona de los Estados bálticos. Pero las fuerzas terrestres rusas no estaban desplegadas ni organizadas para iniciar una guerra convencional a corto plazo en esa región. Sin embargo, se han red desplegado y reorganizado desde 2014 para poder apoyar una rápida invasión mecanizada de Ucrania tanto desde el norte como desde el este. Al mismo tiempo, estaban preparadas para llevar a cabo una intervención de guerra híbrida en el Báltico similar a la que hicieron en Ucrania tras la Revolución de Maidan⁵⁴. La guerra de 2022 ha llevado a la OTAN reevaluar los cursos de acción prioritarios frente Rusia, aunque no ha sido posible evitar la agresión rusa contra Ucrania. El balance de este conflicto en la segunda mitad de 2022 permite poner en perspectiva todos estos análisis y revisar las verdaderas capacidades de las fuerzas armadas rusas para llevar a cabo acciones ofensivas contra los miembros de la OTAN y sus socios en Europa oriental.

Ucrania: guerra, resistencia y transformación

Las relaciones entre Rusia y Ucrania se han deteriorado gravemente desde 2014, y han llegado a una situación crítica en 2022. Rusia ha anexionado Crimea y ha apoyado desde entonces a las fuerzas prorrusas de los dos territorios separatistas del Dombás, cuya independencia ha reconocido. Los territorios del Dombás ocupados por el ejército ruso —las “repúblicas” de Donetsk y Lugansk— han sido anexionados ilegalmente por Rusia tras celebrar referendos de autodeterminación a fines de septiembre de 2022. El territorio de Ucrania es esencialmente una gran llanura dividida por el río Dniéper, la frontera ruso-ucraniana tiene más de

53 Motin, Dylan, “Geography, Military Balance, and the Defence of NATO’s Borderlands”, *op. cit.*

54 Harris, Catherine y Kagan, Frederick W., “Russia’s Military Posture: Ground Forces Order of Battle”, *ISW*, Washington: Institute for the Study of War, 2018. Disponible en: <https://www.understandingwar.org/report/russias-military-posture>

2.000 kilómetros, a los que se suma la extensión de la frontera con otro aliado de Moscú, Bielorrusia, que ha ayudado a Rusia en la agresión militar contra Ucrania, aunque sin participar directamente en ella. La presencia militar rusa en Crimea y en las regiones rebeldes antes citadas es acorde con la pretensión de Moscú de recuperar parte del territorio de la antigua URSS, modificar las actuales fronteras y establecer una zona de influencia de “soberanía limitada” en torno a su territorio, algo que es rechazado por las autoridades legítimas de Ucrania y contestado de forma unánime por los miembros de la OTAN y de la UE. Desde la primera fase de la guerra, los ataques a distancia con misiles, junto al uso masivo de artillería, han sido una constante de la ofensiva rusa. Muchos de estos ataques están dirigidos contra objetivos civiles y contra infraestructuras críticas. Por otra parte, la Federación Rusa ha recurrido a los suministros energéticos como instrumento de presión contra los Estados europeos, aprovechando su dependencia de los hidrocarburos rusos. Hay dos incógnitas sobre el futuro desarrollo de la guerra. Por una parte, el grado de implicación que pueda tener Bielorrusia en el conflicto, más allá de ofrecer su territorio para el despliegue de tropas rusas y prestarles apoyo. Por otra, la posibilidad de una escalada que implique el uso de armas nucleares.

Unas fuerzas rusas con capacidades deficientes

En la reciente invasión de Ucrania y durante la guerra en curso las fuerzas armadas rusas han mostrado ser menos capacitadas y eficaces de lo que se había estimado antes de empezar el conflicto. Tras el fracaso de una invasión masiva por varios frentes en febrero-marzo de 2022, ha comenzado en abril una segunda fase de la guerra, en la que Rusia se ha centrado en la conquista de los territorios situados en el sur y sureste del país, entre Crimea y el Dombás. Pese a la considerable potencia de fuego de las unidades rusas, su potente defensa antiaérea y sus medios de guerra electrónica y cibernética, su efectividad en combate ha sido limitada.

Hasta ahora, el ejército ruso no se había enfrentado a un enemigo de entidad suficiente como para medir y analizar sus capacidades militares reales en un conflicto de alta intensidad (los conflictos de Georgia y Siria eran de una dimensión diferente, contra enemigos mucho más débiles). Se han identificado diversas deficiencias organizativas y de adiestramiento del ejército ruso que contribuyen a explicar los resultados de la primera fase de la guerra, junto al hecho de no contar con un nivel de fuerzas suficientes para llevar a cabo una operación de esta envergadura. Al parecer, el Estado Mayor ruso asumía que no habría una oposición real a la invasión rusa. Desde esta perspectiva, el ejército ruso habría mostrado en este conflicto limitaciones doctrinales y organizativas, al intentar aplicar una

doctrina de guerra de movimiento sin tener las fuerzas, el equipamiento ni la preparación suficientes para ello. A la vista de la campaña de Ucrania, los análisis han identificado importantes deficiencias en las fuerzas armadas rusas, en gran parte derivadas de su configuración de ejército mixto, con tropa profesional y tropa de reemplazo, pero también con limitaciones presupuestarias que implican un adiestramiento concentrado en las unidades profesionales⁵⁵.

La organización en Battalion Task Groups (BTG) con tropas profesionales y de reemplazo no ha dado buenos resultados⁵⁶. Los batallones rusos han tenido graves problemas logísticos, tanto de abastecimiento como de mantenimiento y recuperación de vehículos. Por otra parte, cada BTG necesita un plan detallado de su misión, lo que requiere un gran esfuerzo de planeamiento⁵⁷. El resultado en la primera fase de la ofensiva fue deficiente también en los desplazamientos de unidades mecanizadas, que avanzaban sin un reconocimiento a vanguardia de las columnas, moviéndose por las carreteras sin protección antiaérea.

En cuanto a la fuerza aérea rusa, su experiencia en combate real fue adquirida en Siria, donde no había amenazas importantes para sus aviones, principalmente con el uso de armas no guiadas, lo que implica, por una parte, una experiencia limitada en su empleo y, por otra, refleja una escasa disponibilidad de armas de precisión de alto coste. El uso de bombas de gravedad obligaba a los aviones rusos a volar a baja altitud y entrar dentro del alcance de las defensas antiaéreas ucranianas. Por otra parte, las medidas adoptadas por los ucranianos con carácter preventivo antes de los ataques contra su fuerza aérea redujeron la eficacia de los bombardeos rusos contra sus bases.

Además de las fuerzas regulares rusas, operan en Ucrania milicias armadas separatistas prorrusas que ocupan territorios en las regiones de Donetsk y Lugansk,

55 Véase el análisis realizado por el general Carlos Javier Frías Sánchez en “Ucrania y el ejército ruso: primeras impresiones”, Documento Opinión IIEE 33/2022, Madrid: Instituto Español de Asuntos estratégicos, 2022, pp. 7-9. El autor señala que, debido a las limitaciones presupuestarias, el principal ejercicio de entidad superior a BTG es el ejercicio anual *Zapad*, y rara vez realiza otros ejercicios a nivel similar. Por otra parte, los BTG rusos solo tienen una sección de apoyo logístico, con capacidades limitadas en mantenimiento y abastecimiento. También analiza otras deficiencias del ejército ruso. A modo de ejemplo, sobre el nivel de fuerzas necesario, el general Frías cita el caso de la segunda batalla de Faluya, en Irak, donde EE. UU. empleó unos 18.000 soldados para tomar una ciudad defendida por unos 5.000 milicianos, con 321.000 habitantes, empleando un mes y medio, para concluir que el ejército ruso es demasiado pequeño para invadir Ucrania. *Ibidem*, p. 11.

56 *Ibidem*, p. 7.

57 Véase: Gressel, Gustav, “Combined forces: Russia’s Early Military Failures in Ukraine”, European Council of Foreign Relations, 15 de marzo de 2022. Disponible en: <https://ecfr.eu/article/combined-farces-russias-early-military-failures-in-ukraine/>

con armamento y apoyo ruso, que se estimaban en 24.000 efectivos. En 2021 Rusia mantenía unos 28.000 soldados en Crimea, y otros 3.000 en las autodenominadas “Repúblicas Populares” de Donetsk y Lugansk, antes mencionadas, donde prestan apoyo a las milicias rebeldes⁵⁸. La evolución de los acontecimientos desde mediados de 2021 hasta 2022 ha supuesto cambios en esta situación, con un refuerzo progresivo de la presencia militar rusa en territorio ucraniano y junto a sus fronteras. Dada la volatilidad de la región y frecuentes cambios en el despliegue de tropas, estos datos están expuestos a cambios constantes, difíciles de precisar por la falta de información verificada de fuentes abiertas. Sin embargo, esta información refleja suficientemente la disparidad de fuerzas en una zona que se ha convertido en 2022 en el principal eje de tensión de la zona euroatlántica y motor de una transformación estratégica en Occidente, especialmente en la Alianza Atlántica.

Las deficiencias de la fuerzas armadas rusas también han condicionado la evolución de las operaciones en el este y en el sur de Ucrania, donde el ejército ucraniano ha conseguido realizar avances importantes entre abril y septiembre de 2022.

La resistencia ucraniana

La capacidad militar demostrada por Ucrania en la defensa contra la agresión militar rusa ha sido mucho mayor de la esperada por la mayoría de los analistas. Ucrania ha aumentado el número y la calidad de sus tropas desde 2014, lo que ha permitido una resistencia heroica contra los invasores rusos desde el principio de la segunda guerra, en 2022. Pero en las condiciones descritas la capacidad de defensa autónoma es limitada, depende en gran medida de los suministros de armas, municiones y otros equipos proporcionados por los países occidentales, y aun así no ha podido recuperar el control de todo el territorio ocupado por Rusia y por sus aliados separatistas del Dombás.

Las fuerzas armadas de Ucrania, amenazadas por Rusia desde la invasión de 2014, son comparativamente mucho menores, tanto en número como en nivel de equipamiento, armamento y capacidad logística. Sin embargo, han cambiado mucho desde esa fecha, y actualmente están mucho mejor preparadas para hacer frente a una agresión que hace ocho años. En su *Estrategia de Seguridad Nacional de 2020*, Ucrania identificaba a la Federación Rusa como la principal amenaza para su soberanía e integridad territorial, a la vez que establece el objetivo de ingresar en la OTAN. Los datos disponibles de fuentes abiertas sobre las

⁵⁸ *Ibidem*, p. 212.

capacidades militares ucranianas se refieren al periodo 2020-2021, y no incluyen los cambios que hayan podido producirse en los últimos meses de 2021 y principios de 2022 con la entrega de armamento y equipo militar de países occidentales como reacción a la agresión militar rusa. Pero, con toda seguridad, estos cambios suponen un refuerzo muy significativo de sus capacidades militares, tanto en el adiestramiento con fuerzas occidentales y en obtención de información sobre los preparativos de Rusia, como por la recepción de armamento y equipo militar. El envío de artillería de gran calibre desde otros países y, en particular, de los lanzacohetes HIMARS desde Estados Unidos, ha sido determinante en los últimos meses.

A principios de 2021 las fuerzas armadas ucranianas estaban formadas por unos 209.000 efectivos. Aunque los oficiales y suboficiales son profesionales, las tropas proceden principalmente del servicio militar obligatorio (18 meses en el ejército y la fuerza aérea, y 24 meses en la marina). Ucrania disponía de una reserva de 900.000 efectivos. En el armamento y equipos predominaba el material de origen soviético, en gran parte desfasado tecnológicamente. El ejército tenía antes de la guerra 145.000 efectivos y disponía de 858 carros de combate (T-64, T-72 principalmente); 1.730 vehículos blindados de reconocimiento y combate y 622 transportes blindados; y unas 1.800 piezas de artillería. La fuerza aérea tenía 125 aviones de combate, todos ellos de fabricación soviética (MIG-29, Su-24, Su-25 y Su-27)⁵⁹. La marina era muy reducida y contaba con una fragata y una corbeta solamente, además de cierto número de guardacostas y patrulleros. Tras la invasión de Crimea por el ejército ruso en 2014, Ucrania perdió varios buques y su base naval en Sebastopol. Ucrania tiene también 102.000 efectivos como fuerza paramilitar, encuadrados en la Guardia Nacional y la Guardia de Fronteras, dependientes del Ministerio del Interior.

La invasión rusa de 2022 ha provocado graves pérdidas humanas y materiales, por lo que estos datos ya no corresponden a la actualidad, pero también se ha recibido mucho material militar procedente de países occidentales. Aun sin poder verificar datos concretos con fuentes fiables, en gran parte confidenciales, que por otra parte quedarían desfasados en breve tiempo como consecuencia del conflicto bélico y los flujos de suministro, puede decirse que las fuerzas armadas ucranianas están en un proceso de transformación que conduce a la adquisición de material militar occidental y también a una occidentalización de su organización y adiestramiento.

⁵⁹ IISS, *The Military Balance 2021*, op. cit., pp. 208-212.

La amenaza nuclear rusa y la violación del Memorando de Budapest

Sin embargo, en el curso actual de las operaciones en una nueva fase, e incluso ante la posibilidad de un “conflicto congelado” e intermitente durante los próximos años, es prematuro decir cuál será el resultado final. Pero siempre queda la incógnita del posible recurso a armas atómicas, de acuerdo con la doctrina nuclear rusa de “escalar para desescalar” mediante el lanzamiento de un arma nuclear táctica contra un objetivo secundario, como «último aviso» antes de pasar a un empleo generalizado de armas nucleares⁶⁰. La invasión de Ucrania en 2022 ha estado acompañada del uso de la retórica nuclear rusa, que contradice su doctrina nuclear oficial. El 19 de febrero de 2022, Rusia llevó a cabo un ejercicio militar que simulaba una escalada nuclear en una guerra convencional. El 27 de febrero, tras el inicio de las operaciones militares en Ucrania, Rusia dispuso su arsenal nuclear en “modo especial de combate”, una decisión que supone una subida de tensión hacia la escalada, aunque fuese retórica y con una relevancia operativa marginal.

Ucrania renunció a las armas nucleares heredadas de la Unión Soviética en el *Memorando de Budapest* de 5 de diciembre de 1994, con el que aceptaba la adhesión al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares a cambio de garantías de seguridad, que obligaba a las otras tres potencias signatarias (Federación Rusa, Reino Unido y EE. UU.) a respetar la soberanía e integridad territorial ucranianas y a abstenerse del uso o amenaza del uso de la fuerza y de la coerción económica, de conformidad con la Carta de Naciones Unidas y el Acta Final de Helsinki⁶¹.

La Federación Rusa modificó la doctrina soviética de “no primer uso” en 1993. Desde esa fecha, se reservaba el primer uso del arma nuclear, y no solo como respuesta a un ataque. En 1997 amplió la posibilidad de usar armas nucleares en caso de una amenaza a su existencia como Estado soberano e independiente. Esta es la doctrina oficialmente vigente en la actualidad. En revisiones subsiguientes de su doctrina nuclear (de los años 2000, 2010, 2014 y 2020) se han ido especificando las circunstancias susceptibles de considerarse una amenaza existencial. Según el documento de 2020, se incluiría entre estas amenazas un ataque contra instalaciones críticas o contra estructuras militares de mando y control, así como un ataque con otras armas de destrucción masiva no nucleares. La doctrina oficial y pública

60 *Ibidem*, página 11. El autor recuerda que este empleo del arma nuclear es la etapa final de los ejercicios anuales Zapad.

61 *Memorandum on Security Assurances in Connection with Ukraine's Accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*. Budapest, 5 de diciembre 1994. Registrado en Naciones Unidas, Nueva York, con el número 52241. Disponible en: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%203007/Part/volume-3007-I-52241.pdf>

contrasta con las declaraciones ambiguas y contradictorias de los últimos años, en las que las líneas rojas de la escalada no son nítidas. El recurso a la amenaza de uso de armas nucleares se ha producido en varias ocasiones desde 2007, dando lugar a una doctrina no oficial de “escalar para desescalar”.

La innovación tecnológica en el curso de la guerra

La guerra en Ucrania está proporcionando también información y experiencias en el ámbito técnico-militar que pueden condicionar los desarrollos tecnológicos en los conflictos bélicos de las próximas décadas⁶². Por una parte, se está produciendo una combinación de medios antiguos con otros nuevos. Se trata de una fusión de lo nuevo y lo viejo que está produciendo resultados inesperados y creando factores determinantes en futuros escenarios de conflicto. Probablemente serán incorporados por los ejércitos aliados de la OTAN en futuros desarrollos tecnológicos.

Por ejemplo, se utilizan piezas de artillería de los años 60 cuyo tiro se dirige por medio de drones. También se emplean drones capaces de localizar y destruir objetivos por sí mismos utilizando inteligencia artificial, armas “inteligentes” o “suicidas” que están dando excelentes resultados en la defensa de Ucrania. Rusia también está utilizando drones con buenos resultados en el conflicto, aunque se dispone de menos información sobre su uso. Además de dotar a la artillería de una mayor precisión, los vehículos aéreos no tripulados también se están utilizando en el este de Ucrania para limitar los incidentes de fuego amigo y evitar los daños colaterales. Equipos de soldados controlan los drones desde vehículos todoterreno cerca de la línea del frente, transmitiendo datos de localización y topográficos a las baterías de artillería a través de canales militares en Telegram. El ejército ucraniano ha mostrado una gran capacidad de innovación en la integración de esta tecnología para fines militares⁶³. Los drones comerciales disponibles

62 Según se desprende de las evaluaciones del desarrollo del conflicto publicadas por el Institute for the Study of War (<https://www.understandingwar.org/>) y por otros medios de comunicación especializados.

63 Según Valerii Iakovenko, fundador de DroneUA, una empresa tecnológica ucraniana que asesora al gobierno sobre el uso de drones, el ejército ucraniano utiliza más de 6.000 unidades, en su mayoría fabricadas en China. Aunque varían según el modelo, la mayoría de los vehículos aéreos no tripulados son aparatos multirrotadores disponibles en el mercado que suelen utilizarse en los sectores de los medios de comunicación, la agricultura y la ingeniería. Pueden operar hasta 30 minutos con un alcance de 7 kilómetros. Según diversas fuentes, aviones no tripulados de ala fija fabricados en Turquía habrían sido utilizados como señuelos para engañar al sistema de defensa aérea del buque de guerra ruso Moskva, que resultó hundido. Ucrania también ha utilizado drones para atacar la

en el mercado también han proporcionado a las unidades ucranianas una considerable capacidad de inteligencia, vigilancia y reconocimiento.

El suministro, por parte de EE. UU., de aviones no tripulados “suicidas” Swit-chblade y Phoenix Ghost, que pueden alcanzar objetivos durante horas antes de descender para detonar una munición letal, también ha sido un factor decisivo, ya que les da la capacidad de atacar vehículos rusos sin acercarse y exponer a sus tropas. Aunque el uso de drones pesados con mayor capacidad de combate ha disminuido, los drones de vigilancia, como el DJI Mavic, fabricado en China, y otros similares polacos y turcos como el Bayraktar TB2, se usan con mucha frecuencia en el teatro de operaciones, proporcionando a ambos ejércitos mayor información, hasta el punto de impedir a ambos bandos avanzar. Sin embargo, también hay indicios de que Rusia ha empezado a contrarrestar estas capacidades y ha conseguido derribar muchos drones ucranianos⁶⁴. Frente a este tipo de amenazas, será importante el desarrollo de la energía dirigida como opción para protegerse frente a los drones o vehículos no tripulados aéreos, terrestres o navales.

En el actual conflicto bélico en Ucrania también hay que destacar la importancia de la ciber-guerra, fundamental para explicar los primeros éxitos operativos de las fuerzas armadas ucranianas. Las acciones ciber-ofensivas ucranianas realizadas desde antes del inicio de las operaciones terrestres —probablemente con apoyo técnico exterior— contra los elementos de mando y control rusos, sus sistemas de información y logísticos, así como contra sus estructuras civiles, han tenido efectos significativos. Todo ello apunta a que en el futuro no se iniciarán operaciones militares sin tener garantizado antes el control del ciberespacio⁶⁵. Otro avance significativo es el uso extendido de la inteligencia artificial y la computación cuántica para eliminar, o al menos reducir parcialmente, la “niebla de la guerra” en el teatro de operaciones. Sin embargo, los efectos de los ciberataques lanzados por Rusia han sido limitados.

Finalmente, la experiencia en Ucrania requiere prestar especial atención al desarrollo de misiles hipersónicos capaces de maniobrar en el aire a velocidades varias veces superiores a las del sonido, así como a las nuevas variantes de misiles balísticos y de crucero desarrollados por Rusia, con nuevas capacidades de guiado de precisión, que constituyen una importante amenaza para las fuerzas

defensa aérea rusa y buques de reabastecimiento. Galey, Patrick, “Big guns and small drones: The devastating combo Ukraine is using to fight off Russia”, *NBC News*, 13 de mayo de 2022.

64 Detsch, Jack, “Drones Have Come of Age in Russia-Ukraine War”, *Foreign Policy*, 27 de abril de 2022. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2022/04/27/drones-russia-ukraine-war-donbas/>

65 El ciberespacio ya es considerado por la OTAN como un nuevo dominio operacional.

de la OTAN. Sin embargo, según declaraciones del jefe del Estado Mayor Conjunto de EE. UU., el general Mark Milley, el uso de misiles hipersónicos por parte de Rusia en Ucrania no ha tenido, en las primeras fases de la guerra, efectos significativos⁶⁶. En línea con las conclusiones extraídas por otros analistas, hasta la actualidad la guerra en Ucrania ha sido campo de prueba de nuevas tecnologías que, sin embargo, han tenido un papel secundario frente a otros aspectos fundamentales de la guerra convencional con tecnologías ya consolidadas o incluso anticuadas. Rusia ha desarrollado las operaciones con la lógica del siglo XX, mientras que Ucrania se defiende con nuevo tipo de guerra, con nuevas tecnologías y mayor adaptabilidad. También se ha demostrado una resistencia de Ucrania a los ciberataques mayor de la esperada. En este conflicto ha quedado patente la importancia de la defensa aérea, de la artillería de largo alcance y de los misiles de precisión.

De la evolución de la guerra en Ucrania se deduce que la defensa de un territorio es más fácil con las nuevas tecnologías. También hacen más difícil el efecto sorpresa en las operaciones ofensivas, al existir más información y transparencia sobre la planificación militar, lo que beneficia a la defensa. Pero puede considerarse que la tendencia a una mayor transparencia en la información sobre el campo de batalla supone también mayor vulnerabilidad, como se ha demostrado en el caso de Rusia, porque también tendría este efecto para las operaciones de la OTAN.

66 El general Milley declaró el 11 de mayo ante representantes del Congreso que el factor distintivo de un misil hipersónico es su velocidad, pero en términos de su efecto sobre un objetivo determinado no se han visto resultados realmente significativos o que cambien la relación de fuerzas en el caso de Ucrania. También indicó que era la primera vez que se habían utilizado en combate armas hipersónicas. El secretario de Defensa, Lloyd Austin, que declaró junto a Milley, también confirmó que Rusia había utilizado armas hipersónicas varias veces en el conflicto. Mitchell, Ellen, “Pentagon: Russian hypersonic weapon use in Ukraine not a game-changer”, *The Hill*, mayo, 2011. Disponible en: <https://thehill.com/policy/defense/3484819-pentagon-russian-hypersonic-weapon-use-in-ukraine-not-a-game-changer/>. No obstante, el general Milley había calificado previamente los misiles hipersónicos chinos como “muy preocupantes para la seguridad de EE. UU.” en una comparecencia pública ante la Comisión de defensa del Congreso en octubre de 2021. Sorcher, Sara y Demirjiam, Karoun, “Top U.S. general calls China’s hypersonic weapon test very close to a ‘Sputnik moment’”, *The Washington Post*, 27 de octubre de 2021. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/nation/2021/10/27/mark-milley-china-hypersonic-weapon-sputnik/>

EE. UU. y la Alianza Atlántica

La supremacía militar de EE. UU.

Estados Unidos sigue siendo la primera potencia militar, con el mayor presupuesto de defensa del mundo y una capacidad inigualable para proyectar fuerzas a escala global. Los nuevos programas y tecnologías más avanzadas de las fuerzas armadas de EE. UU. se basan en gran medida en sistemas desplegados en el espacio, donde ya opera 141 satélites militares. Las FF. AA. estadounidenses tienen 1.388.100 efectivos militares y una política salarial orientada a retener personal cualificado y con experiencia⁶⁷. Disponen de 156 buques principales de superficie, 68 submarinos; 3.600 aviones de combate, incluidos 157 bombarderos estratégicos; unos 5.000 helicópteros; más de 6.000 carros de combate; casi 16.000 vehículos acorazados de combate y de transporte; y 6.900 piezas de artillería⁶⁸. La

67 En EE. UU. el sueldo mínimo de un soldado empieza en unos 20.000 dólares al año, pero la media del personal militar es 38.000 al año, en función del rango, la antigüedad y la especialización. Los sueldos de los oficiales del ejército de EE. UU. oscilan entre 52.000 y 118.000 dólares al año. Un piloto de la fuerza aérea gana de media unos 80.000\$, pero puede llegar a superar los 120.000\$ al año. Los generales y almirantes pueden superar los 190.000\$ anuales. Durante operaciones militares en el exterior perciben dietas adicionales. Para más información, véase: <https://militarybenefits.info/2020-military-pay-charts/> y https://www.payscale.com/research/US/Employer=U.S._Army/Salary

68 En 2020, el gasto en defensa de EE. UU. ascendía a 738.000 millones de dólares. Los efectivos de las fuerzas armadas de EE. UU. estaban distribuidos de la forma siguiente: 485.400 en el ejército, 346.500 en la marina, 331.400 en la fuerza aérea, 180.950 en el cuerpo de Marines, 2.400 en las fuerzas espaciales y 41.450 en la Guardia Costera. A estas cifras se suman casi 845.000 reservistas. La Marina dispone de 11 portaaviones, 989 aviones con capacidad de combate (F-35, F-16, F-18 Hornet y F/A-18E Super Hornet) y 529 helicópteros. Además, tiene 24 cruceros, 68 destructores (la mayoría con sistemas de defensa antiaérea *Aegis* y misiles *Tomahawk* y *Harpoon*), 21 fragatas; 32 buques anfibios (9 de ellos portahelicópteros) y 68 submarinos (14 estratégicos nucleares y 54 tácticos). La fuerza aérea tiene 157 bombarderos estratégicos (B-1B Lancer; B-2A Spirit y B-52H Stratofortress, de los que 66 son bombarderos con armas nucleares), 1.543 aviones de combate (F-15C Eagle, F-22A Raptor, F-16 Fighting Falcon y F-35 Lightning II) y 138 helicópteros. A estas unidades se suman la fuerza aeronaval ya citada, con 989 aviones, y la de los Marines con otros 362 aviones de combate y 426 helicópteros. El ejército tiene 3.915 helicópteros. Adicionalmente, hay más de 800 aviones de combate en la reserva. El ejército dispone de 2.509 carros de combate (variantes del modelo M1A1 Abrams) y unos 3.300 almacenados; 2.931 vehículos acorazados de combate; 10.549 vehículos de transporte acorazados; 5.444 piezas de artillería. El cuerpo de Marines tiene 488 vehículos acorazados de combate; 207 vehículos de transporte acorazados; 1.452 piezas de artillería. Los datos son aproximados y sujetos a variación en el corto plazo, pero se trata de capacidades y recursos

Estrategia de Defensa Nacional de 2018 reorientó las prioridades militares en función de una mayor competencia entre grandes potencias, y la *Nuclear Posture Review* de 2018 planteó el desarrollo de ojivas nucleares de baja potencia y de misiles de crucero nucleares para despliegue naval⁶⁹. Actualmente, se estima que EE. UU. tiene unas 5.500 cabezas nucleares —incluyendo estratégicas y subestratégicas, desplegadas y almacenadas— lo que le da la paridad con la Federación Rusa y una ventaja de 10 a 1 frente a China.

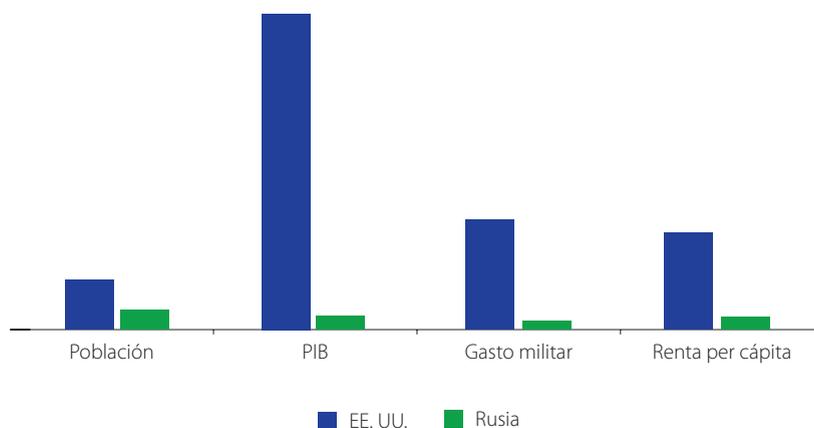
Armas nucleares en la zona euroatlántica

EE. UU.	Reino Unido	Francia	Rusia
5.550	225	290	6.255

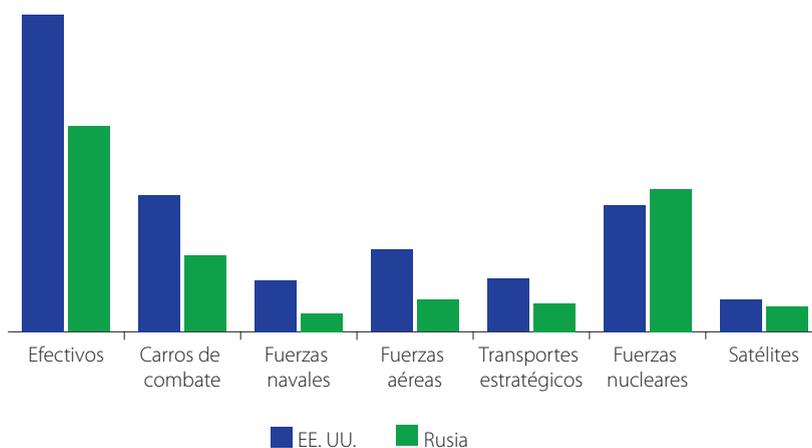
Fuente: SIPRI, *Global Nuclear Arsenals Grow as States Continue to Modernize*. SIPRI Yearbook 2021. Estocolmo: SIPRI, 14 de junio de 2021. Se trata de estimaciones del SIPRI.

Las cifras relativas a las FF. AA. estadounidenses permiten poner en perspectiva la relación de fuerzas con otras grandes potencias militares como China y Rusia. En particular, la comparación del potencial demográfico y económico de EE. UU. con el de Rusia muestra grandes disparidades, mitigadas parcialmente a la hora de cuantificar las capacidades militares de ambos países. Rusia solo llega a la paridad con EE. UU. —o incluso le supera cuantitativamente— en las fuerzas nucleares.

que salen de toda comparación posible con la mayoría de los países, salvo China y Rusia. Fuente: IISS, *The Military Balance 2021*, *op. cit.*, pp. 47-60; OTAN, *Defence Expenditure of NATO Countries (2013-2020)*, Comunicado PR/CP(2021)030. Bruselas: OTAN, 16 de marzo de 2021. 69 Véase: Departamento de Defensa de Estados Unidos, *2018 National Defense Strategy of the United States of America*. Washington, 2018, disponible en: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>; y MM. AA., *Nuclear Posture Review 2018*. Washington: Office of the Secretary of Defense, 2018.



Comparación del peso demográfico, económico y militar de EE. UU. y Rusia. Es evidente una gran disparidad desfavorable a Rusia. Los datos del PIB y renta per cápita a precios corrientes muestran mayor diferencia que en paridades de poder adquisitivo. Fuente: IISS, *Military Balance 2021*, Londres: IISS, 2021.



Relación proporcional entre las capacidades militares de EE. UU. y Rusia. Las fuerzas navales incluyen submarinos y buques principales de superficie, de combate y anfibios. Los datos son aproximados. Fuente: IISS, *Military Balance 2021*, Londres: IISS, 2021.

Las capacidades militares de los aliados

Los datos agregados de los medios militares, recursos tecnológicos, peso económico y demográfico de los aliados de la OTAN reflejan una clara ventaja sobre la Federación Rusa, prácticamente en todos los órdenes. En algunos casos, la superioridad estratégica es abrumadora. Sin embargo, a la hora de medir la ventaja en un escenario real, al menos en el corto y medio plazo, estas diferencias se reducen. En primer lugar, el 70% del potencial militar de la OTAN lo aporta EE. UU., que tiene en Europa unos 100.000 efectivos, además de un amplio despliegue global en otras regiones del planeta donde tiene intereses estratégicos. Un eventual refuerzo desde EE. UU. debe cruzar más de 6.000 km a través del océano Atlántico. En segundo lugar, los aliados con mayor potencial militar son los menos expuestos a una agresión directa de Rusia, mientras que los que se enfrentan a un mayor riesgo, en el flanco este, tienen capacidades insuficientes para resistir a una invasión. El proceso de adopción de decisiones en la OTAN es más lento que en la cadena de mando unificada de Rusia, como lo es también la generación de fuerzas. Todo ello lleva desde una superioridad militar global o agregada de la OTAN frente a Rusia, a un frágil equilibrio regional en el flanco este, donde acciones ofensivas rápidas de un adversario pueden alcanzar objetivos antes de que la movilización de refuerzos aliados tenga lugar. El actual desarrollo de la guerra de Ucrania y la forma en la que se ha desarrollado en los primeros meses reducen la probabilidad de este escenario, al menos por ahora. Pero no se puede descartar en un futuro si las circunstancias cambiasen.

Una cuestión clave es la capacidad real de la OTAN para la integración, interoperabilidad, transporte y despliegue de fuerzas a las zonas en tensión o en conflicto potencial. Los datos mencionados permiten valorar la importancia de la capacidad de despliegue de fuerzas estadounidenses en caso de conflicto junto a otros aliados, sea de Norteamérica⁷⁰ o de Europa.

Por otra parte, también habría que evaluar en qué medida y de qué forma estas fuerzas dispersas de la OTAN pueden ser integradas en una coalición multinacional, vertebrada, interoperable y con capacidad de despliegue en un plazo razonablemente corto. Como componentes clave de la capacidad militar occidental, además de las fuerzas, se señala la importancia de la estrategia y planes, cadena de

70 Las fuerzas armadas de Canadá se centran principalmente en la defensa territorial. Disponen de 67.400 efectivos (Ejército: 23.800, Marina: 8.300, Fuerza Aérea: 12.000, Otros: 23.300, y 35.600 reservistas). Hay además 4.500 efectivos paramilitares. Disponen de 82 carros de combate, 550 vehículos acorazados de combate, 287 piezas de artillería. La marina tiene 4 submarinos y 12 fragatas. La fuerza aérea tiene 96 aviones de combate. IISS, *The Military Balance 2021*, op. cit., pp. 45-47.

mando, apoyo logístico y ejercicios, así como el grado de preparación y disponibilidad de fuerzas. Desde 2014, la OTAN se ha centrado en mejorar la preparación, capacidad de respuesta y de refuerzo de sus fuerzas. En 2019-2020, la estrategia de defensa colectiva avanzó en el desarrollo de su estrategia militar y del concepto de apoyo para la disuasión y la defensa del área euroatlántica. También se ha mejorado en lo que respecta a la adopción de decisiones y la planificación operativa. Pero se han detectado ciertas lagunas, especialmente en lo relativo a las estructuras de mando pre-designadas, la planificación coordinada tanto para la disuasión como para la defensa, los movimientos de tropas a gran escala, el apoyo y suministro a las fuerzas desplegadas en el frente y los ejercicios de adiestramiento. Esto supone que, en caso de necesitar la aplicación del Artículo 5 del Tratado de Washington, se asume que habrá un tiempo de reacción considerable antes de producirse un ataque. Según este análisis, habría retos importantes al poner en práctica la doctrina existente en el marco de una guerra de alta intensidad, y entre ellos pueden citarse los siguientes⁷¹:

- Las fuerzas de la OTAN están repartidas por muchos países y se mantienen en un grado de disponibilidad limitado. Ha habido mejoras en presencia avanzada en los Estados bálticos y en Polonia, rotación de fuerzas y fuerzas de reacción rápida, pero habría dificultades para reunir a corto plazo el mismo número de fuerzas de terrestres que puede concentrar Rusia en un frente.
- La OTAN tiene ventaja militar, pero solo si se cuenta con unidades enviadas desde EE. UU. desde el otro lado del Atlántico.
- El desplazamiento de tropas a gran escala debe superar ciertas limitaciones al atravesar el territorio de diversos países, tanto en materia de infraestructuras de transporte como en cuestiones político-administrativas.
- Para evaluar el equilibrio global de fuerzas hay que considerar el flanco este de la OTAN como un todo estratégico y en diferentes situaciones. Los resultados de cada escenario variarán mucho dependiendo del curso de los acontecimientos, sin excluir la posibilidad de tener que afrontar desafíos simultáneos en varios puntos.
- Mientras el papel de las armas nucleares en la OTAN es de disuasión, la doctrina de Rusia integra el uso de las armas nucleares en su estrategia militar.

71 Hagström Frisell, Eva; Pallin, Krister (eds.) *et al.*, *Western Military Capability in Northern Europe 2020*, *op. cit.*, pp. vii-x, y 126-130.

En la Cumbre de Bruselas de 2018 se adoptaron medidas para mejorar la capacidad de respuesta, preparación y refuerzo de la OTAN. La *NATO Readiness Initiative* (NRI) requiere que los aliados europeos tengan 30 batallones mecanizados, 30 escuadrones aéreos y 30 buques de combate listos en un máximo de 30 días. Además, hay fuerzas en servicio activo de forma permanente (fuerzas navales, misiones de policía aérea; y sistema integrado de defensa aérea / defensa antimisiles).

En cuanto a la movilidad de fuerzas, la UE y la OTAN han abordado un plan cooperación para reducir los obstáculos al desplazamiento de fuerzas militares en Europa —tanto en lo relativo a las infraestructuras como en los aspectos administrativos—. El movimiento de tropas desde EE. UU. a Europa y su desplazamiento a través de varios países europeos llevaría un tiempo considerable. La OTAN depende en gran medida de la capacidad de transporte estratégico de EE. UU., implicada también en Asia-Pacífico, que a su vez tendría limitaciones para un traslado de tropas y equipo militar a gran escala en tiempo reducido⁷².

En 2019, el Instituto Sueco de Investigación de la Defensa estimó que el traslado de una brigada mecanizada desde EE. UU. a Polonia, incluido el equipo, tardaría entre 6 y 8 semanas en tiempo de paz. Una brigada de alta disponibilidad podría necesitar unas dos semanas para trasladarse desde su base y alcanzar el estado operativo en el extremo del flanco este. Las limitaciones para un desplazamiento rápido de tropas y equipo dependen de la capacidad de la red ferroviaria, de carreteras, puentes y túneles, dado que muchas de estas infraestructuras no soportan el paso de equipos militares pesados. Estos problemas afectan también a los países de Europa Central y oriental. Además, la red ferroviaria de los países bálticos tiene un ancho de vía diferente del estándar europeo. Por otra parte, el desplazamiento de tropas depende en gran medida de los medios de transporte y protección para facilitar los movimientos de los convoyes. Sin embargo, la mayoría de estos medios de transporte es propiedad de operadores comerciales, algunos de propiedad extranjera. La experiencia en el desplazamiento de tropas y equipos en tiempo de paz permite deducir la complejidad de un despliegue rápido bajo presión militar en tiempo de guerra, que afecta a los medios de transporte terrestre, aéreo y marítimo, cuya movilización y organización puede llevar semanas⁷³. En este escenario, cobra

72 Véase: Lyons, Stephen R., *Statement before the Senate Armed Services Committee Hearing*, 25 de febrero de 2020, pp. 5–6; y United States Transportation Command, *Comprehensive report for turbo activation 19-plus USTRANSCOM*, 2019. Disponible en: <https://www.ustranscom.mil/foia/docs/USTRANSCOM%20Turbo%20Activation%2019-Plus%20AAR.pdf>. Consultado el 01/05/2022.

73 Hagström Frisell, Eva; Pallin, Krister (eds.) *et al.*, *Western Military Capability in Northern Europe 2020*, *op. cit.*, pp. 61-62. Por ejemplo, el transporte de los 400 vehículos de una brigada acorazada requiere 17 trenes, y el resto del material se transporta en convoyes por carretera. Véase también:

mayor importancia la capacidad de despliegue rápido de las fuerzas aéreas como primera respuesta en caso de crisis. Ello conlleva adoptar medidas para asegurar el acceso a bases aéreas, disponer de personal de tierra, municiones y combustible.

Uno de los retos más importantes para la disuasión en esta región es definir respuestas que cubran un amplio espectro de actividades militares y no militares, ya que la ofensiva militar es un aspecto más en un contexto en el que es probable que la amenaza evolucione en la *zona gris* del escenario de una guerra híbrida (ciberataques contra infraestructuras críticas, manipulación política e incitación de conflictos internos, campañas de desinformación, etc.).

Sería muy prolijo incluir aquí los datos de todos los aliados europeos de la OTAN, pero es necesario recordar que Francia y Reino Unido están a la cabeza de este grupo por las dimensiones y equipamiento de sus FF. AA., por su capacidad de proyección de la fuerza y por sus fuerzas nucleares. Turquía tiene las segundas FF. AA. convencionales más numerosas de la OTAN, mucha experiencia en combate, pero una capacidad limitada de proyección y sostenimiento de fuerzas fuera de área, al no disponer de fuerzas anfibas y aeronavales significativas. Sin embargo, Turquía está situada en un punto estratégico, cerca de la frontera con Rusia y de las zonas de tensión con este país (Cáucaso, mar Negro, Ucrania, Balcanes) y también es un puente hacia Oriente Medio, donde Rusia también está involucrada desde el punto de vista militar. Por sus capacidades militares y su posición estratégica, Turquía es un actor clave en la defensa euroatlántica⁷⁴.

Hodges, Ben; Lawrence, Tony; y Wojick, Ray, *Until Something Moves: Reinforcing the Baltic Region in Crisis and in War*, Tallín: International Centre for Defence and Security, and Center for European Policy Analysis, abril, 2020, pp. 16-17.

74 Turquía tiene el segundo ejército de la OTAN, tras EE. UU., con 355.000 efectivos, 2.378 carros de combate, 5.266 transportes acorazados, 7.833 piezas de artillería, 12 submarinos, 16 fragatas y 306 aviones de combate. Muchas de estas plataformas están anticuadas y son modelos en desuso en otras FF. AA. europeas. Turquía ha comprado a Rusia defensas antiaéreas avanzadas S-400, lo que ha supuesto la suspensión de su participación en el programa de avión de quinta generación F-35, como represalia de EE. UU. El presupuesto de defensa turco es de 12.930 millones de dólares según recoge la OTAN (1,86% del PIB), lo que en 2020 parece relativamente bajo para unas fuerzas de esta magnitud. Existe un proyecto de modernización que incluye la reducción del personal activo en servicio militar obligatorio para avanzar hacia la profesionalización de las FF. AA., pero los costes de esta reforma, junto a las inversiones necesarias en equipo y armamento, se enfrentan a limitaciones presupuestarias en una coyuntura económica desfavorable. Es significativo que en los presupuestos oficiales el gasto en mantenimiento y operaciones solo sea del 13,2% del total, únicamente superior a los de Italia, Grecia y Luxemburgo, lo que sugiere que puede existir otra fuente de financiación. OTAN, *Defence Expenditure of NATO Countries (2013-2020)*, *op. cit.*, pp. 152-155.

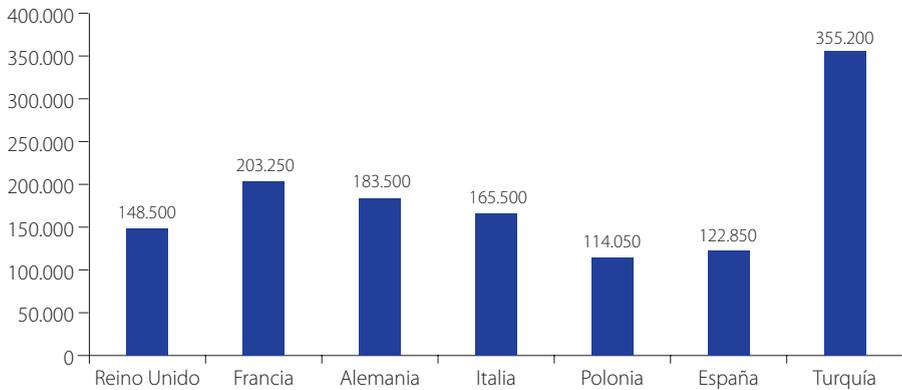
Relación de fuerzas convencionales OTAN-Rusia en Europa central 2019

	OTAN-Europa	OTAN-Flanco Este	Rusia-DMO	Total Rusia
Efectivos	1.900.000	345.000	540.000	900.000
Carros de combate	6.300	1.250	1.860	3.330
Vehículos de combate de infantería	7.700	2.600	4.750	6.750
Artillería pesada	4.550	1.170	1.210	2.369
Lanza-cohetes	900	440	550	934
Helicópteros de ataque	400	60	240	400
Buques de superficie	170	20	25	31
Submarinos	75	10	35	49
Aviones de combate	1.920	270	885	1.400

Fuente: IISS, *Military Balance 2020*, Londres: IISS, 2020. El análisis basado en el enfoque de la OTAN para Europa incluye los activos estadounidenses en el teatro de operaciones y Turquía. El flanco oriental de la OTAN incluye a Bulgaria, Rumanía, Hungría, Eslovaquia, Polonia, Lituania, Letonia, Estonia, Dinamarca y Noruega. La cifra correspondiente a los activos rusos al oeste de los Urales es una aproximación a los porcentajes del total de las bases militares, es decir, alrededor del 60% para las fuerzas terrestres y el 75% para las fuerzas navales y aéreas, según el análisis del Instituto Sueco de Investigación en Defensa. Véase *Western Military Capability in Northern Europe 2020*, *op. cit.*, pp. 86-87. Las cifras tienen algunas diferencias con respecto a las correspondientes a 2020, según el IISS, pero en términos generales no cambia la relación proporcional establecida por este análisis. Los datos totales de Rusia provienen del *IISS Military Balance 2021*, *op. cit.*, pp. 190-203.

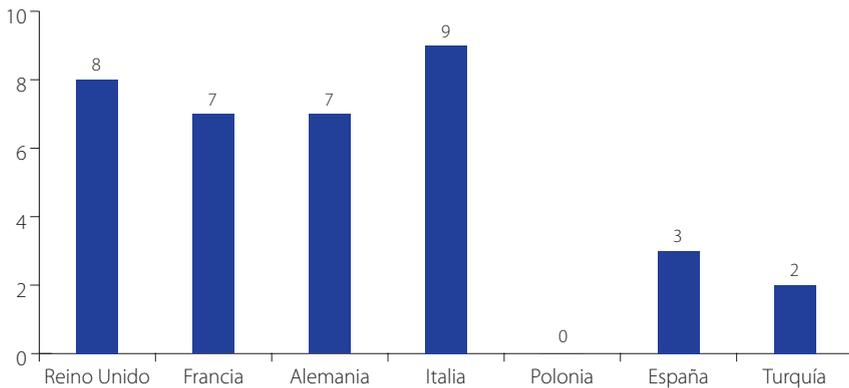
Otros Estados europeos, como Alemania, Italia y España —con recursos y capacidades más limitados— se hallan en un nivel en el que también pueden hacer aportaciones significativas a la defensa colectiva, mientras que otros aliados disponen solo de capacidades limitadas de defensa territorial. En los gráficos siguientes se incluyen algunos parámetros reveladores de las capacidades militares de algunos aliados europeos, entre ellos España.

Efectivos militares



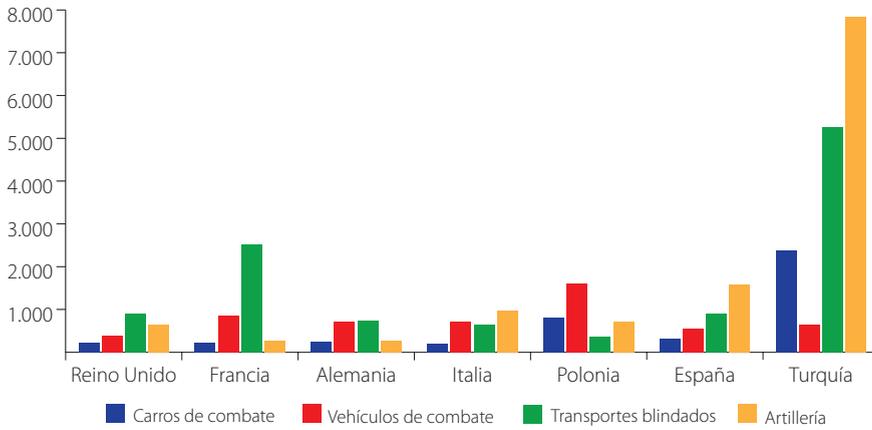
Fuente: IISS, *Military Balance 2021*, Londres: IISS, 2021, pp. 101-160. Turquía es el único país que mantiene el reclutamiento obligatorio, con servicio militar de 12 meses con carácter general y unos 6 meses para los graduados universitarios.

Satélites militares



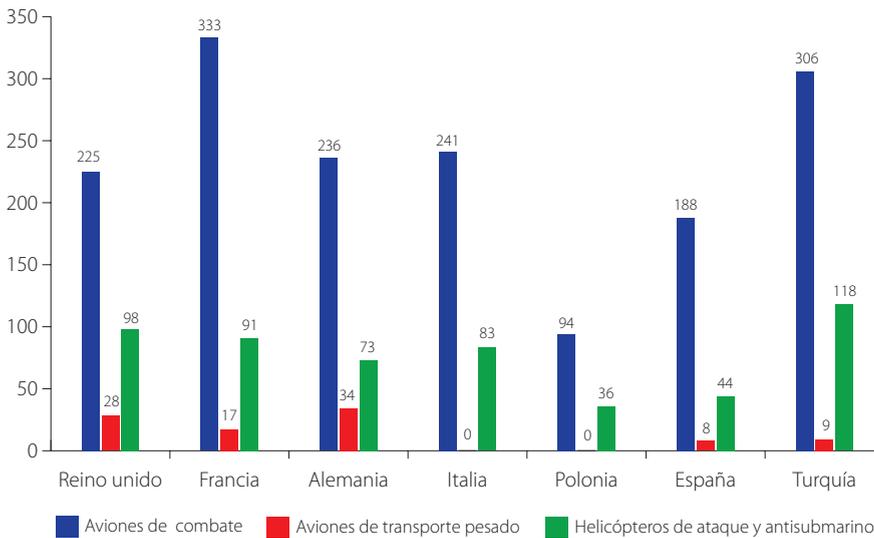
Fuente: IISS, *Military Balance 2021*, Londres: IISS, 2021, pp. 101-160.

Medios terrestres



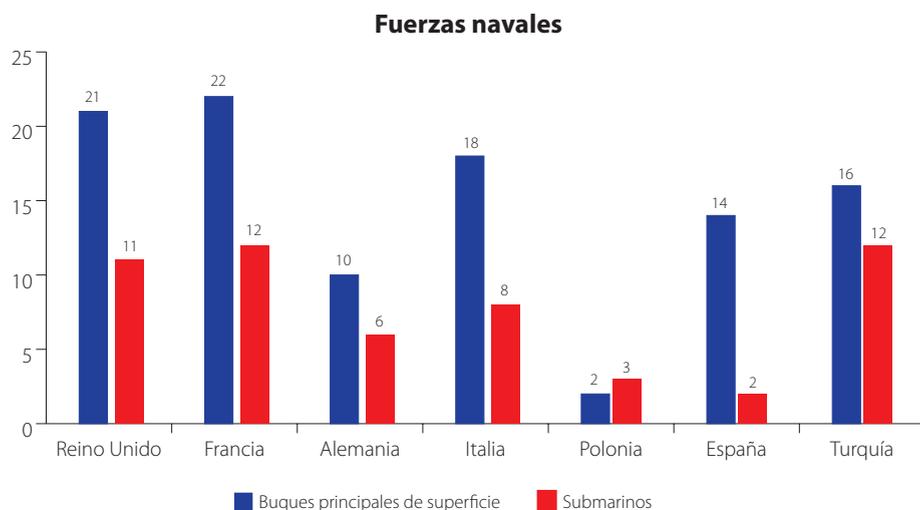
Fuente: IISS, *Military Balance 2021*, Londres: IISS, 2021, pp. 101-160.

Medios aéreos



Fuente: IISS, *Military Balance 2021*, Londres: IISS, 2021, pp. 101-160⁷⁵.

75 En el caso de Italia, cabe resaltar que aún sin contar todavía con transportes aéreos estratégicos operativos del tipo A-400M ha sido capaz de establecer un puente aéreo con Afganistán para evacuar a más de 5.000 personas en 2021, recurriendo a otro tipo de aviones.



Fuente: IISS, *Military Balance 2021*, Londres: IISS, 2021, pp. 101-160.

La inversión en defensa

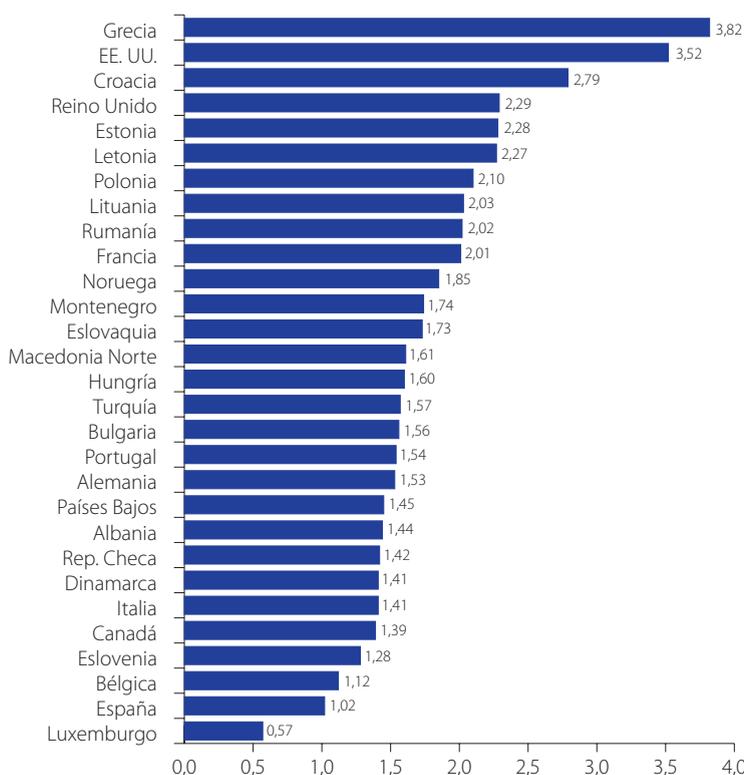
La inversión en defensa por parte de la OTAN se ha incrementado en los últimos años, especialmente desde la invasión de Crimea en 2014. Desde 2006 el debate sobre el gasto en defensa ha girado en torno al objetivo de un 2% de su PIB, aunque las consecuencias de la crisis financiera de 2008 impidieron a muchos países alcanzar este objetivo. En la cumbre de la OTAN en Gales en 2014 se reafirmó este compromiso de cara al año 2024, y los aliados europeos han aumentado su gasto en defensa hasta llegar a una media del 1,72% del PIB (cuando la media era del 1,25% en 2014), pero solo diez miembros europeos de la OTAN han llegado al objetivo de gastar el 2,0% del PIB en defensa en 2020.

El segundo objetivo presupuestario de la OTAN, inversión de un mínimo del 20% del presupuesto en equipo y armamento, ha sido alcanzado por diecisiete países europeos⁷⁶. El impacto económico de la pandemia de COVID-19 en

76 En Europa han alcanzado el objetivo del 2% del PIB de gasto en defensa Reino Unido, Francia, Polonia, Grecia, Rumanía, Noruega, Eslovaquia, Estonia, Letonia y Lituania. El objetivo de inversión de al menos el 20% ha sido superado por Luxemburgo, Hungría, Turquía, Eslovaquia, Polonia, Noruega, Francia, Lituania, Países Bajos, Letonia, Estonia, Italia, España, Rumanía, Reino Unido, Dinamarca, y Montenegro. EE. UU. supera ampliamente ambos objetivos y su gasto en defensa era en 2020 más del 66% del gasto militar de la OTAN. Fuente: OTAN, *Defence Expenditure of NATO Countries (2013-2020)*, PR/CP(2021)030. Bruselas: OTAN, 16 de marzo de 2021.

2020-2021 podría generar dificultades a muchos aliados para la sostenibilidad de la inversión en defensa. Por otra parte, es importante considerar la inversión en defensa a la luz de las orientaciones y prioridades de cada país, según su percepción de la amenaza, ya que algunos aliados con un elevado gasto porcentual en defensa dedican este esfuerzo a su propia defensa territorial y no a capacidades expedicionarias. Estos compromisos (gasto en defensa equivalente al 2% del PIB e inversión del 20% del presupuesto) han sido reiterados en la Cumbre de Madrid en 2022, en el contexto de la agresión rusa contra Ucrania.

Gasto en defensa en la OTAN, porcentaje del PIB (2021)

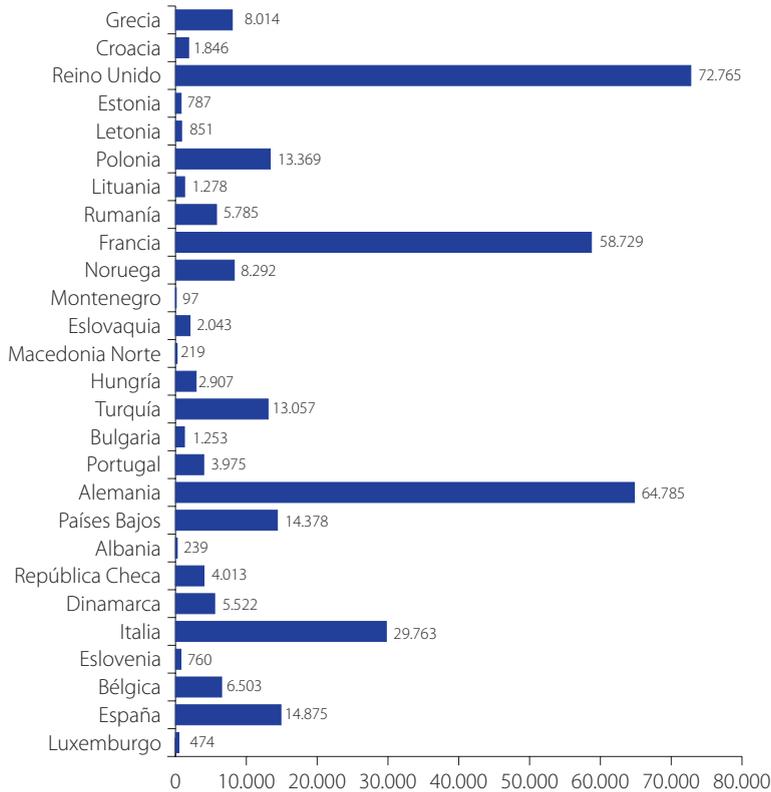


Fuente: OTAN, *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2021)*, PR/CP(2021)094, Bruselas: OTAN, 11 de junio de 2021.

Los datos sobre el porcentaje del PIB dedicado a la defensa dan una idea del esfuerzo económico militar de los Estados. Sin embargo, los datos cuantitativos de las cantidades gastadas dan una perspectiva del peso real en el esfuerzo de

defensa colectivo, tal y como se refleja en el siguiente gráfico, medido en millones de dólares en 2021⁷⁷.

**Gasto en defensa de los aliados europeos,
precios corrientes en millones de dólares USA (2021)**

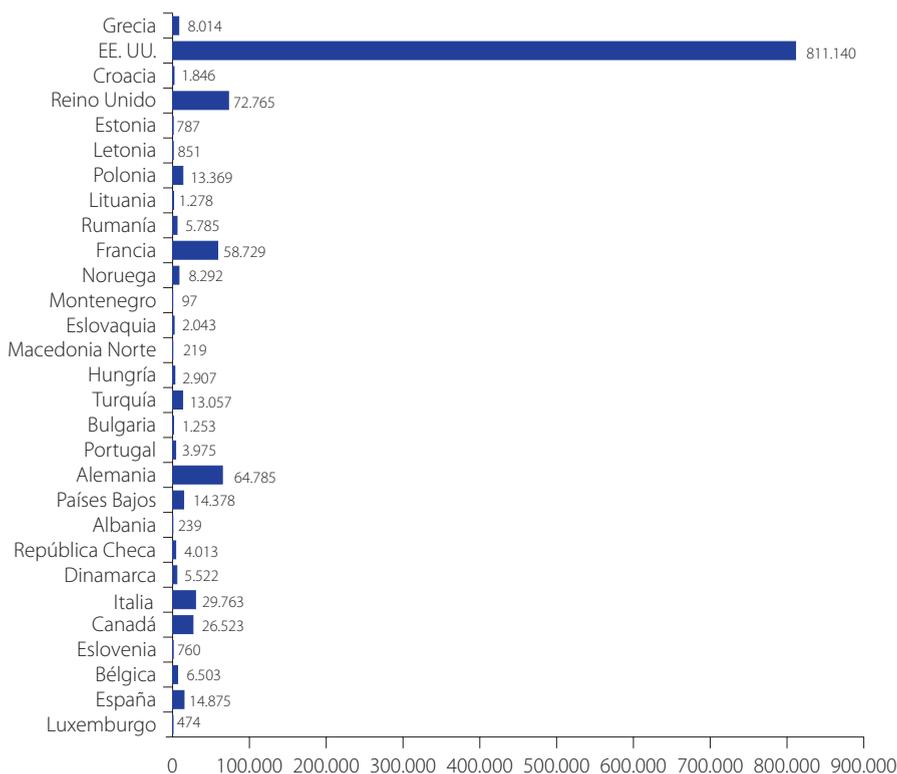


Fuente: OTAN, *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2021)*, PR/CP(2021)094, Bruselas: OTAN, 11 de junio de 2021.

⁷⁷ España incrementará en un 25,8% el presupuesto de defensa de 2023, de acuerdo con los compromisos adquiridos en la Cumbre de Gales. Ver: “Los presupuestos de Defensa refuerzan las capacidades de las FAS a través de programas especiales de modernización, en el contexto de la guerra de Ucrania”. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/defensa/Paginas/2022/071022-pge-2023.aspx>. Consultado el 07/10/2022.

Sin embargo, sería necesario evaluar el peso militar agregado de este grupo de países en capacidades reales para determinar su aportación a la disuasión y la defensa en la región euroatlántica. A modo de ejemplo, baste decir que el gasto de defensa agregado de los aliados europeos y Canadá en 2020 era inferior al 30% del total de la OTAN⁷⁸.

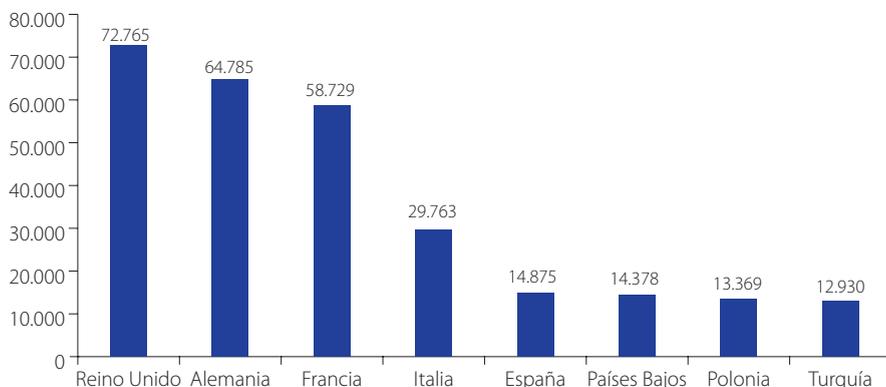
Gasto en defensa, precios corrientes en millones de dólares USA (2021)



Fuente: OTAN, *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2021)*, PR/CP(2021)094, Bruselas: OTAN, 11 de junio de 2021.

78 OTAN, *Defence Expenditure of NATO Countries (2013-2020)*, PR/CP(2021)030. Bruselas: OTAN, 16 de marzo de 2021, p. 7.

**Gasto en defensa, precios corrientes en millones de dólares,
según la definición de la OTAN (2021)**



Fuente: OTAN, *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2021)*, PR/CP(2021)094, Bruselas: OTAN, 11 de junio de 2021.

Aunque el volumen del gasto en defensa está directamente relacionado con el nivel de capacidades y operatividad de unas fuerzas armadas, puede que en algunos casos no exista una relación proporcional entre dichos factores. La proporción entre gastos de personal, inversión y gastos de operaciones y mantenimiento —entre otros factores— también influye en las capacidades reales. Igualmente, los costes reales, poder adquisitivo, el nivel de precios y las variaciones en el tipo de cambio de las divisas pueden modificar la relación gasto-capacidades al hacer este tipo de cálculos. Por ello, aunque el gasto en defensa es un indicador muy importante y significativo, no es el único para determinar las capacidades militares reales de un país.

La corrección de los desequilibrios y deficiencias descritas en un objetivo prioritario del proceso de modernización de la OTAN y de su adaptación al nuevo escenario estratégico, con más recursos económicos y tecnológicos, más movilidad y mayor cohesión de los aliados. Esta tarea se hace aún más urgente ante la previsible ampliación de sus compromisos en otras regiones, como el Ártico y, posiblemente, en el Indo-Pacífico en un futuro quizá no muy lejano.

3. Competencia estratégica en el Ártico

Al principio de este libro se ha hecho referencia a las consecuencias del cambio climático en la región del Ártico y el impacto geopolítico de una mayor accesibilidad a esta zona con fines de tránsito y de explotación económica. Los cinco Estados ribereños del Ártico han planteado reivindicaciones sobre derechos en áreas que, en algunos casos, se sitúan en zonas superpuestas. En este proceso se han producido algunas tensiones, y muchos analistas no descartan que la región pueda convertirse un día en un escenario de conflicto. El clima de tensión se ha agravado desde 2014 con motivo de divergencias a su vez relacionadas con conflictos en Europa —especialmente la intervención rusa en Ucrania— y en otros continentes. El deterioro en las relaciones entre Rusia y la OTAN en los últimos años han dado lugar a una evolución del despliegue militar en el Ártico que, sin embargo, todavía es limitado y no ha adquirido carácter ofensivo. Cuatro de los cinco Estados ribereños son miembros de la OTAN. En los documentos oficiales sobre seguridad de los cinco Estados ribereños del Ártico hay referencias generales a la posibilidad de una confrontación militar, y se indica la necesidad de aumentar las respectivas capacidades militares —incluso en zonas del Ártico situadas más allá de sus respectivos territorios nacionales— para mejorar la seguridad y la vigilancia. No obstante, todavía no se ha llegado a militarizar la región⁷⁹.

La Federación Rusa

Los documentos oficiales rusos destacan la importancia de los recursos naturales del Ártico, así como cuestiones de seguridad nacional que se derivan de la mayor accesibilidad de la región en los últimos años, abordando los retos no militares y la importancia de la cooperación regional. Sin embargo, la seguridad del Ártico aparece también en sus documentos militares como un aspecto integrado en la política de defensa de Rusia, especialmente en lo relativo a las bases y unidades de la Flota del Norte. Muchas de estas unidades forman parte de la fuerza estratégica de disuasión nuclear y, por lo tanto, su despliegue no está directamente relacionado con la evolución de la seguridad en la región en los últimos años.

79 Véase Wezeman Siemon T., *Military Capabilities in the Arctic: A New Cold War in the High North?*, SIPRI Background Paper, octubre de 2016, Estocolmo: SIPRI, 2016. Disponible en: <https://www.sipri.org/sites/default/files/Military-capabilities-in-the-Arctic.pdf>

Rusia ha desplegado en la región del Ártico medios aéreos, incluidos bombarderos de largo alcance y aviones de reconocimiento marítimo. También ha desplegado fuerzas terrestres especialmente equipadas para el clima ártico y ha reforzado las patrullas en la zona. La Marina rusa dispone en el Ártico de la Flota del Norte, con base en la península de Kola, que incluye submarinos nucleares con misiles balísticos —componente de la disuasión nuclear— que operan incluso bajo el hielo, además de buques de superficie, submarinos de ataque y aviación naval. El aumento de la actividad de los submarinos rusos en el Atlántico Norte, según la OTAN, alcanzó hacia 2016 los niveles de la Guerra Fría. Por otra parte, la Flota del Pacífico tiene algunas bases en la costa oriental del Ártico, pero opera principalmente en el océano Pacífico. Ambas flotas disponen de buques rompehielos, y a estas capacidades militares se suman rompehielos civiles que podrían ser utilizados por la Marina en caso de necesidad⁸⁰. La normativa rusa que regula el paso por la Ruta Marítima del Norte exige a los buques de guerra extranjeros que notifiquen a Rusia su intención de seguir esta ruta con 45 días de antelación, que lleven un piloto ruso a bordo y que se sometan a una eventual decisión de las autoridades rusas de rechazar el paso por la zona, lo que podría restringir la navegación de buques extranjeros en el Ártico.

La República Popular China

El creciente interés de China en el Ártico ha creado nuevas oportunidades de cooperación con Rusia. En abril de 2019, China y Rusia establecieron un Centro conjunto de Investigación Ártica, y se planean expediciones conjuntas para explorar la Ruta Marítima del Norte y los efectos del cambio climático. China y Rusia también han impulsado una mayor cooperación entre las empresas civiles de ambos países en el uso de la Ruta del Norte, incluyendo proyectos de desarrollo energético y de infraestructuras, como el proyecto Yamal LNG y LNG 2⁸¹.

Aunque no es un Estado ribereño, China también ha aumentado sus actividades y su compromiso en la región ártica desde que obtuvo el estatus de observador en el Consejo Ártico en 2013. En enero de 2018 publicó su primera “estrategia ártica” que promovía por primera vez una “Ruta de la Seda Polar” y declaraba a

80 Wezeman Siemon T., *Military Capabilities in the Arctic: A New Cold War in the High North?*, op. cit., pp. 13-16. Véase también Doshi, Rush; Dale-Huang, Alexis; y Zhang, Gaoqi, *Northern Expedition: China's Arctic Activities and Ambitions*, Washington: Brookings Institution, 2021.

81 Oficina del Secretario de Defensa de EE. UU., *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020*, informe anual para el Congreso. Washington: US Department of Defense, 2020, pp. 132-133.

China como un “Estado cercano al Ártico.” La estrategia identifica los intereses chinos, que incluyen el acceso a los recursos naturales y a las rutas de comunicación marítima, y la promoción de una imagen nacional como “país responsable” e importante en los asuntos de la región. También se establece el objetivo de construir buques rompehielos para acceder a la zona y el establecimiento de estaciones de investigación, actualmente situadas en Islandia, Suecia y Noruega. En 2017, el buque *Xue Long* fue el primer barco chino en atravesar el Paso del Noroeste y desde entonces ha realizado diez expediciones de investigación del entorno ártico. En 2019 China lanzó su segundo buque rompehielos de investigación, el *Xue Long 2*.

Estados Unidos

En el siglo XX, como ocurría en el caso de Rusia, la seguridad del Ártico tenía un papel secundario en la política de defensa de EE. UU., centrado en la vigilancia aeroespacial sobre esta región frente a posibles ataques nucleares desde la URSS, mientras que la mayoría de las referencias se centraba en la protección del medio ambiente, la investigación marítima y el apoyo a las actividades civiles. Estados Unidos publicó en 2009 un documento de Política Ártica —actualizado en 2013— que incluye la seguridad entre sus prioridades, complementado con una “hoja de ruta del Ártico” de la Marina⁸². Desde 2011 se ha asignado al Mando Norte de las FF. AA. (USNORTHCOM) la responsabilidad de la planificación militar en el Ártico. En la Estrategia de Defensa Nacional de 2018 se incluye la zona como prioritaria y sensible. Las fuerzas estadounidenses en Alaska —con 16.000 efectivos del ejército y 3.700 efectivos de la Guardia Nacional y de la reserva— dependen del Mando de Alaska (ALCOM), cuyo componente militar está formado por unidades de infantería mecanizada y tropas aerotransportadas. El ALCOM, a su vez, forma parte del Mando del Pacífico (USPACOM).

Estados Unidos también mantiene en el Ártico unidades de defensa aérea y de misiles, el NORAD, que controla el Sistema de Alerta del Norte, con radares de vigilancia aérea (en Alaska, Canadá y Groenlandia). Del NORAD también dependen los cazas interceptores estadounidenses en Alaska, donde tiene dos grandes bases aéreas (Eielson Air Force Base y Elmendorf Air Force Base), con aviones interceptores F-22 y F-35, y aviones de alerta temprana (AEW). Las fuerzas aéreas

82 The White House, “Arctic region policy”, National Security Presidential Directive n.º 66/ Homeland Security Presidential Directive n.º 26, 9 de enero de 2009, disponible en: <http://georgew-bush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2009/01/20090112-3.html> ; US Navy, “US Navy Arctic Roadmap”. Washington D. C.: Department of the Navy, octubre de 2009; The White House, “National Strategy for the Arctic Region”, Washington D. C.: The White House, 2013.

estadounidenses también utilizan la base aérea de Thule, en el noroeste de Groenlandia, que dispone de un radar de detección de misiles balísticos intercontinentales, y la base aérea de Keflavik, en Islandia⁸³.

Aunque no están específicamente diseñados para operar en el hielo del Ártico, muchos buques estadounidenses son capaces de operar en las duras condiciones meteorológicas de la región, donde realizan ejercicios navales en verano. La mayoría de los submarinos nucleares de ataque de EE. UU. pueden operar bajo el hielo del Ártico y atravesarlo al emerger a la superficie, incluso cerca del Polo Norte. La Flota del Pacífico también cuenta con el Laboratorio de Submarinos del Ártico como centro de excelencia. La fuerza de Guardacostas tiene rompehielos no armados.

Canadá

Desde 2006 Canadá ha considerado una prioridad la protección y el fortalecimiento de su “soberanía ártica”. En la Estrategia de Defensa “Canada First” de 2008 se sientan las bases para la “Estrategia del Norte”, de 2009. Esta política ha implicado un desarrollo de las fuerzas especiales para operar en el Ártico y una expansión moderada del despliegue militar. Todas las fuerzas de tierra canadienses reciben adiestramiento para operaciones en clima frío y cuentan con equipo especial. Gran parte del equipo pesado también está capacitado para el clima ártico. La principal fuerza operativa en la zona son los *Rangers*, en misiones de patrulla y reconocimiento en la zona norte, con unos 5.000 efectivos entrenados y equipados para operaciones en el Ártico. Canadá opera en el Ártico 18 aviones de guerra antisubmarina P-3C, 77 aviones de combate F/A-18 estacionados en el sureste y el centro del país, que se despliegan regularmente en la región, especialmente para interceptar aviones rusos cerca de su espacio aéreo; así como vehículos aéreos no tripulados. También dispone de una red de radares de vigilancia aérea en el norte del país, que forma parte del Mando de Defensa Aeroespacial de América del Norte compartido con EE. UU. (NORAD). Los principales buques de superficie de la Marina canadiense y sus submarinos diésel-eléctricos tienen suficiente alcance para operar en el océano Ártico, pero no están reforzados para atravesar zonas marítimas cubiertas de hielo. La Guardia Costera canadiense (que

83 Véase: US Army Alaska, “About NORAD”, disponible en: <http://www.norad.mil/About-NORAD/>; Wezeman Siemon T., *Military Capabilities in the Arctic: A New Cold War in the High North?*, *op. cit.*, pp. 17-19.

depende del Departamento de Pesca y Océanos) sí dispone de una flota de rompehielos, aunque sin armamento⁸⁴.

Dinamarca

En la política de defensa de Dinamarca hay disposiciones especiales sobre el Ártico que subrayan la importancia estratégica de la región⁸⁵. Las FF. AA. danesas en Groenlandia y en las Islas Feroe dependen de un Mando militar conjunto del Ártico con sede en Nuuk (Groenlandia). Tiene algunas unidades militares pequeñas, varios buques y aviones de patrulla marítima no armados que operan entre el mar Báltico y Groenlandia. Los cazas F-16 daneses han utilizado en el pasado un aeropuerto en el oeste de Groenlandia para probar sus capacidades en el Ártico (Søndre Strømfjord /Kangerlussuaq). Desde 2016 se han recibido cazas F-35 para sustituir a los F-16. Cuatro fragatas danesas del tipo Thetis (que entraron en servicio a principios de la década de 1990) están diseñadas para romper una capa de hielo de hasta 1 metro de grosor, al igual que tres patrulleros oceánicos tipo Rasmussen (que entraron en servicio en 2008-2009). Otras tres fragatas y dos buques de apoyo de la Marina danesa pueden operar en aguas del Ártico, pero no están reforzados para navegar en zonas con hielo. La Marina danesa tiene una base en Kangilinnuit (Grønneidal) en el sur de Groenlandia⁸⁶.

Noruega

Desde 2014 Noruega ha tenido una mayor presencia militar en la región de Finnmark, en las islas Svalbard y en otras zonas del Círculo Polar Ártico, debido principalmente a las actuaciones de Rusia en los últimos años y a la posibilidad de que aumenten los conflictos de intereses en la región. El aumento de las capacidades militares noruegas desde 2015 ha estado enfocado a hacer frente a posibles

84 Canadian Department of National Defence (DND), *Canada First Defence Strategy*. Ottawa: DND, 18 de junio de 2008; Canadian Government, *Canada's Northern Strategy: Our North, Our Heritage, Our Future*. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, julio, 2009; *Military Capabilities in the Arctic: A New Cold War in the High North?*, *op. cit.*, pp. 3-6; *The Military Balance 2020*, *op. cit.*, pp. 43-45.

85 Véase: Danish Ministry of Defence (MOD), *Danish Defence Agreement 2013–2017*, Copenhague: MOD, 2012; Danish Ministry of Foreign Affairs (MFA), Greenland Department of Foreign Affairs and Faroe Islands Foreign Service, *Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011–2020* [Estrategia del Reino de Dinamarca para el Ártico 2011–2020], Copenhague: MFA, 2011.

86 Wezeman Siemon T., *Military Capabilities in the Arctic: A New Cold War in the High North?*, *op. cit.*, pp. 7-9.

amenazas contra el territorio noruego en el norte del país, donde se realizan periódicamente los ejercicios “Cold Challenge” y “Arctic Challenge” con la OTAN, Suecia y Finlandia. Noruega dispone de unos 60 aviones de combate F-16, que están siendo sustituidos con F-35, y seis aviones de patrulla marítima de largo alcance Orion P-3. La unidad más grande del Ejército noruego es la Brigada Norte, estacionada en el condado de Troms, al norte del Círculo Polar Ártico, aunque uno de sus dos batallones mecanizados está cerca de Oslo. La Marina noruega dispone de cuatro fragatas tipo Nanssen y seis submarinos, todos ellos capaces de operar en aguas del Ártico, y desde una base naval en Ramsund (a unos 200 km al norte del Círculo Polar Ártico). La Guardia Costera noruega opera un buque rompehielos con armamento ligero y varios patrulleros oceánicos capaces de navegar en zonas árticas, todos ellos con un hangar para helicópteros. Solo uno de ellos tiene capacidad como rompehielos⁸⁷. La última revisión de los planes de defensa noruegos incluye la previsión de reforzar la defensa a lo largo de la frontera con Rusia.

A pesar de las tensiones existentes en las relaciones Este-Oeste, el Ártico no se ha convertido todavía en una zona de confrontación militar. Los cinco Estados litorales del Ártico han continuado la modernización de sus capacidades militares, pero con alcance limitado. Muchos de estos programas de modernización se deben a la necesidad de hacer frente a una rivalidad estratégica o a amenazas que no tienen su origen en el Ártico. Gran parte de la presencia militar en la zona —en el caso de Rusia y de EE. UU.— se debe al despliegue de fuerzas nucleares estratégicas desde los años 60, y no a tensiones derivadas de las reivindicaciones territoriales y de los recursos naturales en la región. Es el caso de la expansión de Flota del Norte rusa, en la que se encuadran sus submarinos nucleares estratégicos. Sin embargo, esta podría ser una situación transitoria, y no se descarta que en un plazo de tiempo indeterminado —pero quizá no muy lejano— se produzca un aumento de la presencia militar en la región y de nuevos despliegues, con el riesgo de que las tensiones entre la OTAN y Rusia en otros lugares puedan extenderse también a la región del Ártico.

87 Wezeman Siemon T., *Military Capabilities in the Arctic: A New Cold War in the High North?*, *op. cit.*, pp. 9-12.

4. Asia-Pacífico

Un rasgo característico del actual escenario geopolítico de Asia-Pacífico es la emergencia de China como gran potencia y su determinación en el desarrollo de una ambiciosa política exterior y de defensa. De ella se derivan las tensiones y el deterioro de las relaciones entre China y EE. UU. en la última década, así como cambios importantes en la percepción de la amenaza por Japón, Corea del Sur, India y Australia. Sin embargo, China tiene un alto grado de integración de en la economía mundial, que tiende a crecer, y de interdependencia con muchos otros países, incluidos sus rivales estratégicos.

El impacto de la pandemia de COVID-19 en Asia-Pacífico ha sido considerable en varias dimensiones del entorno de seguridad y defensa. En primer lugar, por las dudas generadas sobre el origen del virus y la opacidad de las autoridades chinas al respecto. En segundo lugar, por sus implicaciones concretas para el sector de defensa, ya que se han producido alteraciones en la programación del gasto militar⁸⁸. Los Estados de la región que han gestionado eficazmente la pandemia —como Australia, China y Corea del Sur— han podido aumentar su presupuesto militar en 2021. Otros Estados, como India e Indonesia, han tenido que realizar recortes en los presupuestos. Por otra parte, muchos ejercicios y despliegues militares se suspendieron en el período de la pandemia, lo que implica un deterioro de la operatividad y el nivel de adiestramiento. La pandemia también ha influido en el comportamiento de los gobiernos de la región, ya que algunos de ellos —especialmente China— han intentado incrementar su influencia regional con formas específicas de diplomacia e iniciativas relacionadas con la asistencia sanitaria, respondiendo a las demandas de otros Estados.

Finalmente, se ha incrementado la desconfianza y rivalidad chino-estadounidense. Algunos Estados de la región, debido a su dependencia económica de China, han tratado de evitar alinearse claramente con EE. UU. por el temor a represalias de Pekín. La especial situación en 2020-2021 ha influido claramente en el escenario geopolítico, sin embargo, no ha modificado ninguno de los fundamentos de las tendencias que han venido desarrollándose en las dos últimas décadas. China tiene también una creciente presencia política y económica en África y Oriente Medio. El refuerzo de los vínculos con algunos países africanos y la posibilidad de establecer una base naval en Guinea Ecuatorial también plantean interrogantes sobre el alcance geográfico de sus intereses estratégicos. La inclusión de

88 Ver: Kuok, Lynn y Huxley, Tim. *Asia-Pacific Regional Security Assessment 2021*, Londres: IISS, 2021.

referencias a China y a la región del Indo-Pacífico en el Concepto Estratégico de la OTAN y en el documento *NATO 2030* auguran un creciente interés en la región desde una perspectiva estratégica.

Una de las variables que determinan las ambiciones estratégicas de China es el volumen y evolución del gasto en defensa. Los datos disponibles en un análisis comparativo con otros países de Asia-Pacífico de tres estimaciones diferentes (calculados en millones de dólares) son los siguientes⁸⁹:

	DoD	SIPRI	IISS
	presupuesto de defensa (2019 y 2021)	gasto de defensa (porcentaje del PIB) (2020)	presupuesto/gasto de defensa (2020)
China	174.000 / 209.000	252.000 (1,7%)	234.000 ⁹⁰
India	61.700 / 64.800	72.900 (2,9%)	64.100
Rusia	54.800 / 66.800	61.700 (4,3%)	60.600 ⁹¹
Japón	53.900 / 55.000	49.100 (1%)	49.700
R. Corea	39.800 / 48.000	45.700 (2,8%)	40.400
Taiwán	10.900 / 15.400	12.200 (1,9%)	13.900

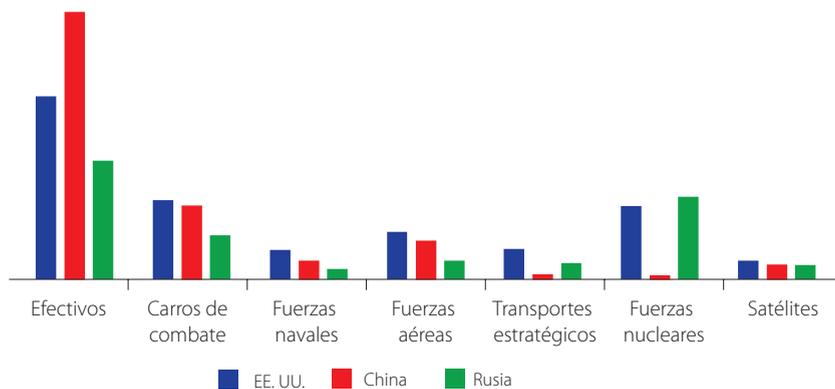
Fuentes: Oficina del Secretario de Defensa de EE. UU., *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020*, op. cit., p. 140; y *Military and Security, Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2021*, op. cit., pp. 142-143. SIPRI, *Trends In World Military Expenditure, 2020*, Estocolmo: SIPRI 2021, p. 2. IISS, *Military Balance 2021*. Londres: IISS, 2021, pp. 190-301. Datos calculados en millones de dólares USA. Existen distintas estimaciones del gasto en defensa, según la metodología aplicada, que suele ser diferente del presupuesto. Todas ellas están sujetas a variaciones en el tipo de cambio, por lo que son sólo aproximaciones a la realidad.

89 Los datos oficiales del Departamento de Defensa de EE. UU. sobre el presupuesto military chino de 2019 proceden de los documentos *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020*, op. cit., p. 140; y *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2021*, pp. 142 y 143. Los del SIPRI, de Lopes da Silva, Diego; Tian, Nan; y Marksteiner, Alexandra, *Trends In World Military Expenditure, 2020*, Estocolmo: SIPRI 2021, p. 2, disponible en: <https://www.sipri.org/publications/2022/sipri-fact-sheets/trends-world-military-expenditure-2021>. El CSIS también ha hecho un detallado análisis comparado de distintas fuentes sobre el cálculo del presupuesto de defensa y las capacidades militares chinas. Véase Cordesman, Anthony. *Chinese Strategy and Military Forces in 2021: A Graphic Net Assessment*, Washington: CSIS, 2021.

90 Gasto de defensa en 2019.

91 Gasto de defensa en 2020.

Hay, sin embargo, una considerable disparidad en los datos. En parte se debe a la metodología de cálculo y a variaciones en el tipo de cambio que, como en el caso de Rusia, llevan a cifras menores en dólares de EE. UU. con respecto al año precedente, cuando de hecho hay un incremento en la moneda local. Sin embargo, la diferencia es más llamativa en el caso de China. Probablemente, otro factor que contribuye a la diferencia entre gasto en defensa y presupuesto de defensa al comparar los datos del SIPRI con los del Departamento de Defensa de EE. UU. y los del IISS sea —además de los distintos capítulos presupuestarios incluidos en ellos— la difícil definición del alcance económico de la fusión civil-militar. Por otra parte, la diferencia de precios entre estos países también requeriría un ajuste a paridades de poder adquisitivo para conocer la capacidad económica real al servicio de la defensa. Sea cual sea la metodología empleada y la interpretación de los datos, es importante el hecho de que en todos los cálculos realizados la inversión china en defensa es equivalente a la suma de las otras cuatro potencias en Asia-Pacífico que la siguen (India, Rusia, Japón y Corea del Sur).



Comparación cuantitativa de la relación proporcional entre las capacidades militares de EE. UU., China y Rusia. Las fuerzas navales incluyen submarinos y buques principales de superficie, de combate y anfibios. Los datos son aproximados. Fuente: IISS, *Military Balance 2021*, Londres: IISS, 2021.

República Popular China

De acuerdo con su percepción de la amenaza, China ha impulsado una estrategia orientada a contrarrestar una eventual intervención militar extranjera —que sus analistas asocian a la presencia militar de EE. UU. en la región y su alianza con Taiwán, Japón, Corea del Sur y Australia—. Esto implica principalmente el desarrollo de capacidades de ataque de precisión a largo alcance con misiles, vehículos hipersónicos y sistemas tripulados, que incrementan los riesgos para las fuerzas navales y expedicionarias estadounidenses en el Pacífico occidental. La República Popular China prácticamente ha duplicado su presupuesto de defensa entre 2012 y 2020, ha aumentado su arsenal nuclear y ha dado un importante salto tecnológico en sus fuerzas convencionales.

Las capacidades militares de China y la inversión en defensa

China invierte en las fuerzas armadas para dotarse de capacidad expedicionaria y tiene un ambicioso programa de construcciones navales. Desde hace décadas ha mostrado interés en proyectar su poder naval y aéreo en su periferia, y también en los océanos que rodean el este y sureste de Asia, desde el océano Índico hasta el Pacífico Occidental. El desarrollo de sus capacidades navales ha permitido el despliegue de un grupo de combate naval más allá del mar de la China Meridional. Además, utiliza instalaciones en las islas Spratly como base de operaciones avanzadas y ha construido nuevas instalaciones navales y aéreas en islas artificiales. En esta estrategia, China se enfrenta a tres retos principales⁹²:

- Taiwán —considerada parte integrante de China— y su influencia en el control de las regiones costeras como elemento de lo que se denomina “primera cadena de islas”.
- El control del resto de la “primera cadena de islas” que rodea las costas de China, que se extiende desde Borneo y Filipinas hasta el archipiélago japonés. De los accesos a esta primera cadena de islas depende el tráfico marítimo desde China.
- La protección de las rutas del tráfico marítimo esenciales para el comercio exterior chino, que atraviesan la “primera cadena de islas” en dos direcciones: el Pacífico Occidental y, a través del canal de Panamá, hacia el Atlántico; y el

92 Véase: Oficina del Secretario de Defensa de EE. UU., *Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2020*, *op. cit.*

Índico por el estrecho de Malaca hacia Oriente Medio y África. China mantiene acuerdos para utilizar bases navales en Gwadar (Pakistán), Hambantota (Sri Lanka), Sittwe (Birmania) y Yibuti.

El gasto militar mundial creció un 0,7% en términos reales en 2021, y a la cabeza se mantenían EE. UU., China, India y Rusia, según los cálculos del SIPRI⁹³. El gasto militar de EE. UU. ascendió en 2021 a 801.000 millones de dólares (3,5% del PIB), equivalente a casi el doble de la suma de los gastos militares de las otras tres potencias.

Entre 2010 y 2019, China ha incrementado su presupuesto de defensa gradualmente, a pesar de una desaceleración en el crecimiento del PIB en el mismo periodo. Sin embargo, el documento oficial *China's National Defense in the New Era*, publicado en 2019 señala que el promedio de gasto de defensa de China en 2012-2017 era el 1,3% del PIB, muy inferior al gasto de EE. UU. y de Rusia⁹⁴. En términos absolutos, China gastó en defensa en 2021 menos de la tercera parte de lo que gastó EE. UU.

Los informes del Departamento de Defensa de EE. UU. para el Congreso publicados en 2020 y 2021 señalan la modernización acelerada de las fuerzas armadas chinas en los últimos 20 años y sus perspectivas de desarrollo hasta mediados del siglo XXI⁹⁵. Habiendo sido hasta la década de los años 90 una fuerza militar modesta, tecnológicamente atrasada y con capacidades limitadas, las fuerzas armadas chinas han dado un importante salto cualitativo hasta situarse en primer lugar en Asia-Pacífico, incluso comprometiendo la supremacía de EE. UU. en la región. Los esfuerzos realizados por las autoridades chinas incluyen una potenciación de sus capacidades espaciales, aumento y modernización de las fuerzas nucleares, la reestructuración completa del ejército, la mejora de la preparación para el combate, la adopción de nuevos conceptos operativos y la ampliación de la presencia militar en el extranjero. Además de realizar mejoras en las capacidades de ataque, defensa aérea y antimisiles, anti-superficie y antisubmarina, China se está centrando en el desarrollo de capacidades para operaciones de guerra de información, cibernéticas y espaciales. Según los citados informes, las fuerzas armadas

93 SIPRI, "World military expenditure passes \$2 trillion for first time", comunicado de prensa, 25 de abril de 2022, Estocolmo: SIPRI, 2022.

94 *China's National Defense in the New Era*, 2019. The State Council of the People's Republic of China, pp. 25-30. Disponible en: https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html

95 Oficina del Secretario de Defensa de EE. UU., *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020*, op. cit..

chinas también están desarrollando capacidades y los conceptos operativos para llevar a cabo operaciones ofensivas dentro de la Segunda Cadena de Islas⁹⁶, en los océanos Pacífico e Índico y, en algunos casos, a nivel mundial. Destaca también la estrategia china de desarrollo de la “fusión civil-militar”, que abarca seis áreas interrelacionadas⁹⁷:

- fusionar la base industrial de defensa de China y la base tecnológica e industrial civil;
- integrar y aprovechar las innovaciones científicas y tecnológicas en los sectores militar y civil;
- cultivar el talento y combinar la experiencia y los conocimientos militares y civiles;
- incorporar los requisitos militares en infraestructura civil y aprovechar la construcción civil para fines militares;
- aprovechar las capacidades de servicio y logística civiles para fines militares;
- ampliar y profundizar el sistema de movilización de la defensa nacional para incluir todos los aspectos relevantes de su sociedad y economía para su uso en la defensa nacional.

Según las estimaciones del Departamento de Defensa de EE. UU., China es la primera potencia militar y naval en el Indo-Pacífico, y se sitúa en un lugar destacado a escala global, superando a EE. UU. en algunos aspectos, mientras realiza avances en muchos otros, especialmente en el ámbito tecnológico. El informe del Departamento de Defensa afirma que China ya está por delante de EE. UU. en algunas áreas, como la construcción naval, misiles balísticos y de crucero convencionales, y sistemas integrados de defensa aérea⁹⁸:

- China tiene actualmente la mayor marina del mundo por el número total de buques y submarinos: 355 unidades, de las que 145 son buques principales de superficie, mientras que la Marina de EE. UU. tenía 293 buques en 2020. Según los datos del Departamento de Defensa de EE. UU., la Marina china

96 La *Segunda Cadena de islas* se extiende desde Japón hasta el este de Indonesia, incluyendo las islas Marianas, Guam y Palau, entre otras.

97 *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020*, *op. cit.*, pp. v-vi. La estrategia de fusión civil-militar consiste en “fusionar” las estrategias de desarrollo económico y social con las estrategias de seguridad para construir un sistema estratégico nacional integrado y capacidades en apoyo de los objetivos de renovación (“rejuvenecimiento”) nacional de China.

98 *Ibidem*, pp. i-xii.

disponía de 2 portaaviones, 1 crucero, 32 destructores, 48 fragatas, 56 submarinos diésel y 15 submarinos nucleares⁹⁹.

Según el IISS, en 2020 la marina china tenía 2 portaaviones (Liaoning, ex–Varyag de diseño soviético); 1 crucero; 31 destructores; 46 fragatas; 6 buques anfibios; y 59 submarinos (12 de propulsión nuclear, 6 de ellos con armas nucleares, y 47 diésel). En agosto de 2020 inició la fase de pruebas de mar el primer buque anfibio (LHD) del Tipo-075 (Yushen) de más de 30.000 toneladas de desplazamiento, y el segundo en abril. Un tercer LHD está en construcción. Estos buques incrementarán las capacidades de la marina proyectar fuerzas¹⁰⁰.

- China dispone de más de 1.250 misiles balísticos y de crucero con base en tierra, con un alcance de entre 500 y 5.500 kilómetros. En la actualidad, EE. UU. solo dispone de un tipo de misil balístico convencional con un alcance de 70 - 300 km.
- China también cuenta con uno de los sistemas de defensa aérea más avanzados, incluyendo misiles S-400 y S-300 de fabricación rusa, y otros sistemas de producción nacional.
- China dispone de 132 satélites militares¹⁰¹.

Las FF. AA. chinas tienen en total más de dos millones de efectivos y medio millón de reservistas. Su ejército es la mayor fuerza terrestre del mundo, que además continúa la transición hacia una fuerza terrestre más moderna, móvil y letal. Dispone de 965.000 efectivos, 5.650 carros de combate, 6.700 vehículos acorazados

99 *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2021*, op. cit., pp. 48-53 y 162. No hay datos concretos sobre la antigüedad, dimensiones y capacidades de estas unidades.

100 IISS, *The Military Balance 2021*, op. cit., pp. 251-253. El portaaviones Liaoning, diseñado en la URSS en los años 80, estaba en construcción en Ucrania —con el nombre de Varyag, de la clase Kuznetsov— cuando se disolvió la Unión Soviética. Ucrania no pudo terminarlo y se lo vendió a China en 1998. Desde 2002 se continuó la construcción y se hicieron trabajos de modernización para terminarlo, hasta entregarlo a la marina china diez años después. Se trata de un paso muy importante en el desarrollo de la capacidad aeronaval china, pero el Liaoning, cuya construcción ha durado unos 25 años, tiene unas características muy inferiores a las de los portaaviones de la Marina de EE. UU. tipo Nimitz o Gerald Ford. Lo mismo ocurre con las dimensiones y la tecnología de las aeronaves embarcadas. No obstante, la zona de operaciones de la primera y segunda cadenas de islas frente al litoral chino quedan bajo el radio de acción de los aviones chinos con base en tierra. “How Does China’s First Aircraft Carrier Stack Up?”, China Power. Washington: CSIS, 9 de diciembre de 2015. Actualizado el 26 de agosto de 2020. Disponible en: <https://chinapower.csis.org/aircraft-carrier/>

101 IISS, *The Military Balance 2020*. Londres: IISS, 2021, p. 250.

de combate, 3.950 vehículos de transporte acorazado y 9.200 piezas de artillería, lo que da una idea de su envergadura¹⁰². Sin embargo, las FF. AA. chinas no tienen experiencia directa en combate. La composición de los efectivos es mixta, de profesionales y de reclutamiento para el servicio militar de 24 meses mediante un proceso selectivo, por lo que una parte considerable de las tropas no está formada por profesionales. En cuanto a la política salarial, a pesar de los esfuerzos para hacer atractivo el ejército con subidas de sueldos en los últimos años, no ha sido posible mantenerlos al nivel necesario para atraer y retener personal cualificado en los empleos de menor rango ni en sectores de especialización tecnológica¹⁰³.

En cuanto a las Fuerzas Aéreas, constituyen, en conjunto, las mayores de la región de Asia Pacífico y las terceras del mundo. Tiene capacidades estratégicas para proyectarse a gran distancia, y tecnológicamente está acercándose a las fuerzas aéreas occidentales. Las fuerzas aéreas están adquiriendo nuevos aviones de combate J-10C Firebird, J-16 y J-20; y aviones de transporte pesados Y-20, cuya flota se ha duplicado en los últimos cuatro años¹⁰⁴. Esta tendencia supone la erosión paulatina de la ventaja tecnológica que hasta ahora ha tenido EE. UU. en el ámbito aéreo. Según el Departamento de Defensa estadounidense, China dispone de 3.800 aviones en total, de los que casi 2.250 son aviones de combate (1.600 cazas, 450 bombarderos y cientos de cazas de entrenamiento)¹⁰⁵. De esta cifra, 800

102 Datos de IISS, *Military Balance 2021*, op. cit., pp. 250-251. Datos similares aparecen en *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020*, op. cit., p. 164. Como ocurre en el caso de las fuerzas navales y aéreas, el informe no aporta datos sobre el tipo de material, modelos y antigüedad en el servicio. Al igual que el IISS, este estudio destaca que las FF. AA. chinas no tienen experiencia en combate. Según el IISS, los carros de combate más numerosos en el ejército chino son el ZTZ-59, que es la versión china del T-54 soviético, y el ZTZ-96, variante del T-72. Ambos constituyen más del 50% de las fuerzas acorazadas.

103 No hay datos de fuentes oficiales sobre la escala salarial de las FF. AA. chinas, pero, según informaciones publicadas en 2021 un coronel del ejército ganaba en torno a los 240.000 yuan al año (32.500 euros anuales). En 2009 los soldados ganaban 12.000 yuan al año y los coroneles 120.000, es decir, una diferencia de 10 a 1 que, si se mantuviese en la actualidad, situaría los sueldos de la tropa en una franja de 3.250-3.500 euros anuales. Véase: Chan, Minnie, "China to boost pay for PLA forces after years of sweeping reforms", *South China Morning Post*, 23 de enero de 2021, disponible en: <https://www.scmp.com/news/china/military/article/3118636/china-boost-pay-pla-forces-after-years-sweeping-reforms>; "PLA Officer's Salary Increase: 40% and the PRC's 250 Missile Tests", *The Takshashila PLA Insight*, n.º 85, 29 de enero de 2021; "Pay raise of 50% for Chinese soldiers", *PIME - Asianews*, 24 de marzo de 2009, disponible en: <https://www.asianews.it/news-en/Pay-raise-of-50-for-Chinese-soldiers-14809.html>

104 *The Military Balance, 2021*, op. cit., pp. 5-6.

105 *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2021*, op. cit., p. 162. La tabla de la página 162 muestra 1.600 cazas (2.800 si se contabilizan los de adiestramiento),

aviones son cazas de cuarta generación, y se ha desplegado un número limitado de cazas de quinta generación. La fuerza de bombarderos —más anticuada— se compone de variantes del H-6 Badger¹⁰⁶, pero China se esfuerza en mantener y mejorar su eficacia operativa, especialmente con la variante modernizada H-6K, capaz de transportar misiles de crucero que pueden alcanzar la isla de Guam desde los aeródromos de la China continental¹⁰⁷.

Las cifras que da el IISS en 2020 son algo diferentes: 176 bombarderos estratégicos en las Fuerzas Aéreas y 45 bombarderos en la aviación naval, todos H-6 en distintas variantes; 2.367 aviones de combate en las Fuerzas Aéreas y 381 en la aviación naval. En total, 2.969 aviones de combate¹⁰⁸.

Las deficiencias y limitaciones: una visión crítica

La percepción del poderío militar chino antes descrita contrasta con otros análisis que, sin infravalorar las capacidades militares chinas y reconociendo su rápido proceso de modernización, también señalan sus vulnerabilidades. En particular, un estudio publicado a mediados de 2021 por un departamento de estudios del Ejército de EE. UU. reconoce los avances de las fuerzas armadas chinas y también describe sus actuales deficiencias. En primer lugar, este informe señala que la mayoría de los aviones chinos son modelos de la Guerra Fría, de tecnología soviética, con capacidades muy limitadas. Esta situación se ve agravada por un mantenimiento técnico y una logística deficientes, al considerarse estas últimas como cuestiones secundarias frente a la prioridad de las nuevas adquisiciones. Todo ello conduce a un problema de eficacia y disponibilidad real de aeronaves y,

450 bombarderos, 400 de transporte y 150 de “misiones especiales”, es decir, un total de 3.800 aviones de diversos tipos.

106 El H-6 es una versión china de producción con licencia del bombardero soviético Tupolev Tu-16, cuyo modelo se diseñó en los años 50 y estuvo operativo en la URSS y luego en Rusia hasta 1993, fecha en la que se retiró del servicio. El H-6 se basa en un diseño de mediados del siglo XX, modernizado con tecnología más avanzada. China todavía tiene en servicio cazas de tercera generación y cazas rusos de los años 90. Según el Departamento de Defensa de EE. UU. solo 800 cazas son de cuarta generación. El IISS ha identificado 24 cazas de quinta generación J-20 en servicio. IISS, *The Military Balance 2021*, op. cit., p. 255.

107 *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020*, op. cit., pp. 50-51.

108 IISS, *The Military Balance 2021*, op. cit., pp. 253-255. Como en otras categorías de armamento, no está clara la metodología que se ha seguido en sendos informes para llegar a las cifras finales con estas diferencias, probablemente basadas en inteligencia en el caso del Departamento de Defensa de EE. UU., y en fuentes abiertas en el del IISS. En todo caso, no hay una gran disparidad entre la valoración de ambas fuentes, que llegan prácticamente a la misma conclusión.

en general, a una escasa capacidad fuera de su espacio aéreo y de ataque a tierra, por lo que en la práctica no pueden proyectar fuerza más allá de la costa y el mar territorial. Estas limitaciones se ven parcialmente compensadas por una potente y moderna fuerza de misiles convencionales muy avanzados¹⁰⁹. Algo parecido ocurre en el ejército de tierra, equipado en gran parte con material, carros de combate y vehículos obsoletos, de utilidad dudosa en una guerra moderna, muchos de ellos copias de viejos modelos soviéticos. El mismo documento señala que China dispone de una buena defensa anti-aérea y una buena capacidad de reconocimiento y vigilancia, al igual que las comunicaciones e informática. Por otra parte, las fuerzas de operaciones especiales estarían, según la misma fuente, a muy alto nivel, bien equipadas y adiestradas, y son equiparables a las de EE. UU.

En cuanto a las fuerzas navales, el análisis técnico citado apunta a las mismas disparidades tecnológicas y de eficacia: una moderna y eficaz fuerza de escoltas con 20 destructores modernos; una flota de submarinos nucleares avanzados; una fuerza submarina convencional de propulsión diésel numerosa y anticuada; y una fuerza aeronaval que se encuentra “en la infancia”¹¹⁰. También están muy atrasadas sus capacidades para realizar operaciones conjuntas —terrestres, aéreas y navales— y el sistema de comunicaciones entre los tres servicios, casi inexistente a larga distancia¹¹¹. Las fuerzas nucleares, calificadas de “disuasión mínima”, son reducidas y no tienen capacidad de *segundo golpe* o contraataque¹¹².

109 “Chinese Tactics”, *Army Technics Publication*, n.º 7-100.3, Headquarters, Department of the Army. Washington: US-China Institute, 2021. Disponible en: <https://china.usc.edu/us-army-chinese-tactics-august-9-2021.pdf>. Capítulo 3, pp. 1-6. El ATP 7-100.3 es un extenso documento de 252 páginas sobre las fuerzas armadas chinas, publicado para la difusión en las fuerzas armadas de EE. UU., que analiza la táctica militar china, poniendo también de relieve las ventajas y desventajas de las fuerzas armadas chinas en comparación con las de EE. UU. Contrasta su visión, realista y equilibrada, con la descripción incluida en el documento político para el Congreso antes citado, *Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2020*. Este último documento apenas señala las importantes deficiencias de las fuerzas armadas chinas, centrándose principalmente en su rápida modernización y convergencia con EE. UU. a medio y largo plazo.

110 “Chinese Tactics”, *op. cit.*, cap. 3, pp. 3-4.

111 “While the PLA has a joint data network similar to Link-16, it is still in its infancy, and it is likely many years away from being useful in combat. Integration between land, air, and naval assets is poor to nonexistent—a major limitation in achieving an integrated joint force. Higher echelon units, such as theater commands, have access to advanced, specialized equipment such as troposcatter radios, but these are not fielded at tactical echelons. Communications between tactical units over wide areas is a challenge due to limited resources”. *Ibidem*, Appendix F-2.

112 *Ibidem*, cap. 3, pp. 5-6.

Disuasión nuclear

La doctrina nuclear oficial de China se basa en el principio de “no primer uso de las armas nucleares”, pero su política en esta materia —como el desarrollo de sus fuerzas nucleares— se ha caracterizado siempre por la opacidad. Aunque las fuerzas nucleares chinas tienen todavía un volumen reducido en comparación con EE. UU. y Rusia, se han identificado tendencias que implicarán cambios significativos en su tamaño, capacidades y nivel de preparación en un proceso de modernización de sus plataformas terrestres, marítimas y aéreas, que serán capaces de amenazar a EE. UU. Según algunas estimaciones, China tendría ya entre 200 y 350 cabezas nucleares, aunque no todas desplegadas¹¹³.

Ojivas nucleares Desplegadas / Almacenadas		
	EE. UU.	China
	1.800 / 3.750	0 / 350
Total	5.550	350

Fuente: SIPRI, *Global Nuclear Arsenals Grow as States Continue to Modernize*. SIPRI Yearbook 2021. Estocolmo: SIPRI, 14 de junio de 2021.

Las perspectivas de desarrollo del potencial militar

Según este análisis, las fuerzas armadas chinas, las segundas del mundo por sus dimensiones, estarían aún a distancia considerable de las de EE. UU. A pesar de las diferencias en equipo, profesionalidad y capacidad logística, tienen áreas de excelencia comparables a las de los países más avanzados. En 20 años ha habido una transformación militar importante, que continúa a ritmo rápido. Las diferencias entre sus fuerzas nucleares y las de EE. UU. y Rusia siguen siendo muy

113 Se prevé que en la próxima década el arsenal nuclear de China —que actualmente se estima en unas 350 ojivas— como mínimo se duplique a medida que China amplíe y modernice sus fuerzas nucleares. Estas se distribuirán en una “tríada nuclear”, que incluirá el desarrollo de un nuevo misil de lanzamiento aéreo, nuevos misiles balísticos intercontinentales con capacidad nuclear dotados de vehículos de reentrada con objetivos múltiples independientes (MIRV), y la mejora de sus capacidades terrestres y marítimas. Véase: *Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2020*, *op. cit.*, p. 55. Fuentes del SIPRI consideran que China ya tiene 350 cabezas nucleares. Véase también: *Global Nuclear Arsenals Grow as States Continue to Modernize*. SIPRI Yearbook 2021. Estocolmo: SIPRI, 14 de junio de 2021. Disponible en: <https://www.sipri.org/media/press-release/2021/global-nuclear-arsenals-grow-states-continue-modernize-new-sipri-yearbook-out-now>

grandes. Por otra parte, la composición de las tropas, con reclutas de reemplazo en servicio militar obligatorio, y una política salarial relativamente austera —en comparación con el mercado de trabajo civil— no parecen, por ahora, constituir un obstáculo importante para la modernización y la convergencia continúa.

Las tecnologías emergentes también ofrecen nuevas posibilidades de alterar la relación de fuerzas existente hasta hace poco tiempo, e incidir en el desarrollo y desenlace de un eventual conflicto en Taiwán: el uso de misiles hipersónicos contra las capacidades adversarias de mando y control; el empleo de enjambres de UAV para saturar y degradar los sistemas de defensa aérea; o el uso de vehículos submarinos no tripulados para atacar a grupos aeronavales de EE. UU. Esta modernización militar de China impulsa a su vez las adquisiciones de armamento por EE. UU., y su inversión en I+D, creando el marco para una carrera de armamentos, que hoy día implica también a los aliados de Washington en la región. Las fuerzas armadas de Taiwán, aunque podrían tener una cierta relevancia en el contexto asiático, son claramente insuficientes como contrapeso a las de su único rival, la República Popular China, y tampoco están dotadas con el armamento más avanzado, lo que confirma su dependencia de EE. UU. como garante de su seguridad¹¹⁴.

Existen algunas diferencias de interpretación de datos y evaluación de capacidades según las distintas fuentes consultadas, unas están más centradas en el proceso de convergencia tecnológica y otras están más enfocadas en la relación de fuerzas actual. Sin embargo, puede decirse que todos los análisis coinciden en describir un proceso irreversible de modernización militar que —de mantenerse— llevaría con el tiempo a la paridad estratégica entre China y EE. UU. Las fuentes oficiales que resaltan los puntos donde crece la ventaja de China tienen relevancia porque reflejan la percepción imperante en círculos políticos, militares y académicos de EE. UU., que en gran medida es anticipatoria de un proceso previsible de cara al futuro. El IISS, sin embargo, también describe sus carencias y el desfase tecnológico de gran parte del material de las fuerzas armadas chinas

114 Las FF. AA. de Taiwán tienen 163.000 efectivos en activo y 1.657.000 en la reserva, y disponen de unos 665 carros de combate (un 70% de modelos tecnológicamente desfasados, ya retirados del servicio en otras FF. AA.: 465 son M-41 y M-48. Tienen también 200 carros M-60. El ejército taiwanés tiene 225 vehículos acorazados de combate, 1.318 transportes acorazados de infantería; más de 2.000 piezas de artillería; y una defensa antiaérea avanzada con misiles Patriot y Hawk, entre otros. La marina es relativamente numerosa, con 4 cruceros, 22 fragatas y 4 submarinos. Las fuerzas aéreas tienen 479 aviones de combate (incluidos 87 F-5). IISS, *The Military Balance 2020*, *op. cit.*, pp. 311-314.

coincidiendo con otros análisis técnicos de centros de estudios militares estadounidenses citados.

La Federación Rusa en Asia-Pacífico

La mejora reciente de las capacidades rusas de proyección de fuerzas en Asia-Pacífico parte de un nivel relativamente bajo y ha tenido objetivos limitados durante la última década. La orientación estratégica de Rusia en Asia Oriental es, en gran medida, defensiva. Las fuerzas rusas del Distrito Militar Oriental tienen como objetivo principal la disuasión estratégica y la protección de la frontera terrestre con China. La limitación del despliegue militar ruso en la zona refleja su baja percepción de la amenaza en Asia-Pacífico, aunque no se descartan escenarios en los que Rusia pudiera implicarse de alguna forma en un conflicto entre China y EE. UU. Aunque en los últimos años ha habido un cierto refuerzo de sus capacidades de proyección a larga distancia, Rusia carece ahora de los medios y la infraestructura necesarios para mantener operaciones convencionales de alta intensidad a larga distancia. El Distrito Militar Oriental, a diferencia de otros distritos militares rusos, debe planificar el combate en solitario hasta que lleguen refuerzos del Distrito Militar Central. La distancia de Asia Oriental con respecto a otras zonas de despliegue militar en Rusia y la relativa escasez de infraestructuras harían que cualquier escenario de conflicto de alta intensidad en la región plantease retos muy importantes para Moscú¹¹⁵.

La modernización de las fuerzas armadas rusas desplegadas en Asia con equipos más modernos y mejor adiestramiento se ha retrasado en comparación con la región occidental al oeste de los Urales. En Asia, Rusia ha dado prioridad a reforzar las capacidades defensivas a lo largo de la frontera con China y las capacidades anti-acceso / denegación de área en torno a las islas Kuriles y a sus bases de submarinos nucleares. También destacan las maniobras cuatrienales “Vostok”, en las que participaron tropas de China en 2014, 2018 y 2022, que tienen como objetivo principal poner a prueba el nivel de preparación para el combate y la capacidad de movilización de las unidades en Asia Oriental¹¹⁶. Las fuerzas navales rusas en

115 Rumer, Eugene; Sokolsky, Richard; y Vladicic, Aleksandar, *Russia in the Asia Pacific: Less Than Meets the Eye*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2020. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2020/09/03/russia-in-asia-pacific-less-than-meets-eye-pub-82614>

116 En 2018, los mandos militares rusos atrajeron la atención hacia el ejercicio VOSTOK 2018 al declarar públicamente que participarían en las maniobras unos 300.000 soldados, 1.000 aeronaves, 80 buques y 36.000 carros de combate y vehículos blindados. Según un análisis publicado por la OTAN, la cifra de 300.000 efectivos puede ser plausible, pero no se precisa en ella el número de

el Pacífico Occidental también se han modernizado, pero son menos numerosas e importantes que otras flotas en zonas geográficas con prioridad estratégica (como el Báltico y el mar Negro). Están orientadas a misiones de defensa del litoral, de las bases de submarinos nucleares y de los accesos marítimos al Ártico. Según datos del IISS, en 2020 Rusia tenía en el Distrito Militar Oriental 16 submarinos, 12 cazas y 8 buques principales de superficie¹¹⁷.

La relación estratégica Rusia-China

Desde una perspectiva histórica, la relación entre la URSS y China en los años 50 del siglo XX permitió consolidar el estatus de Moscú como líder del movimiento comunista mundial. Sin embargo, tras la muerte de Stalin en 1953 la relación comenzó a degradarse progresivamente hasta mediados de los años 70, periodo en el que China percibía ambiciones hegemónicas de la URSS en el marco de una relación de poder asimétrica. No solo disminuyó la cooperación económica y militar, sino que también surgieron disputas fronterizas que desembocaron en un conflicto en 1969. La política de acercamiento a Pekín del presidente Nixon contribuyó a mantener un cierto distanciamiento con Moscú hasta los años 80 del siglo pasado. Rusia y China no normalizaron sus relaciones hasta 1989, dando lugar a un nuevo periodo en el que se consolidó la cooperación en varios ámbitos. Rusia y China firmaron en 1993 un acuerdo de cooperación militar de cinco años que permitía ampliar la transferencia de tecnología militar a China. Las disputas territoriales en la frontera (de unos 4.300 km) se resolvieron gradualmente con acuerdos sucesivos (en 1991 parte de las fronteras orientales; en 1994 las fronteras occidentales; seguidos por acuerdos complementarios en 2004 y 2008)¹¹⁸.

tropas de combate involucradas en el ejercicio. Teniendo en cuenta la relación habitual entre las tropas de apoyo y las de combate en la guerra moderna, estima que, de un total de 300.000 soldados, podrían haber participado entre 75.000 y 100.000 efectivos en unidades de combate durante la fase activa de VOSTOK 2018. Se señala también la importancia militar de la participación china, que envió unos 3.000 soldados, 900 carros de combate y vehículos militares, y 30 aeronaves. Johnson, Dave, "VOSTOK 2018: Ten years of Russian strategic exercises and warfare preparation", *NATO Review*, 20 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.nato.int/docu/review/articles/2018/12/20/vostok-2018-ten-years-of-russian-strategic-exercises-and-warfare-preparation/index.html>

117 IISS, *Military Balance 2021*, Londres: IISS, 2021, p. 203.

118 *Supplementary Agreement Between the Russian Federation and the People's Republic of China on the Russian-Chinese State Border on its Eastern Part*, 14 de octubre de 2004. Traducción al inglés disponible en: <https://web.archive.org/web/20110812092950/http://bestpravo.ru/fed2004/data03/tex14451.htm>

El año 1996 fue el inicio de una etapa decisiva en este proceso, con la segunda visita del presidente Yeltsin a China y el viaje a Rusia del primer ministro chino, Li Peng, que impulsaron un incremento notable del comercio bilateral, incluido el de armamento¹¹⁹. En abril de 1996, China y Rusia firmaron una declaración conjunta sobre la creación de una “asociación estratégica igual y de confianza”. Ese mismo año, los jefes de Estado de China, Rusia, Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán se reunieron en lo que constituyó el primer encuentro de los “Cinco de Shanghai”, en el que exploraron mecanismos para promover la seguridad regional y llegaron a un acuerdo de seguridad y llegaron a un acuerdo para notificarse mutuamente los ejercicios militares en un radio de 100 kilómetros de la frontera china. En la cumbre de Moscú, en abril de 1997, se alcanzó otro acuerdo para limitar el despliegue de tropas en un radio de 100 kilómetros de las fronteras de los cinco países signatarios, y en una tercera reunión de los “Cinco de Shanghai”, en 1998, los jefes de Estado se comprometieron a combatir las amenazas transnacionales para la seguridad (separatismo étnico, fundamentalismo religioso, terrorismo internacional, narcotráfico y criminalidad transfronteriza). Posteriormente empezaron a celebrarse reuniones anuales de los jefes de Estado, que culminaron con la firma del Tratado de Buena Vecindad y Cooperación Amistosa en 2001¹²⁰.

Un punto crucial en este proceso fue el acuerdo bilateral de 2004 por el que China y Rusia resolvieron sus controversias territoriales en la delimitación de sus fronteras orientales, salvo un tramo en la confluencia de los ríos Amur y Ussuri, que fue delimitado en 2008¹²¹. En el ámbito militar, sin embargo, la relación incluso retrocedió entre 2006 y 2014, lo que se refleja en un descenso de los acuerdos

119 Estas ventas incluían 72 aviones de ataque Su-27, 50 carros T-72, unos 100 SAM S-300, aviones de transporte y varios submarinos. Las relaciones bilaterales mejoraron durante este periodo. China se llegó a convertir a mediados de los años 90 en el principal cliente de la industria de defensa rusa. Véase Radin, Andrew; Scobell, Andrew; Treyger, Elina; Williams, J. D.; Ma, Logan; Shatz, Howard J.; M. Zeigler, Sean; Han, Eugeniu; y Reach, Clint, *China-Russia Cooperation: Determining Factors, Future Trajectories, Implications for the United States*. Santa Mónica, CA: RAND Corporation, 2021, pp. 55-56. Disponible en: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR3067.html

120 Radin, Andrew *et al.*, *China-Russia Cooperation: Determining Factors, Future Trajectories, Implications for the United States*, *op. cit.*, p. 63. Véanse las citas de Alexander Korolev, “On the Verge of an Alliance: Contemporary China-Russia Military Cooperation”, *Asian Security*, 30 de abril de 2018, p. 5; y Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, “Treaty of Good Neighborliness and Friendly Cooperation Between the People’s Republic of China and the Russian Federation”, 24 de julio de 2001.

121 Según un protocolo firmado el 21 de julio de 2008, Rusia cede a China la isla de Yinlong y la mitad de la isla de Heixiazhi, en la confluencia de los ríos Amur y Ussuri, en total 174 km², con lo que queda resuelta la controversia territorial.

militares y de las transferencias tecnológicas. Las exportaciones de armamento y tecnología militar rusa a China superaron los 3.000 millones de dólares en 2005, constituyendo el destino del 46,5% de las ventas de armas de Rusia. Pero la demanda cayó a partir de 2006, y en 2011 las importaciones militares chinas suponían solo el 5% de las exportaciones rusas. Desde ese periodo no se cerraron nuevos contratos de armamento importantes, aunque Rusia siguió entregando los equipos encargados antes de 2006, y China continuó comprando cierta tecnología que no producía de forma autóctona (motores de aviación, electrónica, radares, entre otros). Esta tendencia estaba también condicionada por la creciente capacidad china para producir armamento tras una considerable inversión en su industria de defensa, haciéndose más autosuficiente, mientras se hacía más selectiva en sus suministros, buscando tecnología de alta gama, que Rusia no estaba dispuesta a transferir a China. Al mismo tiempo, Rusia emprendió desde 2008 un esfuerzo de modernización militar a gran escala, por lo que aumentó la demanda nacional, y buscó otros clientes (Argelia, Venezuela, Vietnam e Indonesia, entre otros)¹²². Hubo, sin embargo, algunos acuerdos menores, entre ellos uno que establecía una “línea directa” entre los ministros de defensa chino y ruso, la notificación de lanzamientos de misiles balísticos, y un acuerdo comercial para respetar la propiedad intelectual. Otro ámbito de cooperación militar que experimentó avances durante este periodo fue el de las maniobras militares conjuntas, incluidos ejercicios navales.

Tras las sanciones occidentales adoptadas contra Rusia en 2014, a raíz de la invasión y anexión de Crimea, Moscú reevaluó su relación con Pekín, buscando vínculos más estrechos. Desde esa fecha, China y Rusia han reforzado de nuevo su relación, aumentando la cooperación política, militar y económica. Una de las principales motivaciones de esta creciente cooperación es la percepción común de una amenaza externa, procedente de EE. UU. y de sus aliados. Otro factor importante está en la convergencia ideológica y sus respectivas concepciones del orden político y económico internacional, que implicaba también una reorientación de los intereses rusos hacia Asia-Pacífico. Las compras de armamento ruso por China desde 2014 parecen estar orientadas hacia algunas áreas en las que sigue teniendo limitaciones técnicas. Rusia vendió a las FF. AA. chinas 24 cazas polivalentes Su-35S (Flanker-E) y sistemas de defensa aérea S-400. La venta aviones Su-35

122 Radin, Andrew *et al.*, *China-Russia Cooperation: Determining Factors, Future Trajectories, Implications for the United States*, *op. cit.*, pp. 103-105. Véase el mismo análisis en Meick, Ethan, “China-Russia Military-to-Military Relations: Moving Toward a Higher Level of Cooperation”, *U.S.-China Economic and Security Review Commission*, Washington, 2017, pp. 3-5.

a China proporcionará a este país tecnología que podría contribuir al desarrollo de sus propios cazas avanzados. Los sistemas de defensa tierra-aire S-400 también contribuirán a mejorar su defensa aérea y a reforzar la superioridad aérea china sobre Taiwán y el estrecho que le separa del continente en el mar de China¹²³. Por su parte, China también vende ahora alguna tecnología militar a Rusia¹²⁴.

La relación estratégica chino-rusa desde 1996, y en particular los acuerdos de delimitación de fronteras de 2004 y 2008 tuvieron un papel importante en la reforma militar china de los años siguientes, al permitir el redespiegue de las fuerzas armadas chinas y su transición desde un ejército esencialmente terrestre y tecnológicamente anticuado a una fuerza moderna con un importante componente aeronaval. Esta reforma tuvo un nuevo impulso en 2013, tras la llegada al poder de Xi Jinping, orientándose al cambio tecnológico, el fortalecimiento de la capacidad operativa conjunta y el fomento de la integración civil-militar¹²⁵. El presidente Xi elevó la fusión civil-militar al nivel de estrategia nacional enfocada al desarrollo coordinado de la construcción económica y de la defensa nacional, acompañado por un incremento gradual de la inversión en defensa.

Rusia y China elevaron en 2019 sus relaciones a una “asociación estratégica integral” para la coordinación en cuestiones de seguridad global y apoyo mutuo. Sin embargo, no se ha llegado a la creación de una verdadera alianza militar. Se han realizado patrullas aéreas conjuntas en la región de Asia-Pacífico, ejercicios militares y maniobras¹²⁶. También ha habido desarrollo conjunto de tecnología de defensa y cooperación en otras iniciativas de modernización militar. Rusia está ayudando a China a desarrollar su sistema de alerta temprana antimisiles, lo que refleja el alcance de su cooperación industrial y de defensa, y de su evaluación compartida de que EE. UU. representa una “amenaza común”. La declaración conjunta de los presidentes Xi Jinping y Vladimir Putin el 4 de febrero de 2022, en la que anunciaron un reconocimiento mutuo de sus respectivas posturas sobre

123 Ethan Meick, “China-Russia Military-to-Military Relations: Moving Toward a Higher Level of Cooperation”, *op. cit.*, pp. 20-23.

124 Radin, Andrew *et al.*, *China-Russia Cooperation: Determining Factors, Future Trajectories, Implications for the United States*, *op. cit.*, pp. 123-127.

125 Ministry of National Defense of the People’s Republic of China, “China’s military reform in past 5 years”, editado por Wang Xinjuan, 2020. Disponible en: http://eng.mod.gov.cn/news/2020-08/01/content_4869047.htm

126 En el ejercicio Tsentr de las FF. AA. rusas, en septiembre de 2019 —junto a las fuerzas armadas de India, Pakistán, Kirguistán, Kazajistán, Tayikistán y Uzbekistán— para poner a prueba los niveles de preparación del ejército ruso y la interoperabilidad entre “socios regionales”, se simuló una respuesta a amenazas terroristas en Asia Central.

Taiwán y sobre la ampliación de la OTAN, es otro paso crucial en el desarrollo de esta relación y viene a confirmar una política de acercamiento estratégico.

La evolución de los vínculos militares entre China y Rusia hacia un mayor nivel de cooperación y coordinación se articula actualmente en tres áreas principales: ejercicios militares, cooperación técnico-militar y contactos de alto nivel entre militares. Las maniobras bilaterales y multilaterales están aumentando en complejidad, especialmente en lo que respecta a la coordinación y los sistemas de armamento utilizados, en particular la defensa antimisiles. La ampliación del alcance geográfico de estas maniobras militares refleja unos intereses de seguridad cada vez más alineados. Las Fuerzas Armadas rusas pueden proporcionar al ejército chino una valiosa experiencia, dado que este último carece de experiencia reciente en combate.

China no quiere que Rusia, su socio estratégico, salga debilitado de la guerra en Ucrania. Pekín parece dispuesto a proporcionar apoyo a Rusia para mantener los cimientos de un mundo multipolar. China también ha evitado criticar la conducta de Rusia en este conflicto. Sin embargo, no hay datos que permitan sostener la tesis de que la forma en la que se está desarrollando esta guerra sea favorable a los intereses de Pekín, pero sí hay indicios de un distanciamiento de China con respecto a la gestión del conflicto por parte de Rusia. En todo caso, lo que sí parece probable es que a medio y largo plazo sea Rusia la que acabe cayendo bajo la influencia de China por varias razones. Por una parte, por la búsqueda del respaldo político de Pekín para evitar el aislamiento internacional. Por otra, por la creciente necesidad de Rusia de encontrar en esta superpotencia asiática un mercado para los productos rusos, especialmente los hidrocarburos, así como una fuente alternativa de suministro de manufacturas, tecnología y servicios financieros, una vez excluida de otros mercados internacionales por efecto de las sanciones. Rusia, en declive, será en los próximos años más dependiente de una China en expansión, más rica, más poblada y más fuerte desde el punto de vista militar. Rusia no es una potencia influyente en Asia-Pacífico; y en Europa, Oriente Medio y el Norte de África, donde Rusia ha resurgido como actor militar y geopolítico relevante en años recientes, China todavía no desempeña un papel importante. Cómo incidirá en este proceso la compleja relación triangular con India es aún una incógnita. Por ahora, el antagonismo con EE. UU. se ha convertido en un factor de convergencia estratégica entre Moscú y Pekín.

No obstante, es probable que persistan diferencias políticas y de desconfianza mutua en una relación asimétrica que podrían revelarse como obstáculos en el futuro desarrollo de la cooperación estratégica. Actualmente no hay constancia

de ningún compromiso que obligue a una de las partes a apoyar militarmente a la otra frente a terceros en un escenario de conflicto¹²⁷. Algunos analistas señalan que la cooperación militar entre ambos países es —por ahora— más una cuestión política y de imagen a corto y medio plazo que de verdadera coordinación estratégica, y que la utilidad de las transferencias tecnológicas rusas para China seguirá decreciendo a medida que este país desarrolle su complejo militar-industrial con tecnología propia. Desde este enfoque, las fuentes precisan que los ejercicios militares ruso-chinos se realizan en paralelo y sin una coordinación operativa real. Sin embargo, esta relación de cooperación sí ha permitido a ambos países reorientar su esfuerzo militar y despliegue, ya que en el periodo de tensiones durante la Guerra Fría China tenía 59 divisiones en las regiones fronterizas y la URSS mantenía 50 divisiones en Asia, algo que ahora resultaría fuera del alcance de Rusia¹²⁸.

Actualmente, el proceso de expansión económica, política y militar de China coincide con un declive demográfico y económico de la Federación Rusa, que también ha tenido consecuencias para las dimensiones de sus fuerzas armadas, para la sostenibilidad de su modernización y, por lo tanto, para el desarrollo de capacidades militares. De la clara supremacía soviética en Asia continental en el siglo XX se ha pasado a una nueva relación de fuerzas en la que —salvo en el ámbito nuclear y algunos sectores tecnológicos— China goza de ventaja.

Ha habido un considerable comercio de armas bilateral desde el siglo pasado, con el que China ha adquirido armamento ruso, aunque actualmente ya tiene capacidad industrial para garantizar la mayor parte de sus suministros. Desde 2014, cuando las sanciones occidentales contra Rusia limitaron su acceso a la tecnología occidental militar y de doble uso, la industria de defensa rusa ha buscado fuentes alternativas de componentes y equipos, incluida la tecnología china, tras haber intentado llevar a cabo un programa de sustitución de importaciones que no ha conseguido los objetivos esperados. China está preparada para ampliar su alcance

127 Ethan Meick, “China-Russia Military-to-Military Relations: Moving Toward a Higher Level of Cooperation”. Staff Research Report. Washington: U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2017, páginas 3-5. Dentro de un enfoque similar, otro análisis suscita ciertas dudas sobre la forma en la que podría evolucionar esta relación de cooperación militar en las repúblicas exsoviéticas de Asia central, donde China tiene sus propios intereses de seguridad. Aliyev, Nurlan, “Military Cooperation Between Russia and China: The Military Alliance Without an Agreement?”. Tallín: International Center for Defence and Security. <https://icds.ee/en/military-cooperation-between-russia-and-china-the-military-alliance-without-an-agreement/>

128 Rumer, Eugene y Sokolsky, Richard, “Chinese-Russian Defense Cooperation Is More Flash Than Bang”, Carnegie Endowment for International Peace. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2021/06/17/chinese-russian-defense-cooperation-is-more-flash-than-bang-pub-84787>

en muchos sectores diferentes de la economía rusa, especialmente en el sector de la alta tecnología, incluida la 5G.

La asociación estratégica Rusia-China no implica vínculos estrechos de Moscú con otros países de Asia-Pacífico, región en la que sus intereses son secundarios¹²⁹. Reflejo de ello es el volumen de exportaciones de armas a los países de ASEAN, que en el periodo 2000-2019 constituyó solo el 8,8% de las exportaciones de armamento ruso, especialmente dirigidas a Vietnam (5,4% de las exportaciones rusas), seguido por Myanmar (1,3%), Malasia (1,1%) e Indonesia (1%)¹³⁰. Rusia también tiene relaciones de cooperación militar con India, rival estratégico de China, a la que exporta armamento avanzado e incluso submarinos de propulsión nuclear para la marina. Este enfoque refleja la búsqueda de un equilibrio de fuerzas en la región.

Estados Unidos y el Indo-Pacífico

La reorientación de prioridades del despliegue militar de EE. UU. en Asia Pacífico comenzó bajo el mandato del presidente Obama y actualmente está en fase de consolidación con planes más concretos en el marco de su estrategia de seguridad nacional. En la actualidad, el despliegue militar estadounidense en Asia Pacífico es muy considerable y le da el carácter de fuerza preeminente en la región. Una línea de acción prioritaria es la cooperación con los países de la región en materia de seguridad, en lo que denomina “una constelación de aliados y socios afines, unidos por la seguridad, los intereses y los valores mutuos, con el fin de disuadir la agresión del adversario, proteger el territorio nacional y estar preparados para luchar y ganar en un conflicto armado”¹³¹. Se destaca la importancia de la interoperabilidad de las fuerzas aliadas, el intercambio de información y la ampliación del acceso en toda la zona. También es importante alcanzar acuerdos para el uso de bases en la región¹³². La Estrategia de Defensa Nacional de 2018 compromete a EE. UU. a mantener la estabilidad y libertad en la región Indo-Pacífica, que incluye a seis Estados nucleares, cuatro de los mayores ejércitos del mundo, más

129 Rumer, Eugene; Sokolsky, Richard; Vladicic, Aleksandar. *Russia in the Asia Pacific: Less Than Meets the Eye*, op. cit.

130 SIPRI, “SIPRI Arms Transfers Database”, 9 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.sipri.org/databases/armstransfers>. En la metodología del SIPRI las unidades de medida no son el valor monetario, sino unidades de capacidad militar.

131 *United States Indo-Pacific Command*. Disponible en: <https://www.pacom.mil>

132 O’Hanlon, Michael, “Evolving the US base structure in the Indo-Pacific”. Disponible en: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/11/FP_20201210_indo_pacific_ohanlon.pdf

de la mitad de la población mundial y algunos de los principales desafíos para la seguridad estadounidense y global, incluyendo a China y Corea del Norte¹³³. Desde esta perspectiva, la responsabilidad de EE. UU. implicaría un reequilibrio en cuatro áreas de la política de defensa¹³⁴:

1. Equilibrio interregional. Implica el traslado de las fuerzas estadounidenses de una región a otra, inclinando el centro de gravedad de las operaciones navales hacia el mar del Sur de China y reduciendo la presencia en el golfo Pérsico.
2. Equilibrio entre servicios. Si los presupuestos de defensa se estabilizan o disminuyen, la carga del ahorro interno podría recaer principalmente en los recortes del Ejército, con el fin de poder garantizar la construcción de unidades navales y aéreas suficientes para mantener el equilibrio de fuerzas en el Indo-Pacífico. En ese caso, los Marines podrían ser la fuerza terrestre a la que acudir en caso de contingencias en todo el Indo-Pacífico.
3. Equilibrio intrarregional. Además de trasladar activos militares desde otras regiones al Indo-Pacífico, es necesario dar flexibilidad al despliegue de las fuerzas ya presentes en la región. Las fuerzas estacionadas en la República de Corea podrían verse marginadas en caso de una contingencia relacionada con Taiwán. La alianza con Seúl podría ser objeto de una revisión de costes y beneficios mutuos, ya que EE. UU. desea maximizar la flexibilidad estratégica, mientras que Seúl busca una mayor autonomía.
4. Desarrollo de capacidades. Es necesario potenciar los programas de desarrollo de capacidades de defensa en los países del Indo-Pacífico, asumiendo más funciones y misiones de colaboración con incentivos, como parte de un enfoque amplio de disuasión frente a China.

Es previsible un mayor esfuerzo militar estadounidense en la región, que implique una revisión y reducción de sus compromisos en escenarios percibidos como secundarios. Esta política incluye el fortalecimiento de sus alianzas actuales y la creación de otras nuevas con países socios en Asia Pacífico, tomando como núcleo al grupo formado por Japón, República de Corea y Australia, y probablemente intentando extenderlo a la India.

133 U.S. *Military Strategy in the Indo-Pacific*, Senate RPC, 25 de Agosto de 2020. Washington: US Senate, 2020. Disponible en: <https://www.rpc.senate.gov/policy-papers/us-military-strategy-in-the-indo-pacific>

134 Graham, Euan. *Reposturing US Defence to the Indo-Pacific*. Disponible en: <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2021/03/reposturing-us-defence-to-the-indo-pacific>

Un paso decisivo en esta dirección es el pacto de seguridad entre Australia, Reino Unido y EE. UU. para el Indo-Pacífico anunciado el 15 de septiembre de 2021, denominado con el acrónimo AUKUS. El pacto incluye la cooperación para el desarrollo de inteligencia artificial, la cibernética y tecnologías cuánticas con aplicaciones militares, entre otras, así como la transferencia a Australia de tecnología para construir submarinos de propulsión nuclear¹³⁵. Con este acuerdo, Australia se convertiría en el séptimo país del mundo en operar submarinos de propulsión nuclear (además de EE. UU., Rusia Reino Unido, Francia, China e India). Sin embargo, este pacto también ha supuesto la ruptura de un acuerdo con Francia para la construcción de submarinos para la marina australiana. Además, el pacto AUKUS excluye a Francia, único país europeo con territorios en el Pacífico, lo que ha causado gran malestar en París y probablemente tendrá repercusiones en las relaciones con estos aliados.

Según fuentes oficiales del Mando de los EE. UU. en el Indo-Pacífico (*United States Indo-Pacific Command: USINDOPACOM*), su área de responsabilidad abarca aproximadamente la mitad de la superficie terrestre, desde la costa occidental de los EE. UU. hasta la frontera occidental de la India, y desde la Antártida hasta el Polo Norte. El USINDOPACOM es uno de los seis Mandos de Combate Unificados geográficos de las Fuerzas Armadas de EE. UU. Cuenta con el apoyo de otros cuatro mandos con sede en Hawái. Las fuerzas que componen el Mando del Indo-Pacífico, con un total de 375.000 militares y civiles, unos 200 buques y casi 1.100 aviones, son las siguientes:

- La Flota del Pacífico con 200 buques, que incluye cinco grupos aeronavales.
- Las Fuerzas del Cuerpo de Marines del Pacífico, con dos Fuerzas Expedicionarias, 86.000 efectivos y 640 aviones.
- Las Fuerzas Aéreas del Pacífico con 420 aeronaves.
- El Ejército del Pacífico, con 106.000 efectivos, más de 300 aviones y cinco buques asignados en toda el área de responsabilidad, desde Japón y Corea hasta Alaska y Hawái.
- Las cifras de personal de los mandos de los componentes incluyen más de 1.200 efectivos de Operaciones Especiales.

135 El comunicado oficial de la Casa Blanca presenta el acuerdo AUKUS como un “partenariado de seguridad trilateral” en el que se reconoce la “*tradición común como democracias marítimas*”. The White House, “Joint Leaders Statement on AUKUS”, *Statements and Releases*. Washington: The White House, 15 de septiembre de 2021. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/15/joint-leaders-statement-on-aucus/>

- Los empleados civiles del Departamento de Defensa en el AOR del Mando Indo-Pacífico son unos 38.000.

Por otra parte, Asia Pacífico empieza a contar con la presencia naval de algunos Estados europeos —concretamente el Reino Unido y Francia— y a ser analizada con creciente interés por la Alianza Atlántica, donde se plantea un diálogo entre aliados para buscar una mayor cohesión en sus políticas hacia China.

Otros actores regionales

Península coreana

La independencia e integridad territorial de Corea del Norte es una cuestión clave para China, aunque no está entre las principales prioridades de Rusia, que asume tácitamente el liderazgo de Pekín en esta región y en el proceso de negociaciones con Pyongyang sobre la cuestión nuclear. Los gobiernos de China y de Rusia no consideran que las armas nucleares y los misiles de Corea del Norte constituyan una amenaza directa contra ellos. Sin embargo, sí podría ser el desencadenante de una crisis con un escenario de conflicto militar entre EE. UU. y Corea del Norte con consecuencias desestabilizadoras en sus fronteras, incluso con empleo de armas nucleares, en el que podrían estar implicados otros Estados de la región. Este temor empuja a ambos países a presionar al régimen norcoreano y a intentar evitar una mayor acumulación de fuerzas estadounidenses en la península coreana y, en el peor de los casos, una acción militar contra Corea del Norte. Este país, atrasado económicamente y con un régimen político totalitario, dispone de unas fuerzas armadas muy numerosas, con más de un millón de efectivos y abundante material, aunque con bajo nivel tecnológico en comparación con sus rivales en la región¹³⁶. La baza estratégica más importante del régimen norcoreano es su capacidad nuclear y balística, con la que mantiene la tensión e inestabilidad regional desde hace décadas. Los frecuentes ensayos de misiles balísticos mantienen en alerta a Corea del Sur y a Japón, que se sienten amenazados. A ello se suma el arsenal nuclear norcoreano, probablemente reducido, pero suficiente para la disuasión, y la posible posesión de armas químicas. La perspectiva de un posible

136 Véase Min-Seok, Kim, *The State of the North Korean Military*, Washington: Carnegie Endowment for International Peace. 2019. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2020/03/18/state-of-north-korean-military-pub-81232>. Se trata de un estudio detallado de las fuerzas armadas norcoreanas y las características de su armamento.

conflicto militar provocado por Corea del Norte y una escalada con intervención de EE. UU. en defensa de Corea del Sur es uno de los escenarios de mayor riesgo en Asia Pacífico.

Los datos disponibles sobre la fuerza militar de la República Democrática Popular de Corea (RDPC) proceden de fuentes oficiales norcoreanas, de escasa fiabilidad, contrastados con estimaciones del Ministerio de Defensa de la República de Corea y de centros de análisis occidentales como el IISS. Las FF. AA. norcoreanas, según fuentes oficiales de Pyongyang, tienen casi 1.300.000 efectivos en activo y 6.300.000 en la reserva, incluyendo las fuerzas paramilitares de la “Guardia Roja obrera-campesina” (milicia con 5.700.000 miembros dotados de armamento ligero); unos 3.500 carros de combate y 600 vehículos acorazados de combate, 2.500 vehículos de transporte acorazado de infantería¹³⁷. El ejército tiene, según distintas estimaciones, entre 6.000 y 8.600 piezas de artillería; 5.500 lanzacohetes y 100 lanzadores de misiles superficie-superficie¹³⁸. La marina dispone de cientos de pequeños buques de superficie armados con misiles y artillería de 85 mm (posiblemente entre 385 y 430 unidades), 2 fragatas, y 70-73 submarinos. La fuerza aérea tiene entre 545 y 810 aviones de combate. Estos datos no se pueden verificar, pero se estima que en gran parte se trata de material anticuado soviético y chino¹³⁹. Se desconoce el nivel de mantenimiento, operatividad y disponibilidad de estas unidades. En todo caso, es una fuerza militar suficientemente numerosa para desestabilizar la región en caso de conflicto, más aún si se tiene en cuenta su arsenal nuclear y químico, que en una escalada puede tener consecuencias impredecibles.

La RDPC cuenta con el desarrollo de su arsenal nuclear como instrumento clave de su disuasión. Tiene antiguos bombarderos Ilyushin-28 que podrían utilizarse para lanzar artefactos nucleares, aunque se trata de aeronaves ya obsoletas. Además, tiene operativos unos 6 ICBM Hwasong-13 y 14, IRBM Hwasong-12, al menos un centenar de MRBM Nodong y un número indeterminado de misiles SCUD y de otros de fabricación nacional de corto alcance, posiblemente más de 200 unidades.

137 En su mayoría son modelos obsoletos de mediados del siglo XX, como el T-34, T-54, T-55, T-62 soviéticos y el ZTZ-59 chino. IISS, *The Military Balance 2020*, op. cit., pp. 284-286.

138 Según estimaciones del IISS la artillería sumaría en total, con todo tipo de modelos, más de 21.000 unidades. IISS, *The Military Balance 2020*, op. cit., pp. 285.

139 Véase Min-Seok, Kim, *The State of the North Korean Military*, op. cit. Las estimaciones del IISS se sitúan en la franja inferior de este cálculo, unos 545 aviones, pero casi todos desfasados tecnológicamente (Il-28, MiG-15, MiG-17, MiG-19, MiG-21, MiG-23), y también algunos MiG-29 y SU-25, quizá unas 50 unidades. IISS, *The Military Balance 2020*, op. cit., p. 286.

Los esfuerzos de negociación realizados por EE. UU. con la Administración Trump no han tenido resultados. La RDPC continúa el desarrollo de su arsenal nuclear, a pesar de las sanciones internacionales, y actualmente aspiran a tener armas nucleares desplegadas en submarinos¹⁴⁰. Corea del Norte dispone de una fuerza de misiles balísticos que tiene bajo su alcance a Corea del Sur, Japón, bases norteamericanas en el Pacífico e incluso podría llegar a Alaska, y trabaja en el desarrollo de misiles hipersónicos.

La República de Corea ha realizado durante décadas un importante esfuerzo militar. Según datos de su Ministerio de Defensa, dispone de 600.000 efectivos en activo y 3.100.000 en la reserva. Unos 5.100 carros de combate, vehículos acorazados de combate y de transporte; 5.800 piezas de artillería; 200 lanzacohetes y 60 lanzadores de misiles superficie-superficie; 100 buques de superficie con capacidad de combate; 10 submarinos; y 410 aviones de combate¹⁴¹.

A pesar del atraso tecnológico y de sus probables deficiencias en todos los órdenes, la magnitud de las fuerzas armadas norcoreanas y el posible recurso a armas químicas y nucleares hacen prever consecuencias desastrosas en un eventual conflicto militar. A ello se suma el riesgo de que China, o quizá también Rusia, se impliquen directamente para frenar a las tropas de terceros países y evitar una ocupación militar de Corea del Norte que llegue hasta sus fronteras. En un clima de permanente inestabilidad y tensión en la península coreana, y con frecuencia se producen incidentes que podrían desencadenar un choque militar seguido de una escalada. Corea del Norte ha reanudado desde mayo de 2019 los lanzamientos de misiles convencionales. Es probable que en los próximos años aumenten las

140 El estudio del IISS considera que por ahora no hay evidencia de que haya construido cabezas nucleares que puedan lanzarse desde aviones. Por otra parte, no hay datos disponibles sobre su economía ni sobre su gasto militar. IISS, *The Military Balance 2020*, op. cit., p. 284.

141 Datos del Ministerio de Defensa de la República de Corea, Ministry of National Defense, *Defense White Paper 2018*. Véase también Min-Seok, Kim, *The State of the North Korean Military*, op. cit. Las estimaciones del IISS son parecidas en unos casos, pero en otros no coinciden con las del Ministerio de Defensa coreano: 2.220 carros de combate, 540 vehículos acorazados de combate, 2.500 vehículos de transporte acorazado de infantería, 11.000 unidades de artillería y lanzacohetes. En la marina, 22 submarinos, 3 cruceros, 6 destructores, 17 fragatas y 32 corbetas, más 36 patrulleros con artillería de 76 mm de la guardia costera. En la fuerza aérea 563 aviones de combate, pero más de 200 son modelos ya fuera de servicio en otros países (F-5 y F-4). Las cifras no coinciden, probablemente porque el IISS incluye unidades almacenadas o pendientes de ser retiradas del servicio. Algo parecido ocurre con la estimación del gasto en defensa. El IISS estima el presupuesto militar en 40.400 millones de dólares en 2020, en ascenso desde 2008, mientras que el SIPRI estimaba el gasto militar ese año en 45.700 millones de dólares. Sobre las fuerzas armadas de la República de Corea, véase IISS, *The Military Balance 2020*, op. cit., pp. 286-290; y Lopes da Silva, Diego; Tian, Nan; y Marksteiner, Alexandra, *Trends In World Military Expenditure, 2020*, Estocolmo: SIPRI 2021.

tensiones en torno a la península de Corea, por lo que China, Corea del Sur, Japón y EE. UU. tienen un incentivo común para gestionar los riesgos de seguridad en la región.

Japón

En Asia-Pacífico, además de la desconfianza de Rusia y China hacia la presencia militar de EE. UU. y su influencia en la región, ambos países mantienen unas complejas relaciones con Japón. Este comparte frontera marítima con Rusia y aún mantiene una disputa territorial en las islas Kuriles, ocupadas por la URSS durante la Segunda Guerra Mundial, cuya devolución reclama el gobierno japonés. Por otra parte, las islas Senkaku (Japón) son reivindicadas por China, que ha integrado unilateralmente el espacio aéreo de las islas en su sector de responsabilidad, solapándose con el de Japón. Cada año se producen cientos de incidentes por violación del espacio aéreo japonés por aeronaves rusas y chinas. Por otra parte, la República de Corea reclama la soberanía sobre los islotes japoneses de Takeshima y sobre su Zona Económica Exclusiva (ZEE), por lo que la ZEE japonesa se solapa con la ZEE reivindicada por Corea del Sur en dicho sector.

En los últimos años Japón ha hecho un esfuerzo para reforzar y modernizar sus Fuerzas de Autodefensa, que disponen de una envergadura y nivel tecnológico muy elevado, a medida que el gobierno Abe se alejaba de las limitaciones pacifistas impuestas tras la Segunda Guerra Mundial. Como consecuencia, y en un entorno geopolítico de tensión, las Fuerzas de Autodefensa japonesas, con unos 247.000 efectivos, se sitúan en un lugar preeminente entre las de Asia-Pacífico debido a su capacidad tecnológica. La Marina japonesa tiene actualmente 4 portaaviones, 2 cruceros, 34 destructores, 11 fragatas y 21 submarinos, entre otras muchas unidades. Por su tonelaje, configuración y elevado nivel tecnológico se encuentra entre las mayores del mundo. La fuerza aérea japonesa dispone de más de 546 aviones de combate, principalmente F-15 y F-16, a los que se suma la adquisición de 147 F-35 de 5ª generación. La fuerza aeronaval dispone de otros 77 aviones antisubmarinos. El ejército japonés, comparativamente con menor capacidad ofensiva, cuenta con 617 carros de combate y 1.700 piezas de artillería. En Japón hay estacionados permanentemente 55.000 soldados de EE. UU.¹⁴²

142 IISS, *The Military Balance 2020*, *op. cit.*, pp. 279-283. En Japón está en marcha un importante proceso de modernización y potenciación de la defensa, incluidas las capacidades expedicionarias y ofensivas, que se ve obstaculizado por el marco constitucional. El presupuesto de defensa japonés

India y Pakistán

En paralelo a los ejes de tensión descritos (Rusia/China frente a EE. UU./Japón y la península coreana), India centra su atención en la alianza entre Pekín e Islamabad. La rivalidad entre India y China se remonta a los años 50 del siglo XX, motivada por disputas territoriales en las zonas fronterizas, que desde aquella época han dado lugar a varios choques militares, incluida una breve guerra fronteriza en 1962. La política india de cuestionar la soberanía china sobre el Tíbet y la acogida del Dalai Lama en el exilio aumentó las tensiones. Más recientemente, los enfrentamientos fronterizos con China en mayo de 2020 a lo largo de la Línea de Control (Line of Actual Control) al este de Ladakh han reforzado en Nueva Delhi la opinión de que India debe afrontar su asimetría de poder con China¹⁴³. Este objetivo está vinculado a factores de desarrollo económico, tecnológico y demográfico que en gran medida están fuera de control del gobierno a corto y medio plazo.

Como se ha indicado anteriormente, India se sitúa en segundo lugar en Asia Pacífico por su gasto en defensa, y el tercero en el mundo, lo que refleja un importante esfuerzo militar, que incluye el desarrollo de una tríada nuclear orientada a la disuasión frente a China y su aliado Pakistán o, en su caso, a controlar una eventual escalada. Las fuerzas armadas indias ocupan el segundo lugar en Asia por sus dimensiones. Tienen casi un millón y medio de efectivos, casi 10.000 piezas de artillería, más de 3.500 carros de combate y 3.100 vehículos acorazados de combate, pero una flota reducida de transportes acorazados, con 336 unidades. La marina india tiene un portaaviones (clase Kiev soviética), 13 destructores, 13 fragatas y 17 submarinos (uno de ellos nucleares). Las fuerzas aéreas tienen 776 aviones de combate, a los que se suman otros 74 de la marina. Se trata, por lo tanto, de unas fuerzas armadas muy numerosas, que además están en un intenso proceso de modernización impulsado por las ambiciones estratégicas del gobierno indio y por la competición regional.

No obstante, se han identificado deficiencias importantes, tanto logísticas como de mantenimiento del material. Además, los planes de modernización han experimentado retrasos significativos¹⁴⁴. Todo ello se traduce en una proporción importante de material anticuado o en estado de mantenimiento deficiente que

es el tercero mayor de Asia-Pacífico, tras China e India, pero supone solo un 1% de su PIB. Japón tiene prevista la adquisición de drones de ataque y de misiles de alcance medio, capaces de alcanzar el territorio continental en Asia.

143 Kuok, Lynn y Huxley, Tim. *Asia-Pacific Regional Security Assessment 2021*, op. cit.

144 IISS, *The Military Balance 2020*, op. cit., pp. 269-275.

hace dudar de su operatividad real¹⁴⁵. La India, manteniendo buenas relaciones con Rusia desde hace décadas —incluso en el ámbito militar— busca también fórmulas de asociación militar con EE. UU., Europa y Japón, entre otros países, para potenciar sus capacidades convencionales.

Después de dos guerras con la India (1947 y 1971), Pakistán mantiene con este país una disputa territorial en la zona de Kashmir y una relación de rivalidad estratégica. Además, Pakistán se enfrenta a importantes amenazas para su seguridad interna, especialmente las derivadas del extremismo en sus formas más violentas, lo que tiene implicaciones negativas para la estabilidad regional. Las fuerzas armadas pakistaníes también se ven afectadas por una disminución de recursos financieros y a una degradación gradual de los equipos militares utilizados en operaciones durante años. En paralelo, Pakistán desarrolla una disuasión creíble frente a la India ampliando su arsenal nuclear, incluyendo armas nucleares tácticas de corto alcance contra eventuales incursiones convencionales indias, lo que reduce el umbral de uso nuclear¹⁴⁶. Pakistán también ha emprendido el despliegue naval de vectores nucleares. Lejos de alcanzar un equilibrio estratégico con la India, Pakistán busca otros métodos de compensación, entre ellos acercarse a socios extranjeros de los que pueda obtener ayuda económica y de seguridad, como es el caso de China, su principal aliado.

145 Por ejemplo, casi el 70 % de los carros de combate del ejército indio son T-72 soviéticos. Más del 30% de los aviones de combate de la fuerza aérea son de tercera generación (MiG 21, MiG 23, Mig 27 y Jaguar), modelos que ya se han retirado del servicio en otros países. El portaaviones *Vikramaditya* es un buque de la clase Kiev construido en la URSS en 1982 y entregado a la marina soviética como *Almirante Gorshkov* en 1987. Tras ser dado de baja en la marina rusa, Rusia lo vendió a la India en el año 2000, y no lo entregó hasta 2012, tras haberlo modernizado. El submarino nuclear *Chakra* se diseñó en la URSS en los años 80 como proyecto 971. Su construcción se detuvo en los años 90 y se reanudó tras firmar un acuerdo de leasing con la India en 2004. El submarino fue entregado en 2012 a la India y cedido por 10 años. Ha sido devuelto antes de lo previsto a Rusia —probablemente debido a problemas técnicos—, que proporcionará a la India otro submarino nuclear en leasing. Véase: “INS Vikramaditya Aircraft Carrier”, *Naval Technology*, disponible en: <https://www.naval-technology.com/projects/ins-vikramaditya-aircraft-carrier/>; Raghuvanshi, Vivek, “India signs \$3 billion contract with Russia for lease of a nuclear submarine”, *Defense News*, 8 de marzo de 2019, disponible en: <https://www.defensenews.com/global/asia-pacific/2019/03/08/india-signs-3-billion-contract-with-russia-for-lease-of-a-nuclear-submarine/>

146 Según estimaciones, las fuerzas estratégicas pakistaníes tienen más de 60 misiles nucleares MRBM y SRBM, además de un número indeterminado de misiles de crucero con cabeza nuclear tipo Haft-7 y Haft-8. IISS, *The Military Balance 2020*, op. cit., p. 300.

Pakistán tiene unas FF. AA. numerosas, organizadas frente a la amenaza india, pero en los últimos años su actividad ha estado orientada a la seguridad interior frente amenazas asimétricas¹⁴⁷.

Armas nucleares en Asia

Pakistán	India	China
165	156	350

Fuente: SIPRI, *Global Nuclear Arsenals Grow as States Continue to Modernize*. SIPRI Yearbook 2021. Estocolmo: SIPRI, 14 de junio de 2021.

La evolución de China como potencia nuclear afecta a los intereses de seguridad de la India, pero no es el factor que determina la ecuación de disuasión-estabilidad nuclear entre la India y Pakistán, que ya poseen suficientes armas nucleares para garantizar una disuasión recíproca. Sin embargo, las deficiencias y asimetrías existentes en sus doctrinas nucleares pueden aumentar el riesgo de conflicto nuclear. Se trata de relaciones condicionadas por sus respectivas capacidades militares, la desconfianza mutua y una ausencia de medidas de confianza y de mecanismos de diálogo bilaterales. Según la doctrina pakistaní, las armas nucleares solo se utilizarían en respuesta a una “agresión a gran escala”, por lo que el principio de proporcionalidad quedaría debilitado. Por otra parte, India y Pakistán buscan nuevas tecnologías y capacidades militares que tienden a socavar la defensa del rival bajo el umbral nuclear. Por ello, el desarrollo de nuevas tecnologías con aplicaciones militares puede tener efectos tanto estabilizadores como desestabilizadores en la disuasión estratégica.

No obstante, la India incluye en su estrategia el desarrollo y despliegue de armas nucleares en plataformas navales, opción que Pakistán también busca, aunque con mayor lentitud. Poseer una capacidad de segundo ataque o represalia nuclear desde el mar es considerada por ellos como un factor que contribuiría a la estabilidad en el futuro, pero en ambos casos esta perspectiva está todavía lejos y avanza a ritmos

147 Pakistán dispone de unas FF. AA. relativamente grandes, con 653.800 efectivos, 2.433 carros de combate, 3.545 transportes acorazados, y 4.595 piezas de artillería. La fuerza aérea tiene 404 aviones de combate, y la marina tiene 8 submarinos y 9 fragatas. Como ocurre en el caso de la India, el nivel tecnológico no es muy avanzado, y todavía se utilizan plataformas y sistemas que han sido retirados en otros países. Por ejemplo, tienen en servicio fragatas de los años 70 (clases *Oliver H. Perry* y *Amazon*), aviones de tercera generación *Mirage III* y *Mirage V*, y carros de combate ZTZ-59. Con todo, el IISS estima que el nivel de reclutamiento y de adiestramiento es bueno, y que las FF. AA. pakistaníes tienen suficiente experiencia en operaciones militares y combate. IISS, *The Military Balance 2020*, op. cit., pp. 299-303.

distintos. Todo ello conduce a un escenario en el que tiende a aumentar el riesgo de carrera de armamentos, de escalada militar no intencionada y, en el caso de Pakistán, de mayor dependencia de las armas nucleares en caso de conflicto¹⁴⁸.

Por otra parte, el despliegue de armas nucleares en el mar por parte de India, China y Pakistán implicaría una nuclearización del océano Índico. Además, dado que los requisitos para el despliegue de vectores nucleares en plataformas navales carecen del margen de seguridad que han mantenido las armas nucleares en Asia Meridional —almacenadas en tierra, una vez separadas las cabezas nucleares de los misiles— y que se trata de la presencia de varias potencias nucleares con una doctrina desconocida en lo relativo a la gestión de incidentes entre buques con armas nucleares en la mar, aumenta el riesgo de errores de cálculo y de escalada involuntaria¹⁴⁹.

En busca de un mayor equilibrio estratégico, hace más de una década que la India ha iniciado un proceso de acercamiento a EE. UU. y, más recientemente, a Australia y Japón. India participa en el Diálogo de Seguridad Cuadrilateral junto a los países citados. Sin renunciar al objetivo de autonomía estratégica, India está reforzando la cooperación con EE. UU. en el ámbito militar y de seguridad.

5. La OTAN frente a la rivalidad estratégica global

El eje de tensión estratégica que se está desarrollando en Asia-Pacífico se superpone al que ya existe desde mediados del siglo XX en la región euroatlántica. En el Ártico también hay claros indicios de creciente competición estratégica. Como se verá en el capítulo siguiente, la tensión Este-Oeste de la zona euroatlántica se está extendiendo hacia Oriente Medio, el Norte de África y el Mediterráneo —el flanco sur— a través de la implicación de Rusia en los conflictos regionales. EE. UU. y Rusia están presentes en los cuatro escenarios geográficos citados (Euroatlántico, Ártico, Asia-Pacífico y flanco sur) y China —por ahora— solo en dos de ellos (Asia-Pacífico y Ártico). Tres de las regiones de tensión estratégica (flanco este, Ártico y flanco sur) rodean o están directamente integradas en el espacio euroatlántico, y dos de ellas afectan directamente a España.

La forma en la que los actores globales y regionales respondan a los retos geopolíticos presentes determinará en gran medida el potencial de desarrollo de los conflictos durante las próximas décadas. La evolución del pensamiento estratégico de EE. UU.

148 Levesques, Antoine; Bowen, Desmond; y Gill John H., *Nuclear Deterrence and Stability in South Asia: Perceptions and Realities*, Londres: The International Institute for Strategic Studies, mayo de 2021.

149 Kuok, Lynn y Huxley, Tim. *Asia-Pacific Regional Security Assessment 2021*, op. cit.

en las últimas décadas —desde la “Guerra Global contra el Terrorismo” como prioridad, que dominó su política de seguridad nacional desde los atentados del 11 de septiembre de 2001, hacia la defensa del *statu quo* mundial basado en la relación de fuerzas existente al final de la Guerra Fría— ha motivado una creciente rivalidad de China y Rusia en la segunda década de este siglo, ambas dispuestas a modificar dicho *statu quo* para evolucionar hacia un mundo multipolar en el que se les reconozca sus propias “áreas de influencia”. Esto ha impulsado la asociación estratégica entre estos dos últimos países y su acercamiento diplomático, económico y militar. Esta convergencia de Rusia y China se basa en su complementariedad económica y geopolítica, en la confluencia de sus intereses y en su percepción de la amenaza: ambos países consideran a EE. UU. y a sus aliados como el principal desafío para sus intereses estratégicos.

Algunas voces autorizadas señalan que existe ahora un mayor riesgo de conflicto militar entre Occidente y Rusia que en cualquier otro momento desde la Guerra Fría, ya que actualmente muchos de los instrumentos diplomáticos tradicionales ya no están disponibles en un mundo en el que algunas potencias compiten para alcanzar sus objetivos con métodos no convencionales¹⁵⁰. Muchos de los desafíos actuales —al menos los más inmediatos— son diferentes de los previstos por la OTAN tras la Segunda Guerra Mundial, de carácter convencional y nuclear. Al aumento de las amenazas asimétricas de las últimas décadas se superpone el recurso cada vez más frecuente a amenazas híbridas por parte de los principales rivales estratégicos, no solo en Asia, Oriente Medio y África del Norte, sino también en el espacio euroatlántico. Esto supone también para la OTAN el desarrollo de nuevas doctrinas e instrumentos de actuación. En el marco de un conflicto híbrido, hay riesgo de que determinadas decisiones políticas lleven a situaciones en las que la escalada pueda conducir a un error de cálculo, aunque ninguna de las partes desee un conflicto bélico. Por ello, es necesario que la OTAN mantenga su unidad y poder de disuasión, mientras se buscan fórmulas para reconstruir una arquitectura de seguridad que permita mitigar las tensiones, establecer canales de comunicación directa y crear medidas de confianza eficaces.

En cuanto a la *amenaza del Este*, la más inmediata, la OTAN en su conjunto ha tenido y mantiene una clara ventaja militar sobre Rusia prácticamente en todos los órdenes, tanto en efectivos como en las diversas categorías de armamento, en equipo, en tecnología y en recursos económicos. Además, la decisión adoptada por los aliados

150 Declaraciones del general Nick Carter, jefe del Estado Mayor de la Defensa del Reino Unido. Las declaraciones fueron realizadas en el contexto de las tensiones en Europa del Este en octubre-noviembre de 2021 como consecuencia del flujo migratorio alentado por Bielorrusia hacia las fronteras de Polonia y de Lituania como parte de un ataque híbrido, que implicaba el riesgo de involucrar a Rusia y a la OTAN. Fuente: “West at risk of conflict with Russia, Britain’s army chief says”, *Reuters*, Londres, 13 de noviembre de 2021.

de incrementar el gasto en defensa coincide en el tiempo con la toma de conciencia de las deficiencias de las fuerzas armadas rusas en la reciente invasión de Ucrania, incluso mayores de lo que preveían los analistas más críticos. Debido a estas deficiencias, las fuerzas armadas rusas no estarían actualmente en condiciones de realizar con éxito una ofensiva terrestre en Europa central ni, mucho menos, en Europa occidental. Persiste, sin embargo, la amenaza de sus misiles de largo alcance, de su fuerza submarina y de sus fuerzas nucleares, a lo que se suma —desde la perspectiva occidental— la “irracionalidad” de ciertas decisiones del Kremlin, entre ellas la de invadir Ucrania en estas condiciones y sin prever los resultados. Pero no puede descartarse que Rusia aprenda de sus errores y que este no sea el último conflicto bélico en Europa oriental. Por otra parte, la OTAN tiene también ciertas desventajas, tales como la *separación geográfica entre los aliados* de ambas orillas del océano Atlántico y el *desequilibrio militar regional en el flanco oriental*, donde la relación de fuerzas es diferente, incluso contando con la presencia avanzada en la zona, ya que las fuerzas rusas están concentradas en su Distrito Militar Occidental y, a pesar de sus limitaciones, son muy superiores a las de los Estados bálticos.

Otra cuestión relevante es el *grado de cohesión política* y las *diferentes formas de percibir las amenazas del este y del sur*. Para los países de Europa central y oriental la prioridad es la amenaza procedente de Rusia, especialmente en el contexto de las invasiones de Ucrania en 2014 y 2022. Otros aliados, situados a mayor distancia geográfica y con mayores capacidades militares, no sienten una amenaza directa de invasión militar de su territorio, aunque son objeto de amenazas híbridas por parte de Rusia. Algunos tienen también otras fuentes de preocupación en el flanco sur o en el Indo-Pacífico. Pero todos contribuyen en mayor o menor medida a los esfuerzos de disuasión y defensa colectiva como muestra de solidaridad. Los aliados han mostrado su unidad frente a la agresión rusa en 2022, aunque esta cohesión no ha sido la misma a la hora de evaluar la admisión de Suecia y Finlandia como miembros de la Alianza.

La idea de incrementar el gasto en defensa en todos los miembros de la Alianza al 2% del PIB, independientemente del nivel de amenaza militar que les afecte directamente, obedece a una lógica de solidaridad y cohesión en aras de preservar la estabilidad y la seguridad del continente. Algunos aliados —entre ellos España— son ya exportadores de seguridad y contribuyentes netos a la defensa euroatlántica, y un aumento de su esfuerzo militar repercutirá en la seguridad colectiva. Desde una perspectiva estratégica más amplia que el enfoque estricto de la defensa nacional, la defensa colectiva en la zona euroatlántica es un objetivo prioritario, ya que una invasión militar y ocupación del territorio de un país aliado de la OTAN o miembro de la UE supondría una ruptura del equilibrio de seguridad en el continente y comportaría unas consecuencias impredecibles para la estabilidad internacional, incluida la

incertidumbre sobre el comportamiento posterior de la potencia agresora en caso de éxito. Esto implica aceptar también que la cohesión exige solidaridad no solo para hacer frente a la amenaza del este, sino también —en otras regiones— a las amenazas asimétricas, al terrorismo y a otros desafíos para la soberanía nacional e integridad territorial de cada aliado, incluso aquellos que solo requieren respaldo político de terceros y no su implicación militar.

Por otra parte, debido a los rasgos actuales de interdependencia global, ninguna de las regiones en las que se manifiestan estas tensiones es ajena a los intereses nacionales ni a los de la UE, a pesar de la distancia. La región euroatlántica, el Ártico y el Mediterráneo son campo de actuación y responsabilidad de la OTAN, mientras que Asia-Pacífico y la relación con China se plantean en el enfoque *NATO 2030* ante el interés de algunos aliados de ampliar el campo de actuación de la Alianza Atlántica, a pesar de las reticencias de otros. Las referencias a China en el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN de 2022 apuntan a un creciente interés en el Indo-Pacífico. Esto supondría rebasar los objetivos y los límites geográficos establecidos inicialmente en el Tratado de Washington y llevaría también a revisar el nivel de ambición estratégica de la Alianza. Por otra parte, la idea de un enfoque de 360° cobra fuerza, equilibrando la visión tradicional de la Alianza, centrada en la amenaza procedente del este, con otra más amplia en la que las amenazas procedentes del flanco sur, en referencia al Sahel y al Norte de África, adquieren mayor relevancia. En este sentido, conviene recordar que el estrecho de Gibraltar, que está integrado en la zona del Atlántico Norte, es la puerta del Mediterráneo y además está expuesto al flanco sur. De todo ello se deduce la amplitud espacial del ámbito de responsabilidad de la Alianza Atlántica, amplitud creciente no solo en lo geográfico, sino también en nuevos escenarios como el espacio ultraterrestre y el ciberespacio.

Otro rasgo destacable, asociado al anterior, es la dispersión geográfica de las áreas de responsabilidad y de los recursos disponibles para hacer frente a los desafíos descritos. En una visión retrospectiva, los compromisos adquiridos tienden a sobrepasar gradualmente el alcance inicialmente previsto en el marco del Tratado de Washington de 1949, lo que conlleva la necesidad de una reflexión para alcanzar un equilibrio entre el alcance de las responsabilidades de los aliados y los recursos necesarios para asumirlas con éxito. Esta cuestión está relacionada también con el debate sobre el tipo de relación que los aliados deben tener con los socios afines de Asia-Pacífico, que comparten muchas de nuestras preocupaciones.

IV

Amenazas asimétricas y el flanco sur

Desde fines del siglo XX, la violencia armada en el mundo se ha caracterizado por un incremento de los conflictos armados asimétricos en sus distintas variantes — de alta, media y baja intensidad— a medida que decrecía la frecuencia de las guerras convencionales entre Estados. Terrorismo, crimen organizado, insurgencia y otras formas de violencia, diferentes del conflicto militar convencional interestatal, han sido objeto de creciente interés en el marco de las estrategias de seguridad nacional en las últimas décadas. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 fueron un punto clave en la evolución del terrorismo e iniciaron una etapa en la que los movimientos extremistas armados han venido actuando en varios continentes y han conseguido extender su control territorial por diversas zonas de Oriente Medio, África, y Asia. Este fenómeno ha dado lugar a conflictos asimétricos con rasgos muy diferentes de los de la guerra futurista de alta tecnología concebida por analistas militares en los años 90: recurso frecuente a explosivos improvisados, ataques suicidas, piratería, relación con el crimen organizado a través del narcotráfico y otros tráficos ilícitos, y guerrilla urbana. Cada uno de estos fenómenos —terrorismo, crimen organizado e insurgencia— tiene su propia génesis y características específicas, lo que lleva a estudiarlos por separado. Sin embargo, en las últimas décadas se ha constatado la tendencia a la fusión de todos ellos en un amplio espectro de recursos y tácticas, a los que se añade la *guerra de información* con nuevas tecnologías y la intervención paramilitar con medios convencionales, en ocasiones patrocinada por Estados.

Durante años, estas amenazas han sido el motor de la violencia en Oriente Medio, África y Asia Central —un *arco de inestabilidad* en expansión— a pesar de los reveses militares sufridos en los últimos años por el Estado Islámico de Irak y

Siria (Daesh / ISIS). El fenómeno se extiende al océano Índico y al océano Atlántico frente a las costas de África a través de la piratería y el terrorismo. Otra zona de inestabilidad y violencia armada endémica está situada en amplias regiones de América central y del sur, donde el crimen organizado también es un factor de violencia e inestabilidad —asociado al tráfico ilícito de armas y de estupefacientes— hasta el punto de poner en jaque a las instituciones en algunos países. Europa y Norteamérica, aunque en menor medida, también sufren las consecuencias de este tipo de amenazas especialmente el terrorismo y la violencia extremista.

Hacia 2016 el número de conflictos armados en el mundo se estimaba entre 37 y 61, según la metodología empleada para contabilizarlos¹. En casi todos los conflictos armados identificados estaban involucrados actores no estatales y, en la mayoría, al menos un Estado. Solo en dos de estos conflictos se enfrentaban directamente Estados con fuerzas regulares. Prevalcían las guerras civiles dentro de Estados, contra el gobierno o contra otros actores no estatales dentro de su territorio, o la violencia armada asociada al crimen organizado². Los conflictos

1 Según el método cuantitativo del *Programa de datos de Conflictos de la Universidad de Uppsala* (UCDP), había 61 conflictos calificados de “violencia no estatal”, 51 con “violencia estatal” y 24 con “violencia de una sola parte” con carácter unilateral. Lo más relevante de este estudio es la existencia de 49 conflictos armados de baja y media intensidad y 12 guerras en el mundo, tal y como analiza el informe del SIPRI en 2017. Por otra parte, según los datos del UCDP sobre 2015, publicados por el SIPRI en 2016, de los 50 conflictos armados activos, solo uno incluía un enfrentamiento entre Estados (India-Pakistán). El IISS contabilizaba 37 conflictos armados en 2016. Véase: Department of Peace and Conflict Research, *UCDP Conflict Encyclopedia (UCDP database)*, Universidad de Uppsala, disponible en: <https://www.pcr.uu.se/research/ucdp/ucdp-conflict-encyclopedia/>; SIPRI, “Armed conflict data trends”, en *SIPRI Yearbook 2016*, Estocolmo: SIPRI, 2016, disponible en: <https://www.sipri.org/yearbook/2016/06>; y SIPRI, *SIPRI Yearbook 2017*, disponible en <https://www.sipri.org/yearbook/2017>

2 La mayor parte de estos conflictos ha tenido lugar en África, Asia, América Latina y Oriente Medio. En África hubo entre 2000 y 2012 catorce conflictos armados, solo uno de ellos entre Estados (Etiopía -Eritrea). De nueve conflictos armados en Asia, ocho eran intraestatales (en uno de ellos participaron también India y Pakistán). La guerra de Afganistán comenzó en 2001 como conflicto entre Estados (EE. UU. - Afganistán), pero con una dimensión de lucha antiterrorista, y pronto derivó hacia un conflicto asimétrico (Estado afgano con apoyo de la ISAF frente a talibanes y Al Qaida). De siete conflictos armados en Oriente Medio, solo uno de ellos fue entre Estados (EE. UU. y aliados - Irak). En Europa hubo una guerra convencional entre Rusia y Georgia en 2008. En Iberoamérica, la violencia armada fue solo intraestatal: en Colombia el conflicto entre el Estado y las FARC, en otros países el enfrentamiento de fuerzas de seguridad y militares con el crimen organizado. Fuente: Programa de Datos de Conflictos de Uppsala (UCDP) y datos publicados por el SIPRI en 2017 citando a UCDP. Véase: SIPRI, “Armed conflict data trends”, en *SIPRI Yearbook 2017*, Estocolmo: SIPRI, 2017.

Disponible en: <https://www.sipri.org/yearbook/2017>; y SIPRI, “Armaments, Disarmament and International Security”, en *SIPRI Yearbook 2010, op. cit.*, pp. 61-64, disponible en: <https://www.sipri.org/yearbook/2010>

armados más graves de este periodo han sido los de Afganistán, Somalia, Irak, Libia y Siria. Gran parte del aumento de la violencia en 2012-2016 se debe a la expansión del EIIL en Oriente Medio³. El conflicto asimétrico que comenzó en 2014 entre las milicias armadas pro-rusas del Dombás y Ucrania está en la génesis de la guerra desencadenada en los años siguientes, que llevado a la invasión de este país por la Federación Rusa en 2022.

Este tipo de conflictos asimétricos plantea retos importantes para los gestores de la seguridad nacional y para la estabilidad mundial. Las guerras de Afganistán, Irak, Siria y Libia son ejemplos de la evolución de las amenazas asimétricas en un espectro que abarca desde los atentados terroristas aislados hasta la insurgencia y la formación de “unidades militares” de mayor envergadura. En ellos se desarrollan distintas modalidades de violencia armada —desde la delincuencia organizada con arraigo territorial hasta combates con armamento militar— que configuran el espectro volátil en el que se confunden los límites conceptuales que definen a cada uno de ellos. El crimen se incorpora a los procedimientos de violencia armada, obtención o destrucción de recursos y gestión de los territorios conquistados por la insurgencia, mientras se desarrollan vínculos entre insurgentes, organizaciones terroristas y redes criminales. También se ha producido un desarrollo preocupante del crimen organizado en muchos países, cuyas redes —en algunos casos— han dado un salto evolutivo para formar bandas armadas capaces de hacer frente a las fuerzas de seguridad estatales.

Coaliciones de milicias armadas han llegado a derrotar a ejércitos regulares y a controlar amplias extensiones de territorio rural y zonas urbanas en Afganistán, en Oriente Medio, en el norte de África y el Sahel, partiendo inicialmente de movimientos terroristas clandestinos o de bandas guerrilleras o criminales. La rápida victoria militar de las milicias talibanes sobre el ejército gubernamental afgano en agosto de 2021 es el resultado de un plan militar eficaz, competencia táctica y mensajes políticos simples difundidos con medios sofisticados⁴. Las milicias

3 Las redes terroristas integradas en Daesh / ISIS han sido denominadas de varias maneras en Occidente partiendo de su nombre originario en árabe —*Al Dawla Al-Islamiya fi al Iraq wa al-Sham*— que significa “Estado Islámico en Irak y el Levante” (EIIL), y es el término que utilizan los informes de las Naciones Unidas (en inglés Islamic State in Iraq and the Levant, ISIL). No obstante, con frecuencia se le denomina también “Estado Islámico en Irak y Siria” con una interpretación diferente de su alcance territorial (Islamic State in Iraq and Syria, o DAESH / ISIS por sus siglas en inglés).

4 Desde hace años los *talibanes* habían realizado un esfuerzo para aislar capitales de provincia y aumentar el control sobre las zonas rurales. En el periodo previo a la ofensiva de 2021, sus fuerzas estaban preposicionadas en gran parte del país, preparadas para iniciar operaciones en el curso de la primavera y para tomar control de los pasos fronterizos en la zona occidental, antes de pasar al norte y al este. Los señores de la guerra de la Alianza del Norte no fueron capaces de movilizarse y

prorrusas en Ucrania han conseguido afianzar el control en algunos territorios, y fuerzas mercenarias extranjeras, asociadas a milicias o a fuerzas regulares, han intervenido en la guerra de Libia.

Una de las modalidades que han evolucionado en los conflictos asimétricos es la *guerra híbrida*, que ha atraído la atención de muchos gobiernos en los últimos años como una de las principales amenazas para la seguridad. Se trata de amenazas que combinan medios militares y no militares, difuminando los límites entre la guerra y la paz. En la actualidad también entra en la lógica de ciertas potencias militares el recurso a la *guerra híbrida* como forma de enfrentamiento con otros Estados por debajo del umbral del conflicto bélico. Los analistas militares coinciden en que este proceso hace cada vez menos clara la línea divisoria entre guerra asimétrica y guerra convencional.

La línea divisoria entre el conflicto armado y la violencia criminal es cada vez menos nítida. Resulta difícil distinguir los parámetros que definen las actividades criminales en función de los actores involucrados, diferenciando a unos de otros (insurgentes, terroristas, piratas y otras bandas criminales). Al realizar actividades criminales tanto para la financiación de la organización terrorista o insurgente como en beneficio propio, quedan integrados en un complejo espectro que abarca desde operaciones con táctica irregular contra objetivos estratégicos, hasta la delincuencia común. Estas acciones violentas se dan al menos en tres modalidades⁵: como denegación de recursos al adversario; como fuente de abastecimiento de los efectivos de las bandas armadas o milicias insurgentes, a modo de solución logística; o como ingreso económico para financiar o incentivar a los participantes en la campaña o en beneficio personal.

Además de introducir nuevos escenarios para los que es necesario desarrollar conceptos y capacidades específicas, este fenómeno abre la posibilidad de que Estados con capacidad militar convencional limitada o reducida (como Irán), o

reaccionar a tiempo, tampoco el ejército. También puede destacarse la estrategia política e informativa de los *talibanes* en apoyo de las operaciones. Analistas militares con experiencia en la ISAF también señalan que en los últimos años los *talibanes* habían mejorado mucho su adiestramiento y la calidad del armamento de sus unidades, equiparable al de muchos ejércitos regulares. La OTAN se retiró de Afganistán a fines de agosto de 2021 tras una evacuación apresurada y difícil, quedando el país bajo control de las milicias *talibanes*. Muchos análisis se han centrado en la debilidad del ejército afgano debido a la falta de liderazgo y de profesionalidad, la corrupción y las divisiones políticas y sectarias, a pesar de la inversión realizada por la OTAN en su modernización. Aunque se trata de factores importantes, también ha sido determinante la propaganda talibán sobre la ofensiva. Véase Barry, Ben, “Understanding the Taliban’s Military Victory”, Londres: IISS, 19 de agosto de 2021. Disponible en: <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2021/08/taliban-military-victory>

⁵ *Crimen y conflicto armado, op. cit.*, pp. 114 y ss.

actores no estatales (como Hezbolláh), puedan dotarse de capacidades críticas suficientes para ser relevantes en determinados escenarios de conflicto explotando las vulnerabilidades de terceros. Esta evolución de las modalidades de conflicto más habituales configura en gran medida los rasgos de inestabilidad en el flanco sur de la OTAN y plantea importantes interrogantes a las respuestas que puedan dar los aliados frente a las amenazas asimétricas, o las agresiones en la *zona gris*, en las que es necesario abordar muchos aspectos que no están incluidos en el concepto clásico de defensa colectiva o lucha contra el terrorismo.

1. Las amenazas asimétricas

El concepto de *conflicto asimétrico* se ha desarrollado en las últimas décadas, asociado a las amenazas procedentes del terrorismo, el crimen organizado y la insurgencia. Se basa en la asimetría entre adversarios con una disparidad de recursos, de capacidades, de fuerzas y de tácticas, y habitualmente también por la diversa naturaleza jurídico-política entre ellos (estatales - no estatales). Tradicionalmente se ha definido a los adversarios que optan por la táctica irregular como “guerrillas” o “insurgentes”. Aunque la formulación de este concepto es relativamente moderna, sus rasgos característicos y elementos constitutivos no lo son. Hay muchos ejemplos históricos de enfrentamientos asimétricos desde la Antigüedad. La guerra irregular en el siglo XXI comparte muchas de las características de los conflictos de otras épocas históricas, sin embargo, con frecuencia incorporan elementos propios que antes no existían, como el uso de ciertas tecnologías, la operación en redes transnacionales o la guerra de información, por citar algunos ejemplos. Los Estados han considerado hasta fines del siglo XX que la insurgencia y el terrorismo eran “contingencias de pequeña entidad” en conflictos de baja intensidad⁶. Sin embargo, este tipo de contingencias ha evolucionado en algunos países hacia escenarios comprometedores para las fuerzas militares y de seguridad, y poniendo en riesgo el funcionamiento normal del Estado o, en algunos casos, provocando su colapso (el caso de Afganistán, Somalia y Libia).

En estos escenarios, la distinción entre combatientes y no combatientes es cada vez menos nítida en el marco de complejas interacciones entre el Estado y la sociedad civil, y entre esta y los insurgentes, terroristas o criminales que controlan *de facto* un territorio determinado⁷. Con el recurso a medios de comunicación di-

6 Freedman, Lawrence, “The Revolution in Strategic Affairs”, *op. cit.*, pp. 74 y 75.

7 Freedman precisa a continuación: “Military planners must consider potential enemies from fanatical terrorists to disaffected great powers. They must prepare for hostile acts, which can cover

giales y redes sociales, se hace cada vez más importante la percepción —o la distorsión— del conflicto en la opinión pública, al llegar al conjunto de la sociedad y a otros países tanto la información real como la información manipulada, sin una distinción clara entre ambas. La diferencia entre estos conceptos se hace con fines expositivos, pero en la realidad estos fenómenos se presentan como un *espectro continuo sin divisiones nítidas*, en el que puede darse la presencia de distintas modalidades de violencia armada y criminalidad, en mayor o menor medida, junto a otras actividades no violentas en sí mismas, como la manipulación informativa.

En los últimos años, más del 80% de las víctimas mortales por violencia armada han sido consecuencia de amenazas asimétricas relacionadas con el terrorismo, el crimen organizado y la insurgencia en el marco de *conflictos de baja o media intensidad*, especialmente en zonas geográficas en las que la violencia y la impunidad se refuerzan mutuamente. La *Declaración de Ginebra sobre Violencia y Desarrollo*, apoyándose en estudios realizados en las dos primeras décadas del siglo XXI, ha documentado el impacto letal de la violencia armada en territorios en los que no hay una guerra declarada entre Estados⁸. Entre los rasgos de la mortalidad por violencia armada destacan el uso de armas pequeñas y ligeras, explosivos y armamento anticuado; la prevalencia de conflictos entre actores no estatales, y entre estos y el Estado; y una elevada proporción de no combatientes entre las víctimas. Con frecuencia la mortalidad alcanza niveles muy elevados en países en los que se producen conflictos de baja y media intensidad por terrorismo o por formas de criminalidad endémica, como el crimen organizado, las bandas armadas, pandillas urbanas o el narcotráfico.

the spectrum from the improvised explosive device in a shopping mall to guerrilla ambushes to traditional battle to nuclear exchanges, and perhaps even “cyberwar” directed against critical information systems”. Freedman, Lawrence, “The Revolution in Strategic Affairs”, *op. cit.*, p. 76.

8 Más de medio millón de personas murieron en el mundo de forma violenta cada año entre 2004 y 2012, de las que un 10-15% fueron muertes directas por conflictos armados y el resto por otros tipos de violencia. Los países más afectados por la violencia letal en este periodo no fueron solo países en estado de guerra, sino también países de alta criminalidad y terrorismo, entre ellos El Salvador, Irak, Jamaica y Honduras, además de Siria. América Central y el Caribe, Suramérica, y África Subsahariana registran niveles muy elevados de violencia letal, en comparación con otras regiones del mundo, principalmente causada por el uso de armas de fuego pequeñas y ligeras. Véanse los informes *Global Burden of Armed Violence 2011*, Ginebra: Geneva Declaration on Armed Violence and Development, 2011, pp. 43-45, disponible en: <http://www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence/global-burden-of-armed-violence-2011.html>; y *Global Burden of Armed Violence 2015*, Ginebra: Geneva Declaration on Armed Violence and Development, 2015, pp. 8-58, disponible en: <http://www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence/global-burden-of-armed-violence-2015.html>

Más de un tercio de los países de la comunidad internacional viven una situación de inestabilidad e inseguridad, y hay un número creciente de Estados fallidos. Esto permite explotar vulnerabilidades realizando actividades ilícitas que erosionan la legitimidad y sostenibilidad del Estado. Existe una relación estable entre la fragilidad del Estado y la tendencia a mayores niveles de violencia, en la que tienden a diluirse los límites conceptuales entre la guerra convencional, el crimen organizado y el terrorismo. El homicidio representa más de dos tercios de todas las muertes violentas en el mundo. Se crean oportunidades para diversos tipos de delincuencia, y hay una mayor incidencia en la población civil.

El armamento usado en la mayoría de los conflictos asimétricos está constituido por explosivos improvisados, armas pequeñas y ligeras, y sus municiones, muchas veces procedentes de la desmovilización de ejércitos regulares. Estas armas, que con frecuencia circulan a través de redes del tráfico ilícito y están basadas en la tecnología de mediados del siglo XX, son las que causan la mayor mortalidad en conflictos armados o en zonas donde la criminalidad está muy arraigada, y las más difíciles de controlar. En los conflictos armados actuales estas armas se emplean con mayor frecuencia que las armas sofisticadas. No existen tratados internacionales ni mecanismos eficaces para controlar y limitar este tipo de explosivos, armas y municiones, que son las que causan más víctimas mortales. Las relaciones entre terrorismo, criminalidad organizada e insurgencia han entrado en una nueva fase evolutiva al integrarse estas formas de violencia armada en un espectro más complejo en el que intervienen también nuevas tecnologías de comunicación, tecnologías comerciales de doble uso, guerra de información, Estados y “actores no estatales con patrocinio estatal” que actúan como intermediarios con tácticas asimétricas versátiles en conflictos situados por debajo del umbral del conflicto bélico convencional. Todas ellas confluyen en las amenazas híbridas, que plantean nuevos retos a los Estados miembros de la OTAN.

Terrorismo

En la Unión Europea se define el *terrorismo* como un “conjunto de actos intencionados tipificados como delitos según los respectivos Derechos nacionales que, por su naturaleza o su contexto, puedan lesionar gravemente a un país o a una organización internacional cuando su autor los cometa, o amenace con hacerlo, con el fin de intimidar gravemente a una población, obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo, o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una

organización internacional”⁹. No obstante, no existe una definición internacionalmente aceptada del concepto de terrorismo.

Más allá de las modalidades clásicas de terrorismo tal y como ha sido conocido desde el siglo XIX —con asociación a la insurgencia armada o sin ella— desde principios del siglo XXI se ha surgido un nuevo elemento en su evolución al aparecer organizaciones terroristas capaces de atacar a larga distancia a otros Estados en su propio territorio. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 en EE. UU. han sido un punto de inflexión tanto en el concepto que se tenía del terrorismo como en el carácter de la amenaza. Los atentados terroristas del 16 de mayo de 2003 en Marruecos y del 11 de marzo de 2004 en España, seguidos de otros en años posteriores en Túnez, Turquía, Irak, Egipto, Bélgica, Indonesia, Francia, Reino Unido, Dinamarca, Alemania y en muchos otros países reflejan no solo el agravamiento de la situación en Oriente Medio y Afganistán, sino también el proceso de transformación de la amenaza en formas poco conocidas hasta entonces y su capacidad de actuar en otras regiones del planeta. La existencia de “redes durmientes” y de simpatizantes dispuestos a colaborar con la “causa terrorista” se infravaloró

9 Definición de la Unión Europea en la *Decisión Marco del Consejo de la UE, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo*, Artículo 1: Delitos de terrorismo y derechos y principios fundamentales. 1. Todos los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que se consideren delitos de terrorismo los actos intencionados a que se refieren las letras a) a i) tipificados como delitos según los respectivos Derechos nacionales que, por su naturaleza o su contexto, puedan lesionar gravemente a un país o a una organización internacional cuando su autor los cometa con el fin de: -intimidar gravemente a una población, -obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo, -o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional; a) atentados contra la vida de una persona que puedan tener resultado de muerte; b) atentados graves contra la integridad física de una persona; c) secuestro o toma de rehenes; d) destrucciones masivas en instalaciones gubernamentales o públicas, sistemas de transporte, infraestructuras, incluidos los sistemas informáticos, plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, lugares públicos o propiedades privadas, que puedan poner en peligro vidas humanas o producir un gran perjuicio económico; e) apoderamiento ilícito de aeronaves y de buques o de otros medios de transporte colectivo o de mercancías; f) fabricación, tenencia, adquisición, transporte, suministro o utilización de armas de fuego, explosivos, armas nucleares, biológicas y químicas e investigación y desarrollo de armas biológicas y químicas; g) liberación de sustancias peligrosas, o provocación de incendios, inundaciones o explosiones cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas; h) perturbación o interrupción del suministro de agua, electricidad u otro recurso natural fundamental cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas; i) amenaza de ejercer cualesquiera de las conductas enumeradas en las letras a) a h). Bruselas: Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 164/3, 22.6.2002. Disponible en: www.boe.es/doue/2002/164/L00003-00007.pdf

durante años en muchos países, a pesar de las presiones de los países de origen de los integristas, que deseaban una acción policial decisiva para su desarticulación.

Combatientes terroristas extranjeros

Con este fenómeno, agravado en los últimos años por el retorno de combatientes terroristas a sus países de residencia anterior, el surgimiento de nuevas amenazas asimétricas lleva a definir nuevas fronteras cambiantes e inestables —tangibles o intangibles—. En algunos casos, se trata de lugares remotos o aislados. En otros casos, existen amenazas en gestación dentro de zonas situadas dentro del propio territorio nacional, donde no son percibidas hasta que se manifiestan, o hasta que se detecta la relación que existe entre lo que sucede en las zonas de conflicto alejadas, en otras regiones del planeta, y su impacto en la seguridad nacional. El retorno de combatientes extranjeros a su lugar de residencia habitual en países occidentales también está asociado con el riesgo de refuerzo de células clandestinas en los países receptores. En el movimiento yihadista es importante la red de relaciones que existe entre los combatientes y terroristas que actúan en Afganistán, Oriente Medio y África, y su retaguardia en Europa, América y Asia. Su presencia en países europeos plantea riesgos de seguridad importantes.

En general, los combatientes terroristas extranjeros tienen experiencia en combate, en uso de armas de fuego y explosivos. Algunos también disponen de capacidades técnicas en informática, publicidad en redes sociales, e incluso de formación científica. Tras acciones militares o policiales decisivas en los países de origen o en los de residencia, la fragmentación de organizaciones terroristas en pequeños grupos y su dispersión abre el camino a vías de reorganización y mutación, con capacidad de contagio en ciertas capas de la población. La desmovilización de movimientos terroristas o guerrilleros implica con frecuencia la fragmentación o desintegración de redes primarias, dando lugar a la dispersión de elementos diversos en redes secundarias, más pequeñas, que a veces se integran en redes criminales. Unidades guerrilleras de insurgentes y células terroristas pueden confluir en un escenario de conflicto y desarrollar modalidades de coordinación táctica o de integración, llegando a formar unidades paramilitares de mayor envergadura y complejidad de tipo paramilitar, en busca del control del territorio. Posteriormente, una sucesión de reveses militares conduce al abandono de la base territorial y a una involución, retornando a la naturaleza anterior, guerrillera o terrorista, a medida que se diluye la estructura paramilitar. Entre los restos de las fuerzas paramilitares en descomposición y las unidades insurgentes

y terroristas se desarrollan flujos directos que se alimentan mutuamente, como ha ocurrido en Siria y en Libia.

Entorno geopolítico del terrorismo

Los medios que tienen los actores no estatales para causar daños se están diversificando, al igual que sus motivaciones, a medida que se difuminan las diferencias entre distintas formas de violencia. Las tendencias en la evolución futura del terrorismo dependerán en gran medida del desenlace de los numerosos conflictos intra e interestatales actualmente en curso o de su continuación (las guerras civiles en Siria, Afganistán, Irak, Libia, Sahel, Somalia, Yemen, Afganistán) y de la extensión del “espacio sin gobierno”, un entorno propicio para el extremismo. En segundo lugar, también influirá el destino de los combatientes extranjeros de milicias desmovilizadas o derrotadas, así como la motivación ideológica en los sectores sociales mal integrados que puedan convertirse en reclutas del extremismo violento. Las interpretaciones minoritarias extremistas de la religión seguirán siendo probablemente la justificación más citada para el terrorismo. En la evolución de este escenario en Oriente Medio y el norte de África pueden destacarse tres factores¹⁰:

1. La rivalidad entre Irán y Arabia Saudita seguirá alimentando el sectarismo chií-suní, que impulsa el desmoronamiento de las estructuras estatales en gran parte de Oriente Medio.
2. Las tensiones entre las diversas formas de militancia que citan la religión y la percepción de la hegemonía occidental como causa principal de la lucha, y también dentro de dichas tendencias. Aunque el terrorismo por motivos religiosos fluctuará entre regiones, es probable que se agrave el cisma entre chiíes y suníes, y entre los suníes extremistas y quienes ellos consideran “no creyentes”.
3. El mantenimiento de la ideología del “enemigo lejano” entre los movimientos extremistas, en referencia a Occidente.

Como ocurre con el crimen organizado, parte del proceso de desarrollo y financiación del terrorismo y la insurgencia tiene lugar también en continentes distintos de los que son el escenario del conflicto. Aunque los fondos obtenidos de donantes a través de coberturas lícitas y de actividades ilícitas puedan ir

¹⁰ Véase el apartado sobre tendencias en el terrorismo del National Intelligence Council's Global Trends Report, *Global Trends: Paradox of Progress*, *op. cit.*, pp. 223-226.

destinados a la financiación de entidades o actividades de la misma red en otros países donde se encuentra el núcleo de la organización, el método descentralizado de recaudación y el procedimiento de transferencia de fondos permite también su desviación y dispersión en distintas direcciones¹¹. Por ello es difícil calificar e identificar a estos núcleos de las redes criminales y terroristas transnacionales y la orientación de sus actividades, lo que plantea un reto importante a los servicios de inteligencia y las fuerzas de seguridad. Un síntoma de estos procesos es la relación que existe actualmente entre las redes establecidas Oriente medio, Suramérica y Asia Central, y su actuación en otras regiones del mundo. En determinadas condiciones, este entorno también puede convertirse en un campo de operaciones de la *guerra híbrida*.

La falta de estabilidad y deficiencias de gobernanza en África, Oriente Medio y Asia Meridional crean condiciones propicias para la continuación de la violencia, al ser regiones que experimentan rápidos cambios políticos y sociales, gobiernos autocráticos, desigualdades de género y disparidades económicas. Los efectos del cambio climático, la degradación del medio ambiente y de los recursos hídricos en la región de Oriente Medio y en el Norte de África-Sahel, entre otros factores, puede aumentar la presión interna sobre Estados frágiles y fallidos ante su incapacidad para proporcionar recursos básicos suficientes, alimentos y agua a sus poblaciones.

A esta tendencia contribuye también la pérdida de conexión con la comunidad de origen de los jóvenes descendientes de inmigrantes en ciudades europeas y norteamericanas. La capacidad de los gobiernos para realizar reformas políticas y económicas que aborden los agravios y percepciones de privación de derechos contribuiría a desacreditar las ideologías extremistas como medio único para lograr reformas¹².

Aunque la tecnología introducirá algunas compensaciones, también puede tener efectos adversos al facilitar las comunicaciones en red, el reclutamiento, la logística y la letalidad de los terroristas. Estas tecnologías también permitirán una

11 Véase *Crimen y Conflicto Armado*, *op. cit.*, pp. 278-281.

12 Se considera que la privación de derechos, la represión y la humillación pueden llevar a las personas a buscar el poder y el control a través de la violencia. Un cierto nivel de alienación, derivado de la desconexión de la corriente sociocultural, de la incapacidad de participar en el proceso político, de hacer frente a la disminución de las oportunidades de matrimonio, o de la incapacidad de alcanzar los beneficios económicos y el estatus que se perciben como “merecidos” por parte de la sociedad, seguirán siendo fuentes constantes de violencia impulsada por el agravio. También el deseo individual de aventura, fama y pertenencia puede ser una motivación para la participación individual en el terrorismo. *Global Trends: Paradox of Progress*, *op. cit.*

mayor descentralización de las amenazas, haciendo posible la evolución de organizaciones centralizadas y jerarquizadas a redes de militancia atomizada y dispersa, lo que cambiará su naturaleza y estrategia, planteando nuevos retos a la lucha antiterrorista¹³.

Crimen organizado

El crimen organizado también ha llegado a convertirse en una amenaza para la seguridad de muchos Estados y regiones, dado el desarrollo de sus capacidades ofensivas, que en muchos casos desborda a las fuerzas de policía y hace posible el control y gestión de territorios sustraídos a Estados soberanos. Son organizaciones implicadas en acciones de fraude, contrabando, narcotráfico, extorsión, robos, homicidio, secuestros y la financiación de otras actividades delictivas. La *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional* define al “grupo delictivo organizado” como “un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”¹⁴. En un estudio de

13 Aunque la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos analiza la amenaza terrorista desde una óptica política, militar y policial, el análisis del director de Inteligencia de 2017 entra de lleno en los aspectos sociológicos de la génesis del terrorismo. Considera que las ideas sobre los roles de género y la masculinidad también pueden influir en la lucha antiterrorista, ya que la tecnología de la información y el intercambio de ideas amplían las percepciones de los comportamientos “masculinos” aceptables. Los estudios demuestran que la violencia está a veces vinculada a sentimientos de masculinidad lesionada; cuando los hombres no pueden cumplir los papeles tradicionales de esposos, padres o proveedores, pueden recurrir a la violencia para demostrar su poder masculino o su capacidad de defender a su pueblo y sus valores. El fomento de la modificación de los conceptos de las normas de género, que han emprendido varias ONG, también puede ayudar a mejorar el vínculo entre la masculinidad y la violencia a todos los niveles. *Global Global Trends: Paradox of Progress*, op. cit., pp. 224-226.

14 *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, el 15 de noviembre de 2000, mediante la Resolución A/RES/55/25. Firmada en Palermo el 15 de diciembre de 2000. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Viena. Naciones Unidas: Nueva York, 2004. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>. Consultado el 16/12/2017. Sin embargo, hay también otras definiciones en el marco de las leyes nacionales. En el caso España, el artículo 570 bis del Código Penal lo define como “la agrupación formada por más de dos personas, con carácter estable o por tiempo indefinido, que de manera concertada y coordinada se repartan diversas tareas o funciones con el fin de cometer

Naciones Unidas de 2009 se estimaba que la delincuencia organizada transnacional generaba beneficios equivalentes al 1,5% del PIB mundial, y que equivalía aproximadamente al 7% de las exportaciones mundiales de mercancías¹⁵. También hay constancia de su cooperación y simbiosis con organizaciones terroristas.

La simbiosis entre delincuencia organizada y redes terroristas

Tanto los grupos terroristas como el crimen organizado han desarrollado métodos de financiación basados en tráfico ilícito, robo, pillaje, contrabando y recaudación ilícita mediante extorsión. Destacan las siguientes actividades¹⁶:

- a) Contactos con la delincuencia organizada, que permiten el desarrollo paralelo de sus actividades en zonas urbanas, rurales o deshabitadas, consideradas como “tierra de nadie” hasta la ocupación efectiva por fuerzas del orden;
- b) Desarrollo de una relación de simbiosis con grupos criminales y con sectores marginales de la población que los apoyan a cambio de beneficiarse de las actividades delictivas;
- c) Constitución de bandas de delincuentes armados con estructura paramilitar, similares a grupos guerrilleros, reflejando una ambivalencia entre insurgencia y bandolerismo.

Las organizaciones criminales suelen ser jerárquicas y dependientes de dirigentes con poder y carisma, que ejercen un firme control de la organización a través de su estructura en el ámbito de la seguridad, las finanzas y las operaciones. Las actuaciones policiales o militares gubernamentales tienden a neutralizar o arrestar a los dirigentes en la cúspide de la jerarquía, llegando en algunos casos a su desarticulación. Pero rara vez llegan a disolver totalmente la organización, dada su complejidad y la extensión de sus redes transnacionales, como ocurre con

delitos, así como de llevar a cabo la perpetración reiterada de faltas”. Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, texto consolidado y actualizado en 2015. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444>. El umbral de la definición, según la Decisión Marco 2008/841/JAI de 24 octubre del Consejo Europeo de Lucha contra la Delincuencia Organizada, estaría en conductas delictivas sancionadas con más de cuatro años de privación de libertad. 15 Datos del informe *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes*, Viena: United Nations Office on Drugs and Crime, 2011. Disponible en: <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/estimating-illicit-financial-flows-resulting-drug-trafficking-and>

16 Véase *Crimen y conflicto armado*, op. cit., pp. 276 y ss.

las redes terroristas. El poder centralizado de la organización se debilita, dando lugar a fisuras internas y enfrentamientos entre facciones. A medida que las jerarquías se debilitan, el funcionamiento en redes descentralizadas y la actuación de agentes independientes cubren gradualmente este vacío de poder¹⁷. Aunque la organización mantenga su nombre y proyección ideológica, comienza a transformarse gradualmente en otras redes descentralizadas. Este fenómeno se ha dado en América Latina, entre organizaciones de narcotraficantes, y también en Al Qaida tras la desaparición de sus líderes principales y de otros dirigentes de su círculo próximo.

Como ocurre con otras formas de conflicto asimétrico en las que la insurgencia y el crimen organizado están presentes, existe también un trasvase de motivaciones entre la lucha por la ideología y el poder, y la lucha por la búsqueda de beneficios económicos. El auge de la delincuencia en la violencia armada impulsa una tendencia al incremento de tensiones y conflictos que, por sus características, no siempre pueden definirse como “guerras”, pero están vinculados a ellas o constituyen formas paralelas de violencia organizada a gran escala, con especial impacto en la inseguridad de la población civil.

En el siglo XX la cooperación regular entre grupos criminales y terroristas no era muy frecuente. El crimen organizado solía buscar un *statu quo* que le permitiese mantener sus ventajas en las actividades ilícitas con un gobierno débil, mientras que las organizaciones terroristas e insurgentes armados tenían como objetivo socavar o derrocar a un régimen abriendo un nuevo escenario desconocido. Terroristas y redes criminales cooperaban solo en casos específicos, cuando estas facilitaban armas, municiones, explosivos y falsificación de documentos.

En la última década del siglo XX algunas organizaciones terroristas e insurgentes buscaron fuentes de financiación propias en las actividades ilícitas que antes eran explotadas solo por redes criminales¹⁸. El proceso de *criminalidad lucrativa* ha producido una simbiosis entre las organizaciones terroristas y las redes criminales transnacionales, ya que las primeras recurren sistemáticamente a la obtención de beneficios por medios ilícitos, dando lugar a “organizaciones criminal-terroristas”, que persiguen al mismo tiempo objetivos económicos y políticos. Estas organizaciones toleran a sus miembros la actividad criminal en beneficio propio a cambio del desvío de una parte para la financiación de la organización

17 Dishman, Christopher, “6 Terrorist and Criminal Dynamics: A Look Beyond the Horizon”. *Beyond Convergence*. Institute for National Strategic Studies, Washington D.C.: National Defense University, 2016. Disponible en: <https://cco.ndu.edu/BCWWO/Article/980805/6-terrorist-and-criminal-dynamics-a-look-beyond-the-horizon/>, pp. 144-150.

18 *Ibidem*, pp. 140 y ss.

y el enriquecimiento de sus líderes. De esta manera, las organizaciones terroristas han diversificado sus actividades de financiación asumiendo otras actividades delictivas. En algunos casos, miembros de organizaciones terroristas mostraron más interés en el beneficio obtenido por procedimientos criminales que en los objetivos políticos que habían constituido el origen del movimiento insurgente o terrorista. Esta forma de financiación se ha convertido en un factor determinante del cambio de motivación de los miembros de estas organizaciones.

Se trata de organizaciones que buscan zonas de conflicto o Estados frágiles para poder operar libremente. Este tipo de escenarios les permite realizar sus acciones criminales, muchas veces en un entorno bélico, ya que su propia actividad terrorista o de insurgencia requiere una fuente de financiación, que a su vez encubre su enriquecimiento personal. Por la misma razón, existe un interés en mantener el conflicto en curso, ya que es la situación que les permite el control de recursos económicos para sustentar el poder. Entre las actividades habituales de movimientos de insurgencia con fines terroristas están los secuestros, la extorsión, los atracos, el tráfico de drogas y de seres humanos, y el contrabando de recursos naturales, como el petróleo. Se trata de una práctica que lleva a las fuerzas guerrilleras a realizar operaciones para controlar los pozos de petróleo y también las terminales de exportación situadas en los puertos, como ha ocurrido en Irak y en Libia. Estas prácticas incluyen el secuestro y la toma de prisioneros para esclavizarlos en el sistema productivo o para ponerlos a la venta. En general, las actividades de explotación ilegal de recursos en todo el mundo atraen otras actividades ilícitas y criminales, como el tráfico de drogas y la prostitución, creando zonas controladas por grupos criminales que interactúan con los guerrilleros. De este modo se priva al adversario de recursos humanos y se obtienen ingresos, especialmente secuestrando a prisioneros de alto valor económico para obtener un rescate.

Narcotráfico

El narcotráfico es la forma más lucrativa del crimen organizado internacional e incide en otras formas de delincuencia y de violencia armada. América Latina es una de las regiones más afectadas por el narcotráfico, vinculado especialmente al tráfico de coca desde Colombia, Perú y Bolivia. México y otros países de Centroamérica y el Caribe se han convertido en una zona de tránsito con destino a Norteamérica y Europa, donde están los principales mercados de consumo. Las organizaciones criminales del narcotráfico han llegado a tener una cierta capacidad paramilitar, con armamento, estructura jerárquica y santuarios territoriales similares a los de las guerrillas. Esto ha forzado a las autoridades de diversos países a utilizar al ejército para combatirlos. La

relación entre el narcotráfico y la financiación del terrorismo se ha convertido en un factor clave de inseguridad para los Estados y para regiones enteras. En Afganistán existen redes de contrabando muy arraigadas en el narcotráfico, que a su vez están asociadas al tráfico de armas y al terrorismo, produciendo una especie de simbiosis entre ambos fenómenos. Afganistán ha sido el origen principal del mercado de opio y de heroína en todo el mundo desde hace décadas, lo que ha permitido la financiación de la insurgencia y del terrorismo, con un fuerte impacto negativo en la seguridad regional¹⁹. En las redes criminales se producen tanto procesos de concentración de sus componentes y subestructuras, como procesos de descentralización y fragmentación o dispersión. Redes independientes pueden ser fusionadas y centralizadas por sistemas jerarquizados controlados desde alguna zona o santuario que permite gestionar procesos transnacionales. Esto ocurre con las redes del narcotráfico, desde el cultivo de plantas en Suramérica hasta la distribución de la droga, una vez procesada, en Europa, incluido su transporte, comercialización y protección paramilitar por el territorio africano como zona de tránsito. El fenómeno inverso ha conducido al proceso de fragmentación de los cárteles de la droga en algunos países, provocado por la presión de la justicia y de las fuerzas de seguridad, dando lugar a una jerarquía debilitada, tensiones entre facciones y fragmentación. Algo similar ha ocurrido al EIIL desde su derrota militar en 2017-2018, ya que participa en las redes de narcotráfico establecidas desde Afganistán, y también en las redes de distribución de *captagón*, creadas más recientemente desde Oriente Medio.

La protección armada de una actividad criminal durante las fases de explotación y comercialización es uno de los factores clave en el origen de las “unidades paramilitares” del crimen organizado y la que alimenta la relación entre el control de recursos económicos y el mantenimiento de unidades armadas. La interacción entre redes criminales ha llevado también al establecimiento de vínculos de asociación entre bandas menores de delincuentes y organizaciones criminales o terroristas más importantes a través de la subcontratación de servicios, delegación de funciones de protección armada local y la gestión de las redes de distribución de los productos objeto del tráfico ilícito.

Piratería

Otra forma específica de crimen organizado es la piratería, definida por la *Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar* como “un acto ilegal de violencia o depredación cometidos por un buque (o aeronave) privado contra

¹⁹ Véase: www.unodc.org/unodc/en/drug-trafficking/central-asia.html

un buque en alta mar o en un lugar no sometido a la jurisdicción de ningún Estado²⁰. Este concepto de piratería se complementa con el de “robo a mano armada contra los buques” de la Organización Marítima Internacional (OMI) para definir actos ilícitos que no sean actos de piratería por haber sido cometidos dentro de las aguas interiores, aguas archipelágicas o mar territorial de un Estado²¹. Al igual que el crimen organizado y el terrorismo, la piratería tiene un impacto negativo en la economía, la seguridad y la estabilidad política de las zonas afectadas. Además, amenaza la libertad del tráfico marítimo y el comercio, llegando incluso a hacer a los buques mercantes desviarse de las rutas marítimas habituales, con costes económicos adicionales.

La piratería en África ha tenido especial trascendencia en las últimas décadas. El riesgo para la navegación en el océano Índico, al sur del mar Rojo y en el golfo de Adén es elevado. La piratería somalí ha sido una seria amenaza desde 2006 en una zona importante de tránsito marítimo comercial y de pesca. Las navieras y armadores que envían a sus buques mercantes y de pesca por la zona han adoptado medidas de seguridad especiales, incluidas fuerzas de seguridad privada, y la comunidad internacional ha enviado fuerzas navales al océano Índico²². Se trata

20 “A) Acto ilegal de violencia o de detención o todo acto de depredación cometidos con un propósito personal por la tripulación o los pasajeros de un buque privado o de una aeronave privada y dirigidos: i. Contra un buque o una aeronave en la alta mar o contra personas o bienes a bordo de ellos; ii. Contra un buque o una aeronave, personas o bienes que se encuentren en un lugar no sometido a la jurisdicción de ningún Estado. B) Todo acto de participación voluntaria en la utilización de un buque o de una aeronave, cuando el que lo realice tenga conocimiento de hechos que den a dicho buque o aeronave el carácter de buque o aeronave pirata. c) Todo acto que tenga por objeto incitar a los actos definidos en el apartado a) o en el apartado b) o facilitarlos intencionalmente”. *Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, artículo 101. Disponible en: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convememar_es.pdf

21 Robos a mano armada perpetrados contra buques son “cualesquiera actos ilícitos de violencia o detención, o cualesquiera actos de depredación o de amenaza de depredación que no sean actos de piratería, cometidos con fines privados y dirigidos contra un buque o contra personas o bienes a bordo de este, dentro de las aguas interiores de un Estado, aguas archipelágicas y mar territorial”. Organización Marítima Internacional, *Actos de piratería y robos a mano armada perpetrados contra los buques*. Recomendaciones a los Gobiernos para prevenir y reprimir los actos de piratería y robos a mano armada contra los buques. MSC.1/Circ.1333, Anexo, 26 junio 2009, p. 1. Resolución A.1025(26) de 2 de diciembre de 2009; y *Código de prácticas para la investigación de los delitos de piratería y robo a mano armada perpetrados contra los buques*. Véase también Moral Martín, Pablo, *La piratería marítima, un fenómeno de índole regional y alcance global. naturaleza e impacto económico*. Documento de opinión 42/2015, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 23 de abril de 2015, p. 5. Este artículo compara los dos documentos citados.

22 El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó las Resoluciones 1814 (que solicitaba escolta para los buques del Programa Mundial de Alimentos), 1816 y 1838; ampliadas posteriormente

de un problema relacionado con la falta de gobernanza, la sequía, el subdesarrollo, la pobreza y otros factores derivados, así como la inseguridad por la guerra y el terrorismo en áreas adyacentes, que han convertido a Somalia en un “Estado fallido”²³. En este país el origen de la piratería está en las “fuerzas de protección costera” de carácter privado creadas por el crimen organizado local, ocupando el vacío de poder que ha dejado el frágil Estado somalí. Las “fuerzas de protección costera” locales han usurpado ilegalmente funciones de control del mar territorial y de la zona económica exclusiva para extender sus actividades delictivas en beneficio propio usando el argumento del “expolio y saqueo de recursos económicos marítimos por los extranjeros”. En este fenómeno existe una asociación entre los piratas y las milicias armadas de los señores de la guerra que ejercen el control territorial en algunas zonas del continente. Posteriormente esta conexión ha evolucionado con otros contactos con las redes terroristas procedentes de Oriente Medio²⁴.

Desde las costas de Somalia, la piratería ha llegado a lanzar ataques a más de 1.300 millas de distancia en el océano Índico, abarcando el golfo de Adén desde la salida del mar Rojo y amplias extensiones marítimas²⁵. Desde campamentos en la costa, los piratas proyectan sus flotillas de ataque con pequeñas lanchas o con viejos pesqueros capturados como plataformas nodriza de avituallamiento para las unidades atacantes en alta mar. Disponen de sofisticados equipos de comunicaciones para mantenerse en contacto con sus bases en tierra firme. Con frecuencia sus embarcaciones se confunden con los barcos pesqueros. El fenómeno de la piratería también es una amenaza importante en la costa atlántica de África

por las Resoluciones 1846 y 1851. El Consejo de la UE decidió apoyar con una estrategia naval el cumplimiento de las resoluciones, de forma que en diciembre de 2008 se lanzó la Operación Atalanta.

23 Véase el informe *ICC INTERNATIONAL MARITIME BUREAU PIRACY AND ARMED ROBBERY AGAINST SHIPS REPORT FOR THE PERIOD OF 1 January – 30 June 2016*, Londres: ICC International Maritime Bureau, julio de 2016. Disponible en: <http://icc.se/wp-content/uploads/2016/07/2016-Q2-IMB-Piracy-Report-Abridged.pdf>

24 En 2016 había al menos dos células de ISIL en Somalia. Una de ellas opera en las montañas Bari de Puntland, dirigida por Abdelqader Mumin, antiguo líder de Al-Shabaab que se ha asociado a ISIL, con unos 300 combatientes que reciben armas, dinero y apoyo logístico desde Yemen. La otra célula de ISIL es Jabhat East Africa, que opera al sur de Somalia en la región de Ras Kiamboni. Véase: *Report of the Secretary General on the Threat Posed by ISIL (Da'esh) to International Peace and Security and the Range of United Nations Efforts in Support of Member States in Countering the Threat*, S/2016/830, Nueva York: Naciones Unidas, 2016, puntos 23-28.

25 Véase el informe *International Maritime Bureau Piracy and Armed Robbery Against Ships Report for the Period of 1 January – 30 June 2016*, Londres: ICC. Disponible en: <https://www.icc.se/wp-content/uploads/2016/07/2016-Q2-IMB-Piracy-Report-Abridged.pdf>

—especialmente en el golfo de Guinea— amenaza relacionada con la posibilidad de robar petróleo durante el transporte marítimo para destinarlo al tráfico ilícito. Más de dos terceras partes de los ataques piratas en el golfo de Guinea se han producido cerca de Nigeria en sus costas y en vías fluviales.

El Sureste Asiático también ha sufrido un aumento de la piratería en las últimas décadas, al tratarse de una zona clave de tránsito del comercio marítimo mundial, especialmente en los mares territoriales y puertos del estrecho de Malaca y Singapur. Pero en su conjunto la zona afectada abarca los mares de Tailandia, Filipinas, Indonesia, Malasia y Myanmar, una de las zonas más importantes de tráfico marítimo en el mundo. Indonesia y Malasia son los países más afectados.

Insurgencia

En la insurgencia armada, la táctica irregular intenta imponer a las fuerzas estatales el despliegue de medios de defensa pasiva, haciéndole evolucionar posteriormente hacia acciones que le obliguen a extender gradualmente el dispositivo de protección y a dispersar sus recursos, al obligarle a reforzar la vigilancia en sus puntos débiles. En el enfrentamiento asimétrico la parte más débil evita el choque directo con la más fuerte, tiene la iniciativa en la acción, intenta explotar las vulnerabilidades generadas por la dispersión de recursos y sorprender al adversario de forma evasiva, cambiando rápidamente la relación existente entre el espacio y los efectivos en un marco de incertidumbre. El adversario asimétrico busca una zona protegida que no ofrezca un blanco definido a las fuerzas regulares; obtiene ventaja de las limitaciones de un adversario técnicamente más complejo y organizado al obligarle a proteger un espacio geográfico y a dispersar sus recursos para llevarle a una *debilidad relativa*. En este proceso se busca el apoyo de un sector de la población, simpatizantes pasivos y activos que faciliten la infiltración. También se persigue la provocación de una respuesta del Estado —presencia policial o militar en zonas públicas y acciones de fuerza— que a su vez ofrezca nuevos objetivos. En muchos escenarios de conflicto, hay una convergencia del terrorismo, el crimen organizado y la insurgencia que plantea riesgos importantes para la seguridad nacional en muchos países, incluso llegando a constituir un desafío para los principios de soberanía y de integridad territorial. Además, estas tendencias se caracterizan en el siglo XXI por una creciente interconectividad y el uso innovador de tecnologías accesibles en el mercado, que ofrecen a terroristas, criminales e insurgentes la posibilidad de articular y explotar vulnerabilidades en la seguridad nacional. Las redes de actores no estatales, una vez arraigadas, reducen la capacidad de los Estados para gobernar. En estos países es frecuente

la militarización de la policía, dotándola de medios y armas equiparables a las de ciertas unidades militares o al empleo de fuerzas militares en labores de seguridad interior y orden público. Las bandas criminales, terroristas e insurgentes suelen superar en capacidades a las fuerzas de policía convencionales, que deben transformarse en unidades adiestradas y equipadas como las fuerzas militares o asumir una labor residual de seguridad local. En este último caso, las fuerzas armadas acaban transformándose en fuerzas de seguridad interior. El resultado de estos procesos es el desarrollo de “ejércitos-policía” que se alejan tanto de las funciones militares clásicas de un ejército regular como de las funciones normales de las fuerzas policiales, a medida que se militariza la seguridad interior con una fusión policial-militar, como ha sido el caso de una serie de países que se enfrentan a este tipo de amenazas, donde alcanzan proporciones de conflicto armado (México, Colombia, Brasil, Paraguay, Irak).

Una vez estructuradas, las fuerzas insurgentes suelen ser jerárquicas y dependientes de dirigentes con poder, que ejercen un firme control de la organización. Las intervenciones gubernamentales, cuando tienen éxito, tienden a neutralizar a los mandos y a los grupos que controlan la cúspide de la jerarquía, logrando en algunos casos su desarticulación, aunque sin llegar a disolver totalmente los vínculos entre sus componentes y sus redes, que son frecuentemente complejas y de alcance transnacional. Esto implica una disolución del poder centralizado, que al debilitarse da lugar a fisuras internas y formación de facciones autónomas. Estas, organizándose como redes descentralizadas, cubren gradualmente el vacío de poder y transforman la organización desde dentro, aunque mantenga su nombre y proyección ideológica publicitaria²⁶. En estos procesos, la protección armada de actividades criminales ha sido tradicionalmente un factor clave en el origen de “unidades paramilitares” del crimen organizado, con las que se alimenta la simbiosis entre el control de recursos económicos y el mantenimiento de unidades armadas no estatales.

El enfrentamiento con el Estado

Los movimientos de insurgencia parten de una posición de debilidad frente al aparato de seguridad de un Estado —salvo que se trate de un Estado fallido— y necesitan en la fase inicial el mantenimiento de la confidencialidad sobre su existencia y actividades. La necesidad de confidencialidad y clandestinidad tiende a

26 Dishman, Christopher, *Terrorist and Criminal Dynamics: A Look Beyond the Horizon*, op. cit., pp. 144-150.

reducirse a medida que el movimiento crece y aumenta el apoyo popular en fases sucesivas en las que la movilización y la difusión de mensajes adquiere mayor importancia para etapas posteriores de desarrollo²⁷. En los enfrentamientos entre insurgentes y fuerzas gubernamentales son determinantes las condiciones del entorno en el que se desarrollan las operaciones.

Pero las operaciones de contrainsurgencia suelen ser intensivas en recursos humanos, dada la amplitud de actividades que implica el mantenimiento del orden y la seguridad en una región en conflicto. En algunos conflictos, se ha asumido que las fuerzas regulares requieren una ventaja de 15 a 1 para vencer a los insurgentes, aunque una pauta para hacer este cálculo también es la proporción de fuerzas de seguridad sobre la población local. Sin embargo, no hay una relación numérica fija de tropas regulares frente a los insurgentes que garantice el éxito en una operación de contrainsurgencia²⁸. Las guerrillas insurgentes que tienen la pretensión de establecer sobre un territorio mecanismos de gestión propios aprovechando un vacío de poder, o la debilidad de las instituciones locales, requieren métodos estables para financiar sus actividades y para su lucro personal. Comparten este rasgo con ciertas formas de terrorismo y con el crimen organizado, buscando recursos más allá de los métodos irregulares o esporádicos de captación de fondos propios de la delincuencia común.

Según la experiencia histórica y de recientes conflictos, la insurgencia suele operar en zonas rurales y montañosas en las que los guerrilleros pueden ocultarse, encontrar una retaguardia, refugios y apoyo de la población local, voluntario o bajo amenaza. Ejemplos de ello son los escenarios de conflicto en Colombia, Afganistán, el Cáucaso, Somalia o el Sahel. Sin embargo, las ciudades, especialmente los grandes centros urbanos, plantean graves problemas de seguridad y se encuentran entre las zonas del planeta con mayor potencial conflictivo, ya que los actores no estatales armados operan en ellos para mejorar su eficacia y su capacidad de supervivencia, como ha ocurrido en las ciudades de Siria ocupadas por Daesh / ISIS.

27 Ver *Crimen y Conflicto Armado*, *op. cit.*, pp. 148-152.

28 Las recomendaciones de densidad o *índice tropas-población local* suelen situarse entre 20 y 25 efectivos militares o contrainsurgentes por cada 1.000 habitantes residentes. Esto llevaría a calcular una relación de fuerzas efectiva equivalente al 2 o 2,5% de la población local. Sin embargo, los cálculos dependen en la realidad de muchos factores que intervienen en la situación sobre el terreno, entre ellos, el grado de apoyo de la población local al movimiento insurgente. *The U.S. Army & Marine Corps Contrainsurgency Field Manual*, U.S. Department of the Army. Chicago: The University of Chicago Press, 2006, pp. 22-23.

Conscientes de la imposibilidad de alcanzar una victoria rápida y decisiva que ponga fin a la guerra en conflictos relacionados con la insurgencia, algunos gobiernos han optado por distintas formas de *ingeniería social* para la construcción de naciones e instituciones, afrontando importantes retos políticos y culturales. Según un estudio de la RAND Corporation sobre el desenlace de guerras civiles y campañas de contrainsurgencia, de 30 conflictos analizados desde 1978 hasta 2010, solamente en ocho casos hubo victorias decisivas e inequívocas del gobierno²⁹.

Insurgencia en el entorno urbano

En el pasado, las ciudades siempre fueron un reto para las operaciones militares. En unos casos los ejércitos optaban por evitarlas y rodearlas en sus avances; en otros casos las asediaban, aislándolas del exterior. En el presente las zonas urbanas presentan retos importantes para afrontar la insurgencia armada por diversas razones. En primer lugar, las ciudades son ahora más extensas y tienen más concentración de población. En segundo lugar, las doctrinas militares actuales no permiten atacar a la población civil. Tanto sitiar una ciudad de más de un millón de habitantes como conquistarla plantean importantes problemas de carácter militar y humanitario, así como un esfuerzo considerable y un alto riesgo. Las experiencias en Beirut, Mogadiscio, Grozny, Mosul y Raqqa lo demuestran, y por ello se hace lo posible por evitar el combate urbano.

Un informe de las Naciones Unidas de 2016 aporta datos significativos sobre el fenómeno del crecimiento urbano: había en esa fecha 512 ciudades en todo el mundo que tenían más de un millón de habitantes, y 31 ciudades con más de 10 millones de habitantes. En la tendencia al crecimiento de los núcleos urbanos hasta formar *megaciudades*, la experiencia ha mostrado un crecimiento exponencial de la violencia. Diversas formas de criminalidad son capaces de controlar distritos urbanos enteros, como factor desencadenante de los conflictos de baja intensidad, un fenómeno con especial incidencia en Iberoamérica normalmente asociado al crimen organizado y al narcotráfico. Este fenómeno de la violencia armada alcanza mayor gravedad zonas que se han caracterizado por una urbanización rápida y desordenada, traducida en grandes diferencias sociales y bolsas de pobreza, creando un escenario de *frontera socioeconómica*. Estas características ya

29 Paul, Christopher; Clark, Colin y Grill, Beth, *Victory has a thousand fathers: Sources of Success in Counterinsurgency*, documento para la Oficina del Secretario de Defensa, Santa Mónica (CA): RAND Corporation, 2010.

se manifiestan con claridad en muchas zonas urbanas de Iberoamérica, en zonas propensas a insurrecciones y a la violencia armada.

El aumento de la urbanización impulsado por los cambios económicos y climáticos supondrá un problema para muchas sociedades y un reto para las operaciones militares a cualquier escala. Habrá una mayor necesidad de operar con daños colaterales mínimos o nulos en entornos en los que la diferencia entre combatientes y no combatientes es difícil de discernir. Las nuevas tecnologías serán esenciales para garantizar un adecuado conocimiento de la situación en estos escenarios. Los edificios y las zonas subterráneas inhiben los sistemas de sensores, y las interferencias de radiofrecuencia pueden degradar su rendimiento y el de las comunicaciones, por lo que aumenta la complejidad de las operaciones. Se prevé que las zonas urbanas sean un escenario en el que se desarrollen cada vez más operaciones militares. El futuro entorno operativo urbano será de naturaleza híbrida y multidimensional, y el éxito en él dependerá de muchos factores: gestión de la información, compromiso social y medios electrónicos y cibernéticos, entre otros. Las fuerzas militares multinacionales en operaciones de estabilización tendrán que trabajar con los gobiernos locales, con las ONG, con organizaciones gubernamentales y con las fuerzas de seguridad locales. Sin embargo, pueden producirse problemas de interoperabilidad entre las fuerzas multinacionales desplegadas³⁰.

2. Armamento y tecnologías

Armamento

La insurgencia ha recurrido sistemáticamente al uso de armas de fuego portátiles, lanzagranadas y explosivos, especialmente artefactos explosivos improvisados. En las configuraciones más complejas dentro del espectro de la guerra híbrida también tienen acceso a misiles de corto alcance, vehículos aéreos no tripulados y otras tecnologías adaptadas para el combate³¹. Las milicias de Hezbolá han

30 *Science & Technology Trends 2020-2040. Exploring the S&T Edge*. Bruselas: NATO Science & Technology Organization, 2020, p. 34.

31 Fusiles de asalto automáticos de calibres 7,62 mm y 5,56 mm, pistolas, lanzagranadas. Con frecuencia son unidades robadas de arsenales, del tráfico ilícito vinculado a fuerzas regulares, de ejércitos desmovilizados, armas abandonadas en zonas de combate, o procedentes del contrabando de armas de las redes criminales. La variedad de armas a las que tienen acceso insurgentes y terroristas puede ser muy amplia: misiles anticarro, lanzagranadas de fabricación artesanal o modificados. Véase: “Dispatch from the Field: Islamic State Weapons in Kobane”, *Conflict Armament*

desarrollado capacidad de operar algunos sistemas de misiles de fabricación iraní (*Fateh-110*) y siria (*M-600*). En la guerra del Yemen las fuerzas insurgentes llegaron a utilizar misiles balísticos con un alcance de más de 600 km³². En algunos escenarios bélicos (Oriente Medio, norte de África y Ucrania) los insurgentes han utilizado carros de combate sustraídos a fuerzas regulares o se han dotado de armas anticarro. El acceso a ciertos tipos de armamento, como misiles guiados de precisión y vehículos aéreos no tripulados, les proporciona medios ofensivos para atacar infraestructuras críticas, bases militares en el exterior y centros gubernamentales. También existen casos en los que milicias armadas han adquirido material bélico propio de un ejército regular. Hay testimonios sobre la calidad del armamento de las milicias de Hezbolá en el Líbano y Siria, y las de los talibanes en Afganistán, armas obtenidas por contrabando o sustraídas al enemigo. Lo mismo ha sucedido entre las fuerzas separatistas en el sureste de Ucrania. En los casos citados se trata de milicias que disponen de decenas de miles de efectivos armados equipados con carros de combate, vehículos de infantería y artillería, reproduciendo una estructura paramilitar³³.

En el extremo tecnológico opuesto, otras armas utilizadas por este tipo de insurgencia son el artefacto explosivo improvisado, de uso común en todos los frentes y zonas de conflicto, tanto urbanas como rurales; vehículos explosivos suicidas; bombonas de gas de uso doméstico utilizadas con explosivos y metralla en cañones improvisados de fabricación artesanal; bombas-barril y calentadores de gas modificados. Al inicio de la tercera década del siglo XXI las armas de alta tecnología —robótica, informática, drones y sistemas autónomos— coexisten con sistemas más tradicionales en escenarios de combate de ciudades destruidas o

Research (CAR), Londres, abril, 2015, p. 6, disponible en: https://www.conflictarm.com/wp-content/uploads/2015/04/Islamic_State_Weapons_in_Kobane.pdf; y “Where the Islamic State Gets its Weapons”, *The New York Times Magazine*, 27 de abril de 2015, disponible en: <https://www.nytimes.com/2015/04/27/magazine/where-the-islamic-state-gets-its-weapons.html>

32 El misil interceptado en Al Raim el 19 de mayo de 2017, lanzado desde el territorio controlado por los insurgentes al norte de Yemen, era similar al Burkan-2, un misil derivado del SCUD de origen soviético. Los insurgentes Yemen también tienen la capacidad de adaptar y modificar misiles antiaéreos de modelos antiguos para reconvertirlos en misiles superficie-superficie. *Jane's Defence Weekly*, vol. 54, n.º 14, 17 de mayo 2017, p. 18.

33 Spyer, Jonathan, “Frozen Out”, *Jane's Intelligence Review*, vol. 29, n.º 11, noviembre, 2017, pp. 36-40. El autor cita fuentes del *Kyiv Post* del 30 de marzo de 2017 que estiman las fuerzas separatistas en unos 30.000 efectivos, 390 carros de combate, 800 vehículos de combate de infantería y 630 piezas de artillería. Estos datos no están contrastados, pero incluso con un amplio margen de error son significativos en cuanto a la potencia de fuego y la naturaleza de estas milicias.

zonas remotas y semidesérticas contra distintas formas de insurgencia armada y terrorismo.

Además, también pueden recurrir a tecnologías de doble uso disponibles en el mercado para adaptarlas y desarrollar otros tipos de armas. El uso de sistemas de navegación por satélite y de comunicaciones móviles permite realizar ataques coordinados de pequeñas unidades y operaciones dispersas y la oportunidad de llevar a cabo formas de guerra irregular con mayor eficacia, mientras se evitan enfrentamientos directos con fuerzas militares superiores. Las capacidades de algunos actores no estatales les permiten la producción de tecnología para fabricar “barcos explosivos” y usar vehículos aéreos no tripulados de fabricación comercial adaptados a fines militares. Asimismo, han desarrollado aplicaciones para la utilización de Google Earth para localizar objetivos en tierra, y la navegación por GPS mediante dispositivos comerciales y la tecnología de acceso a frecuencias, basándose en tecnologías comerciales. También se han producido en Siria ataques con armas químicas —con cloro y con gas sarín— y el EIIL ha utilizado gas mostaza.

Esta evolución de la capacidad tecnológica de la insurgencia está en el origen de la primera teoría sobre la *guerra híbrida*, formulada por William Nemeth en 2002 al analizar el desarrollo de la guerra de Chechenia³⁴. Según Nemeth, las características sociopolíticas de las sociedades en las que se genera la insurgencia, que él denomina “sociedades híbridas”, tienen un impacto decisivo en el modo de combatir y en su “doctrina militar”, combinando su cultura política y militar tradicional con nuevas tecnologías y métodos de organización. Como punto de partida de un proceso de desarrollo conceptual de las *amenazas híbridas*.

Amenazas asimétricas en el ámbito NRBQ y gestión de riesgos

Las tecnologías nuclear, radiológica, biológica y química (NRBQ) están evolucionando técnicamente, como otros sectores industriales, y las nuevas tecnologías de la información y de doble uso están desempeñando un papel importante en un proceso acumulativo de innovación. En el contexto de las amenazas asimétricas, la existencia de desfases conceptuales en los sistemas NRBQ implica determinados riesgos. A menudo asociados a las armas de destrucción masiva en la percepción pública, los materiales y tecnologías NRBQ forman parte de un sistema más complejo y de usos más amplios que los militares. En el sector civil hay instalaciones de producción industrial, usuarios de industrias derivadas y usuarios finales

34 Nemeth, William J., *Future War and Chechnya: A Case for Hybrid Warfare*, op. cit.

de productos o servicios. En el sector militar, además de los materiales (nucleares o químicos), se necesitan medios de lanzamiento, dispositivos integrados, explosivos, detonadores, sistemas de guía. Tanto los sistemas civiles como los militares están expuestos a vulnerabilidades particulares, por ejemplo, al sabotaje mediante ciberataques. Pero, por su naturaleza, las instalaciones civiles son mucho más numerosas que las militares y están más expuestas a una agresión.

Solo nueve países disponen de armas nucleares, con capacidades muy diferentes. Pero en el mundo hay más de 450 reactores nucleares y un número elevado de instalaciones relacionadas con ellos (por ejemplo, producción, transporte y almacenamiento de combustible, retirada y almacenamiento de combustible gastado). Miles de instalaciones industriales y hospitalarias en todo el mundo utilizan fuentes radiactivas. Las armas químicas, prohibidas por la Convención de 1993, solo se han utilizado recientemente en el conflicto de Siria, aunque existen indicios de que algunos países disponen de ellas en sus arsenales militares. Sin embargo, hay en el mundo miles de instalaciones industriales con sustancias químicas tóxicas, de producción y de almacenamiento, o para uso en otros productos industriales. Lo mismo ocurre con los agentes biológicos almacenados y utilizados en numerosos laboratorios en todo el mundo, o presentes en residuos de instalaciones hospitalarias. Todo ello implica la exposición de estas instalaciones, en su mayoría civiles, a riesgos de diversa naturaleza, incluidas las amenazas asimétricas.

La convergencia de la biotecnología moderna con tecnologías emergentes también influirá en los escenarios de riesgo asociados a las armas biológicas y amenazas a la bioseguridad. Estas tecnologías tienen en común la capacidad de facilitar el desarrollo y la producción de armas biológicas y sus sistemas de vectores. Cada tecnología emergente podría de algún modo permitir la automatización de operaciones específicas que antes requerían la manipulación por parte de un ser humano. Además, estas tecnologías emergentes son vulnerables a ciberataques por lo que sus sistemas, o los datos que contienen, podrían ser robados, utilizados de forma indebida o manipulados, incluso para actividades que podrían facilitar el desarrollo, la producción o el suministro de armas biológicas, o causar fallos instalaciones biológicas críticas y en sus equipos. Los avances en Inteligencia Artificial (IA) podrían facilitar el diseño de un patógeno que afectara solo a individuos o grupos de personas específicos. La recopilación y el acceso a los datos del genoma ya se realizan en algunas empresas. El establecimiento de normas de seguridad y privacidad de los datos genómicos es fundamental para reducir el riesgo de uso indebido de los datos para el desarrollo de armas biológicas. Los avances en producción aditiva y robótica han puesto nuevos mecanismos de difusión de

patógenos a disposición de un número cada vez mayor de entidades³⁵. Si no se protegen, estas tecnologías y los materiales empleados podrían ser robados durante el transporte o en la instalación, desviados a otros fines y utilizados contra otros países (incluido el país proveedor). Aunque hasta ahora no se han adoptado normas internacionales de seguridad en las instalaciones industriales o laboratorios químicos/biológicos, los debates en algunos foros multilaterales siguen en curso. Por lo tanto, las normas o son nacionales, o simplemente no existen.

Sin embargo, el riesgo de desvío en el área de responsabilidad del usuario final se tiene en cuenta antes de autorizar una licencia de exportación en los Estados miembros de los regímenes de control de exportaciones de tecnologías sensibles y de doble uso. Las normas de seguridad —incluida la protección física— en una instalación NRBQ de usuario final son tenidas en cuenta por los países suministradores durante el proceso de concesión de licencias de exportación, y podrían determinar la aprobación o denegación de una licencia de exportación por parte de las autoridades nacionales para suministrar tecnologías sensibles a terceros países³⁶. La gestión del riesgo —basada en las normas nacionales de seguridad/protección aplicadas en instalaciones NRBQ— es también un factor relevante en el control de las exportaciones. El mismo razonamiento se utiliza para las armas convencionales: la protección física necesaria de los lugares de almacenamiento, los inventarios, la seguridad, etc., para evitar robos o transferencias no autorizadas de armas a otros usuarios potenciales. Una tecnología militar sensible no se vendería a un país sin la debida concienciación sobre la gestión de riesgos y las normas de seguridad.

Por otra parte, tradicionalmente se establece una diferencia entre las tecnologías convencionales (militares o de doble uso) y las tecnologías y materiales NRBQ en función de la naturaleza de cada una de ellas. Sin embargo, en la práctica —a efectos de gestión de riesgos— las tecnologías convencionales también se integran en los procesos productivos, instalaciones y dispositivos NRBQ, en los que los materiales NRBQ son un componente más, aunque esencial, de un

35 *Ibidem*, pp. 24-39. Sin embargo, no hay todavía razones para exagerar estos riesgos, ya que aún no se han utilizado datos sensibles con éxito, ni se conocen casos concretos de uso de drones para dispersar agentes biológicos armados.

36 Salazar, Gonzalo de, “What is Next in Export Controls? Updating criteria and methodologies in non-proliferation and arms control”, Real Instituto Elcano. Este es el caso de las exportaciones nucleares. Véase también IAEA, *Guidelines for the Export of Nuclear Material, Equipment and Technology*, INF/CIRC/254/Rev.13/Part 1. Viena: IAEA, 8 de noviembre de 2016; y Australia Group, *Guidelines for Transfers of Sensitive Chemical or Biological Items*. París: Australia Group, junio, 2015, disponible en: <http://www.australiagroup.net/en/guidelines.html>

sistema de mayor complejidad. Con frecuencia se ignora esta integración de tecnologías convencionales o de doble uso en sistemas NRBQ. Como consecuencia, se pueden identificar dos elementos que caracterizan ciertas lagunas conceptuales en este ámbito³⁷:

1. Desde una perspectiva de gestión de riesgos, los sistemas NRBQ no pueden concebirse como una categoría aislada. Están integrados en un complejo espectro de tecnologías, que van desde los elementos convencionales e informáticos hasta los NRBQ, pasando por las tecnologías de doble uso. Por lo tanto, el control exclusivo de los de materiales NRBQ no es suficiente para evitar la proliferación ni para conseguir una gestión de riesgos eficaz. Las tecnologías convencionales complementarias o de doble uso utilizables para producir o usar estos materiales también deben regularse, ya que un fallo técnico o un sabotaje en un segmento mecánico o digital de una instalación puede producir un desastre nuclear, químico o biológico.
2. Los resultados de una agresión NRBQ también pueden ser alcanzados por actores estatales o no estatales con instrumentos convencionales, aunque no posean ellos mismos material NRBQ, atacando instalaciones e infraestructuras que los contengan. Esta cuestión es especialmente importante en relación con amenazas terroristas, pero también en un escenario de guerra híbrida: personal infiltrado, terroristas o piratas informáticos pueden utilizar instrumentos convencionales o cibernéticos para una acción ofensiva contra instalaciones NRBQ.

Más allá de las medidas de prevención, protección física y defensa, la resiliencia y la seguridad por diseño son, por tanto, de suma importancia en las infraestructuras críticas civiles y en su entorno. En muchos países, estas infraestructuras críticas dependen del sector privado, que también es responsable de aplicar las normas de resiliencia y seguridad. Esto implica la necesidad de un alto grado de coordinación entre las empresas privadas y las autoridades nacionales, con el objetivo de afrontar las vulnerabilidades, mejorar las normas de seguridad y de resiliencia, incluidos acuerdos contractuales. Los procedimientos y criterios de regulación y de concesión de licencias pueden ser útiles para estos fines.

La coordinación y evaluación de la información a través de los centros nacionales de prevención-defensa-resiliencia y las empresas operadoras de las

37 "What is Next in Export Controls? Updating criteria and methodologies in non-proliferation and arms control", *op. cit.*

instalaciones es importante para supervisar la seguridad de las infraestructuras críticas y mejorar el conocimiento de la situación y los riesgos existentes, aumentando la capacidad de relacionar acontecimientos aparentemente no vinculados que podrían ser síntomas de una amenaza.

3. Las amenazas asimétricas en el flanco sur: la evolución hacia formas de guerra híbrida

La OTAN estableció el concepto de flanco sur en 1951 como base para una estrategia de defensa del Mediterráneo oriental que incluía a Italia, Grecia y Turquía. El concepto ha evolucionado en las últimas décadas y en la actualidad abarca un ámbito geográfico más amplio, incluyendo —además de Oriente Medio— África del Norte y el Sahel. Los aliados del flanco sur de la OTAN han perseguido el reconocimiento de los riesgos existentes para la cuenca mediterránea y para sus intereses nacionales. Todo ello ha supuesto la superación del concepto original de flanco sur y un cambio en la definición de la estrategia regional en el Mediterráneo y el Sahel. Entre los temas clave en esta estrategia destaca la importancia de la interoperabilidad entre los socios del sur, y entre ellos y los aliados de la OTAN³⁸. Otro aspecto importante es mitigar las amenazas para la seguridad en el Mediterráneo, lo que requiere un refuerzo de la estabilidad de los Estados, el tratamiento adecuado de los flujos migratorios y la cooperación en la lucha contra el terrorismo, que se superponen a las tensiones derivadas de los conflictos de Oriente Medio. Todos estos factores suponen importantes fuentes de inestabilidad cuyas consecuencias se dejan sentir en el Mediterráneo y Europa, lo que ha motivado una creciente atención por parte de la OTAN y la Unión Europea.

Las tensiones en Oriente Medio

Sobre el telón de fondo del conflicto árabe-israelí, que dura desde mediados del siglo XX, se han producido nuevas tensiones y una degradación general del entorno de seguridad en Oriente Medio. Los efectos directos y colaterales de la llamada “Primavera Árabe” han desestabilizado a muchos países de la región, e incluso han modificado *de facto* algunas fronteras, pero no han dado paso a regímenes democráticos estables. Esta inestabilidad se ha extendido gradualmente al flanco sur de la OTAN: Mediterráneo, Norte de África y Sahel. Como consecuencia de

38 Ülgen, Sinan y Casapoglu, Can, *A Threat Based Strategy for NATO's Southern Flank*. Washington / Bruselas: Carnegie Endowment, 2016.

los conflictos en Oriente Medio, las fronteras establecidas tras la Primera Guerra Mundial están sometidas a una gran presión por conflictos armados de diversa intensidad. En países como Irak, Libia, Siria y Yemen, el Estado-nación se enfrenta al desafío de diversos actores no estatales armados que ejercen una creciente influencia, con poder y recursos a veces comparables a los de pequeños Estados. Y aunque el Estado Islámico parecía haber sido derrotado en Oriente Medio, es probable que se produzcan nuevas mutaciones de esta amenaza que lleven a futuros escenarios de tensión y conflicto. Por ahora, Irak ha podido restaurar su integridad territorial parcialmente, aunque hay zonas no controladas por el gobierno de Bagdad; Irán ha aumentado su influencia regional; Siria se ha sumido en una guerra civil que dura ya 10 años; y se han producido conflictos en Libia y en Yemen, cuyos efectos rebasan sus fronteras y fragmentan sus respectivos territorios. Por otra parte, se ha producido en años recientes una grave crisis en las relaciones entre los Estados del golfo Pérsico y Catar, que condujo en 2017 a una ruptura de relaciones con dicho país por parte de Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Baréin, Egipto y otros países musulmanes. En los últimos años, especialmente desde 2015, ha aumentado la rivalidad entre Arabia Saudita e Irán, con tensiones en las que confluyen la competición estratégica, la rivalidad religiosa entre suníes y chiítas, así como profundas diferencias ideológico-políticas entre los regímenes que gobiernan ambos países. La política expansiva de Irán en las últimas décadas, exacerbada por su desafío nuclear y balístico, y por el uso de milicias armadas como instrumentos de su política, es percibida como un intento de cambiar el *statu quo* en Oriente Medio. En paralelo al desarrollo de la rivalidad árabe-iraní, también se percibe una gradual aproximación entre Israel y algunos países árabes, motivada en gran medida por la percepción de Irán como un enemigo común³⁹.

Aunque EE. UU. sigue siendo la potencia más influyente y con mayor presencia militar en Oriente Medio, en la última década la región ha sido testigo de la irrupción de Rusia como un actor político y militar relevante. En la política exterior y de seguridad rusa en Oriente Medio destacan su papel en la negociación del acuerdo nuclear con Irán y la intervención militar rusa en Siria en apoyo al régimen de Damasco, ambos en 2015. Además, el curso de las relaciones entre Rusia e Israel en los últimos años también ha influido en el nivel de interlocución de Moscú en la región, con una posición más equilibrada y aspiraciones a un posible papel de “*bróker político*” que todavía no ha podido consolidar. Turquía opera en los territorios contiguos a su frontera con Siria, donde ya ha tenido incidentes

39 En 2020, Israel estableció relaciones diplomáticas con EAU, Baréin y Marruecos.

militares con Rusia, incluido el derribo de un avión de combate ruso en 2015. En 2017 Turquía ha acordado con Catar el establecimiento de una base militar en este país, que actualmente tiene unos 300 efectivos⁴⁰.

Aunque el escenario estratégico de Oriente Medio tiene rasgos propios y los orígenes de los conflictos en la región son totalmente diferentes de los que afectan a la tensión Este-Oeste, existen factores que impiden trazar una línea divisoria nítida entre la seguridad euroatlántica y la de Oriente Medio. La competición estratégica y presencia militar de EE. UU. y Rusia en la zona, la ampliación de los intereses de seguridad de la OTAN hacia el flanco sur en los últimos años —con presencia desde Irak hasta Afganistán— se han consolidado como rasgos característicos del escenario de seguridad en la segunda década del siglo XXI. La retirada de la OTAN de Afganistán en 2021 y la caída de la mayor parte del país bajo control de los *talibanes* abre un nuevo periodo de incertidumbre en la región, en la que entran en juego los intereses de un aliado de la OTAN —Turquía— y de dos países de la región —Irán y Pakistán— junto a los de Rusia y China. Además, existen vínculos entre los grupos insurgentes de Afganistán y los de Oriente Medio.

Por su parte, Rusia ha establecido una base naval en Port Sudan, que se añade a su presencia militar en Siria y en Libia. EE. UU. y sus aliados europeos también mantienen una fuerte presencia militar, aérea y naval en la zona. Dada la importancia de las rutas marítimas de Oriente Medio para sus intereses, China ha establecido en 2017 una base naval y aérea en Yibuti, cercana a las bases militares de EE. UU. y Francia en el mismo país. Por otra parte, la perspectiva de una visión estratégica americano-europea en el Indo-Pacífico, en la que las rutas marítimas de Oriente Medio son a la vez zonas de tránsito y punto de encuentro entre potencias rivales, permiten ver a Oriente Medio como una región en la que se solapan las grandes fallas geopolíticas que prevalecen en el escenario de seguridad global.

Entre los factores que determinan la importancia estratégica de Oriente Medio, puede destacarse la posición geográfica de tres puntos atravesados por rutas de navegación marítima claves para el transporte de petróleo, el comercio mundial y los despliegues navales: el estrecho de Ormuz, el estrecho de Bab-el Mandeb y el canal de Suez⁴¹.

40 *The Military Balance 2020, op. cit.*, p. 371.

41 Véase: *Oil and gas trade volumes via major chokepoints in the Stated Policies Scenario, 2018-2040*, International Energy Agency. París: IEA, 2019, disponible en: <https://www.iea.org/data-and-statistics/charts/oil-and-gas-trade-volumes-via-major-chokepoints-in-the-stated-policies-scenario-2018-2040> ; y The Heritage Foundation, *2021 Index of US military Strength, Assessing*

- El estrecho de Ormuz, que une el golfo Pérsico con el mar de Arabia y el golfo de Omán, es el paso más transitado del mundo por los petroleros y también un “cuello de botella” crítico para el transporte marítimo, clave para las exportaciones de crudo a los mercados asiáticos. Dada su anchura —39 km en su punto más estrecho— y su proximidad a Irán, esta ruta es vulnerable a las interrupciones del tráfico, algo que ya ha ocurrido en el pasado, la última vez en 2019, por acciones de hostigamiento de unidades navales iraníes y hutíes.
- El estrecho de Bab el-Mandeb es otra vía marítima estratégica que une el mar Rojo con el océano Índico, entre el Cuerno de África y Yemen, con menos de 30 km de anchura en su punto más estrecho. Es transitada por buques mercantes en la ruta entre los mercados occidentales y los asiáticos, desde o hacia el canal de Suez, y por petroleros que siguen la ruta entre el golfo Pérsico y los mercados occidentales.
- El canal de Suez, construido en 1869, es la ruta marítima entre el Mediterráneo y el mar Rojo —que continúa hacia el océano Índico más allá de Bab el-Mandeb— y la principal ruta de transporte de petróleo desde el golfo Pérsico hacia Europa.

Los tres pasos marítimos son, al mismo tiempo, importantes activos estratégicos, ya que son empleados por las fuerzas navales para sus desplazamientos. Dado el alto volumen de tráfico marítimo en la región, no se puede emprender ninguna operación militar sin tener en cuenta las ventajas y riesgos que plantean estas rutas marítimas. La seguridad regional se ha deteriorado en los últimos años, y la zona es ahora muy inestable, pero en los próximos años Oriente Medio seguirá siendo una región clave desde el punto de vista estratégico.

Las capacidades de las fuerzas militares de los países de la región son muy diferentes, incluyendo potencias militares como Israel y Egipto, países con capacidades crecientes y fuerte inversión en defensa, como Arabia Saudita, y Estados con medios militares reducidos o irrelevantes. Por otra parte, históricamente, las cifras sobre el gasto en defensa para Oriente Medio han sido poco fiables⁴². Algunos países árabes están adquiriendo y actualizando sistemas de armas de última generación occidentales y rusos, mientras que otros Estados y actores no estatales

the Global Operating Environment. Washington: The Heritage Foundation, 2021, disponible en: <https://www.heritage.org/2021-index-us-military-strength/assessing-the-global-operating-environment/middle-east>

42 No hay datos disponibles de gasto militar en 2019 de Catar, Siria, Emiratos Árabes Unidos y Yemen, según el IISS y el SIPRI. Véase también The Heritage Foundation, *2021 Index of US military Strength, Assessing the Global Operating Environment*, *op. cit.*

de la región han respondido a la supremacía militar israelí invirtiendo en capacidades asimétricas y no convencionales.

Irán representa actualmente uno de los retos de seguridad más importantes en la región, en particular para EE. UU., Israel, Arabia Saudita y sus aliados. Además de contar con unas fuerzas militares numerosas, Irán dispone de otros medios de intervención, como determinados grupos armados no estatales en la región⁴³, así como medios de presión a través del desarrollo de su programa nuclear y de misiles balísticos. Irán recurre en gran medida a la guerra irregular e híbrida contra otros países de la región. Sin embargo, aunque las fuerzas armadas iraníes son las mayores de Oriente Medio, según los analistas, sus medios convencionales son en gran parte obsoletos y en deficiente estado de mantenimiento. El régimen internacional de sanciones ha impedido a Irán la modernización de su industria y también de sus fuerzas armadas al establecer restricciones a la venta de armamento desde otros países. Además, Irán atraviesa una crisis económica, agravada por las sanciones, que limita sus recursos financieros para la modernización de las fuerzas armadas. Esta desventaja frente a otros países de la región explica —desde la lógica iraní— el recurso a estrategias híbridas y a otros medios de disuasión, como los misiles balísticos. La combinación de estos factores y estrategias de intervención asimétrica y de disuasión, junto al volumen de sus fuerzas armadas convierte a Irán, a pesar de sus desventajas, en un importante actor regional en el plano militar⁴⁴.

43 Hamás, Hezbolá, el movimiento Mahdi y los insurgentes Hutíes, entre otras milicias, financiadas y adiestradas con medios iraníes. La fuerza de operaciones especiales Al Quds, de la Guardia Revolucionaria iraní, da formación y armamento a estas organizaciones, además de prestar apoyo a sus operaciones.

44 Irán tenía en 2020 un total de 610.000 efectivos en las FF. AA. Regulares y la Guardia Revolucionaria, dos organizaciones paralelas. El ejército iraní se basa en un sistema de servicio militar obligatorio de 18 a 21 meses. Sus más de 1.500 carros de combate son todos de modelos anticuados, principalmente T-54, T, 55 y T-72 soviéticos, así como carros de fabricación estadounidense M-47, M 48 y M-60, y Chieftain británicos adquiridos en la época del Sha antes de la revolución. La artillería cuenta con casi 7.000 unidades, también de sistemas anticuados. La Marina tiene 19 submarinos y 7 corbetas, igualmente buques obsoletos y de tecnología desfasada: 5 de las 7 corbetas iraníes se construyeron en los años 60 y principios de los 70 en Reino Unido y EE. UU. para la Marina Imperial Iraní, y aún siguen operativas. De los 19 submarinos, 15 son de la clase Ghadir, construidos en Irán, muy pequeños y con solo 125 tm de desplazamiento; pero la Guardia Revolucionaria opera un número considerable de lanchas rápidas y patrulleros aptos para sus tácticas asimétricas en aguas del golfo Pérsico. La fuerza aérea iraní es numerosa, con 333 aviones de combate, pero en su mayoría son modelos occidentales adquiridos antes de la revolución por el gobierno del Sha (F-4, F-5, F-1, F-14...), que ya no cuentan con repuestos y suministros de los fabricantes (EE. UU. y Francia), o aviones soviéticos de los años 80. Los sistemas de misiles balísticos tierra-tierra (Shahab y Fateh;

Las Fuerzas de Defensa de Israel están consideradas como las fuerzas militares más modernas y capaces de Oriente Medio. Israel dispone también de una avanzada capacidad industrial y tecnológica, y mantiene estrechas relaciones de cooperación militar con EE. UU. y con algunos países europeos. Entre sus prioridades recientes se incluyen el mantenimiento de su superioridad en la defensa antimisiles, obtención de información, desarrollo de armas de precisión y tecnologías cibernéticas. Israel dispone de eficaces sistemas de defensa antimisiles, como Iron Dome y Arrow. También tiene una fuerza de disuasión nuclear, aunque no reconocida oficialmente.

Las amenazas a las que se enfrenta Israel son principalmente de naturaleza asimétrica, lo que ha condicionado la configuración y planes de modernización de sus fuerzas armadas, sin necesidad de invertir en medios de proyección de la fuerza fuera de área, ya que prácticamente todas las operaciones se desarrollan en zonas cercanas a sus fronteras o en su territorio. Teniendo en cuenta su extensión territorial y el tamaño de su población, las fuerzas armadas israelíes tienen unas dimensiones y medios muy considerables, están bien adiestradas y equipadas con tecnología avanzada⁴⁵. Israel es el principal aliado de EE. UU. en Oriente Medio y un actor clave en el plano estratégico.

Egipto se enfrenta a importantes retos políticos, económicos y de seguridad. Con casi 440.000 efectivos en activo, Egipto tiene las segundas fuerzas armadas más numerosas de Oriente Medio, después de Irán, y las primeras del mundo árabe. Gran parte de su esfuerzo se ha centrado en la lucha contra la actividad terrorista en la península del Sinaí y, por lo tanto, en actividades de seguridad interior. Pero las fuerzas egipcias también han intervenido en la guerra de Libia y en Yemen. Egipto está haciendo un esfuerzo de modernización militar, pero sus fuerzas armadas todavía se caracterizan por la presencia de armamento, buques y

y Ghadr, Emad y Sajil cuando sean operativos) vienen a subsanar parcialmente estas deficiencias, junto a las capacidades asimétricas mencionadas, como la fuerza Al-Quds, unidades especiales de la Guardia Revolucionaria y las milicias controladas por Irán en otros países. Véase *The Military Balance 2021*, *op. cit.*, pp. 338-341.

45 Casi 170.000 efectivos y otros 465.000 en la reserva, 490 carros de combate modernos, 530 piezas de artillería y 354 aviones de combate (F-15, F-16, y F-35). Israel también opera 9 satélites militares y una fuerza de misiles. La componente naval, con 3 corbetas y 5 submarinos, es probablemente la menos relevante de sus FF. AA. En cuanto al gasto en defensa, además de su propia financiación de la defensa (21.700 millones de dólares en 2020, un 5,6% del PIB) recibe ayuda militar y financiación de EE. UU. por valor de 3.300 millones de dólares. Lopes da Silva, Diego; Tian, Nan; Marksteiner, Alexandra, *Trends In World Military Expenditure, 2020*, *op. cit.*, p. 2; y *The Military Balance 2020*, *op. cit.*, pp. 354-357.

equipos tecnológicamente desfasados, con muchos materiales de origen soviético, y también norteamericanos, de los años 60 y 70 del siglo pasado⁴⁶.

Los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG)⁴⁷ se sitúan en la línea de fractura árabe-persa, aunque su percepción de la amenaza iraní no es homogénea. En su conjunto, los países del CCG tienen las fuerzas armadas árabes mejor financiadas de la región. Sin embargo, en su conjunto los países del CCG no han llegado a consolidar una política común de seguridad ni una defensa colectiva, dadas las divergencias en sus prioridades nacionales y su diferente percepción de la amenaza. Arabia Saudita ejerce como líder *de facto* del CCG por razones de seguridad y económicas, es el país de Oriente Medio que más gasta en defensa y sus FF. AA. están entre las mejor equipadas de la región. Sin embargo, la operación militar realizada en Yemen desde 2015 ha puesto en evidencia notables deficiencias en la ejecución de ataques de precisión, coordinación tierra-aire y apoyo logístico⁴⁸. Estados Unidos es su mayor proveedor de armas y municiones.

46 Las FF. AA. egipcias, disponían de 438.500 efectivos en 2020, pero esta cifra incluye reclutas de reemplazo en servicio militar obligatorio. Tiene casi 2.500 carros de combate, de los que 1.130 son modernos M1A1 Abrams; 4.468 piezas de artillería; 6 submarinos; 10 fragatas; 2 buques anfibios modernos; y 584 aviones de combate, de los que casi un 45% son aviones de cuarta generación F-16 y Mirage 2000. Son, por lo tanto, fuerzas muy significativas, que dan a Egipto un importante peso militar en Oriente Medio, y a ellas se suman casi 400.000 efectivos en las fuerzas paramilitares del Ministerio del Interior. Véase *The Military Balance 2020*, *op. cit.*, pp. 344-348.

47 Baréin, Kuwait, Omán, Catar, Arabia Saudita y los EAU.

48 *The Military Balance 2020*, *op. cit.*, pp. 373-376. Arabia Saudí cuenta con unas FF. AA. de 127.000 efectivos, casi 900 carros de combate (incluidos 370 M1A2); 3 destructores y 4 fragatas; así como 429 aviones de combate (F-15, Tornados y Eurofighter Typhoon) y una fuerza de misiles de alcance medio e intermedio. Además, dispone de una Guardia Nacional con 100.000 efectivos. Las cifras que se barajan sobre el gasto de defensa de Arabia Saudita son diversas según distintas estimaciones, probablemente porque no hay datos completos y, más allá de lo presupuestado en el Ministerio de Defensa, las operaciones militares en Yemen están teniendo costes adicionales. El gasto en defensa de Arabia Saudita ascendía en 2019 a 78.400 millones de dólares según el IISS. Pero su presupuesto de defensa habría sido de 61.900 millones de dólares en 2019, y el gasto real estimado se redujo a 57.500 en 2020, situándose en el 8,4% del PIB, según el SIPRI. De la misma manera, el SIPRI atribuye a EE. UU. un gasto en defensa de 778.000 millones de dólares, en lugar de los 717.000 estimados por la OTAN. Lopes da Silva, Diego; Tian, Nan; Marksteiner, Alexandra, *Trends In World Military Expenditure, 2020*, *op. cit.*, p. 2-3. La imagen de Arabia Saudita y sus relaciones con EE. UU. se han visto deterioradas tras el asesinato del disidente saudí y periodista del *Washington Post* Jamal Ahmad Khashoggi, en Turquía en 2018, pero sigue siendo un socio clave en los esfuerzos de contención de Irán. Sin embargo, la decisión adoptada en la OPEP en octubre de 2022 para reducir la producción de petróleo, impulsada por Arabia y en concertación con Rusia, ha contribuido aún más al deterioro de las relaciones con Washington.

Las FF. AA. de Emiratos Árabes Unidos son consideradas las mejor preparadas, organizadas y eficaces del CCG. Tienen una amplia experiencia en operaciones militares y en combate, incluso más allá de sus fronteras (campañas de Afganistán, Libia y Yemen). Están muy bien equipadas y dotadas de armamento moderno. Al carecer de una industria de defensa nacional, como en el caso de Arabia Saudita, EAU depende de suministros externos, principalmente de EE. UU. y Francia⁴⁹.

Jordania es también aliado de EE. UU. y cuenta con unas fuerzas armadas reducidas, pero eficaces y bien adiestradas. Se enfrenta a pocas amenazas convencionales, ya que las principales amenazas para su seguridad son asimétricas: el terrorismo, combatientes terroristas retornados y otros riesgos procedentes de Siria e Irak. Por ello las fuerzas armadas jordanas se han centrado principalmente en la seguridad fronteriza e interior⁵⁰.

El caso de Irak es diferente, como consecuencia de la disolución de su ejército tras la derrota en la guerra de 2003 y una reorganización posterior, aplicando criterios políticos en la designación de los mandos, que ha tenido resultados poco funcionales tras la retirada de las tropas estadounidenses en 2011. En junio de 2014 cuatro divisiones del ejército iraquí fueron derrotadas por un número inferior de combatientes del Estado Islámico, lo que condujo a la caída de Mosul. EE. UU. y sus aliados respondieron con un programa de entrenamiento para el ejército iraquí que introdujo notables mejoras y permitió la liberación de Mosul el 9 de julio de 2017. Desde entonces, Irak ha seguido dependiendo del apoyo militar de EE. UU. y sus aliados para hacer frente a Daesh / ISIS y a otras milicias que operan en su territorio, sin haber superado las deficiencias existentes en el ámbito logístico. Las relaciones de Irak con Irán, y las tensiones entre este y EE. UU., han hecho más complejo el contexto político, poniendo en riesgo la cooperación militar con los países de la OTAN. Las fuerzas armadas iraquíes utilizan una combinación de armamento soviético y ruso, europeo y estadounidense⁵¹.

49 Con menos de 10 millones de habitantes, de los que el 76% son extranjeros, EAU tiene en sus FF. AA. 63.000 efectivos, 383 carros de combate, 613 piezas de artillería, 156 aviones de combate, 1 fragata y 10 corbetas, lo que muestra un alto grado de militarización. Se desconocen los datos de su gasto militar. *The Military Balance 2020, op. cit.*, pp. 381-383.

50 Las fuerzas terrestres jordanas suman 86.000 soldados, 100 carros de combate Challenger-1 (y 182 M-60 almacenados), 47 aviones de combate F-16, además de unas eficaces fuerzas de operaciones especiales. Jordania también recibe asistencia financiera-militar de EE. UU., 350 millones de dólares en 2020. *The Military Balance 2020, op. cit.*, pp. 357-359.

51 *The Military Balance 2020, op. cit.*, pp. 353-354.

La situación en Siria, tras más de diez años de guerra civil, puede resumirse en desgaste, fragmentación y dependencia del exterior. Las capacidades de combate de las FF. AA. leales al gobierno se han erosionado, al igual que las estructuras propias de una organización militar que existían antes de la guerra, evolucionando *de facto* hacia formaciones parecidas a una red de fuerzas irregulares. Las principales formaciones militares que operaban en 2020 Siria eran las siguientes⁵²:

- FF. AA. del gobierno (169.000 efectivos y 100.000 paramilitares), que incluyen reclutas de reemplazo con un servicio obligatorio de 30 meses. Las FF. AA. cuentan con el apoyo de Rusia (5.000 efectivos, vehículos blindados, helicópteros, aviones de combate, defensa antiaérea y asesamiento). También tienen apoyo de Irán (3.000 efectivos) y de Hezbolá (7.000-8.000 efectivos).
- Frente de Liberación Nacional (unos 50.000 efectivos), formado por una coalición de rebeldes nacionalistas e islamistas que operan en el noroeste con el apoyo desde Turquía.
- Fuerzas Democráticas Sirias (unos 50.000 efectivos), una coalición en la que predominan insurgentes kurdos con milicias árabes y algunos grupos tribales. Han contado con ayuda de EE. UU., incluido apoyo aéreo y fuerzas especiales.
- Ejército Nacional Sirio (unos 20.000 efectivos), formado con insurgentes árabes y turkmenos con el apoyo de Turquía, que dirige sus operaciones. Están establecidos en el noroeste, en torno a Aleppo.

El equipo y armamento del ejército sirio y sus milicias es anticuado, en estado de mantenimiento deficiente, en su mayoría de origen soviético. Aunque el adiestramiento militar es escaso y de bajo nivel técnico, las tropas lo han compensado con una larga experiencia en combate.

Hay analistas que ven un retroceso relativo de la influencia política de EE. UU. en la región en los últimos años, aunque hasta la fecha la presencia militar y la influencia estadounidense en Oriente Medio sigue siendo dominante. Con una larga experiencia en operaciones militares en Oriente Medio, EE. UU. continúa operando en la región, contando con las bases, infraestructura y cadenas logísticas necesarias para mantener desplegada una considerable fuerza militar y naval. EE. UU. mantiene estrechos vínculos con Israel, Egipto, Jordania y los seis miembros del Consejo de Cooperación del Golfo en el ámbito militar, de seguridad, de inteligencia y diplomático. Actualmente, miles de efectivos estadounidenses están desplegados en la región bajo la dirección del Mando Central de las FF. AA. de

52 *Ibidem*, pp. 376-379.

EE. UU. (CENTCOM), que dirige y hace posibles operaciones y actividades militares con aliados y socios para aumentar la seguridad y la estabilidad regionales en apoyo de los intereses de EE. UU. a largo plazo. Actualmente, una de sus prioridades es la contención del régimen iraní, además de otros desafíos de seguridad en la región, como la lucha contra DAESH / ISIS y, hasta 2021, las operaciones en Afganistán. El área de responsabilidad del CENTCOM abarca 20 países de Oriente Medio, Asia Central y del Sur, y las vías navegables estratégicas que los rodean. La ejecución de esta misión cuenta con el apoyo de varios mandos en Oriente Medio⁵³:

- Mando Central de las Fuerzas Navales (USNAVCENT) es el componente marítimo del USCENTCOM. Con su cuartel general en Baréin, es responsable del mando de las unidades navales desplegadas desde EE. UU. y de las que tienen su base en el golfo Pérsico.
- Mando Central de las Fuerzas Armadas (USARCENT) es el componente terrestre del USCENTCOM, con sede en Kuwait. Es responsable de las operaciones terrestres en la región.
- Mando Central de las Fuerzas Aéreas (USAFCENT) es el componente aéreo del USCENTCOM, con sede en Catar. Es responsable de las operaciones aéreas y de la colaboración con las fuerzas aéreas de los países asociados de la región. También gestiona un amplio programa de pre-posicionamiento de suministros y de equipos en varios emplazamientos regionales.
- Mando Central de las Fuerzas de Marines (MARCENT) es el componente de servicio del Cuerpo de Marines designado para el USCENTCOM, con sede en Baréin. Es responsable de todas las fuerzas del Cuerpo de Marines en la región.
- Mando Central de Operaciones Especiales (SOCCENT) es un mando unificado subordinado al USCENTCOM, con sede en Catar, responsable de la planificación de las operaciones especiales en toda la región, de la planificación y realización de ejercicios de entrenamiento de operaciones especiales conjuntas/combinadas en tiempo de paz, y de la organización del mando y control de las operaciones especiales en tiempo de paz y de guerra.

El ejército de EE. UU. ha desplegado buques de pre-posicionamiento de equipos y suministros militares en lugares estratégicos, desde los que pueden desplazarse a las zonas de conflicto con relativa rapidez a medida que llegan a la zona las unidades militares. También dispone de bases de apoyo en varios puntos

53 Véase: <https://www.centcom.mil/ABOUT-US/COMPONENT-COMMANDS/>

estratégicos en las rutas necesarias para trasladar efectivos y equipos militares. Entre ellas están la base de apoyo en el territorio británico de Diego García, en el océano Índico. También tiene un acuerdo bilateral con Egipto que da acceso prioritario a sus fuerzas navales al canal de Suez, y ha cooperado con otros países de la región para adaptar las infraestructuras necesarias para trasladar material y personal hacia y desde la región. Entre los puertos más importantes utilizados están el de Baréin; así como las instalaciones navales en EAU y en Omán.

Debido a su naturaleza fluctuante en función de las operaciones en curso, no es posible dar datos completos sobre el despliegue de las fuerzas militares de EE. UU. en Oriente Medio, pero la información pública existente permite estimar su presencia en más de 40.000 efectivos, con un número variable de aviones y buques⁵⁴:

- Unos 16.000 efectivos en Kuwait, con un depósito de equipo pre-posicionado, un escuadrón de cazas y sistemas de defensa aérea con misiles Patriot.
- Unos 5.500 efectivos en EAU, para operar buques, cazas, vehículos aéreos no tripulados, aviones de reabastecimiento y aviones de vigilancia, y sistemas de misiles Patriot para la defensa aérea.
- Unos 200 militares en Omán para apoyo a misiones aéreas y navales.
- Aproximadamente 5.000 efectivos de la Marina y de la Fuerza aérea en Baréin, base de la V Flota y sede de la base aérea de Shaykh Isa, con cazas, aviones de vigilancia y sistemas de misiles Patriot.
- En 2019 había entre 2.000 y 3.000 efectivos en Arabia Saudita, con sistemas de radar y defensa aérea, medios de apoyo a los aviones de combate y dos escuadrones de caza. Esta presencia militar se redujo en 2020, pero queda todavía efectivos militares en otras misiones.
- Hay aproximadamente 10.000 efectivos estadounidenses en Catar, sede del Centro de Operaciones Aéreas Combinadas (la base aérea de Al Udeid es una de las bases aéreas estadounidenses más importantes del mundo), desde el que se dirige la campaña contra DAESH / ISIS. Cuenta con bombarderos, aviones cisterna, de transportes y aviones inteligencia, vigilancia y reconocimiento.
- En Jordania hay unos 3.000 efectivos relacionados principalmente con las operaciones aéreas en Siria.

54 Véase: The Heritage Foundation, *2021 Index of US military Strength, Assessing the Global Operating Environment*, op. cit.; Wallin, Matthew, "U.S. Bases and Military Facilities in the Middle East," American Security Project Fact Sheet, junio, 2018, p. 1, disponible en: <https://www.americansecurityproject.org/wp-content/uploads/2018/07/Ref-0213-US-Military-Bases-and-Facilities-Middle-East.pdf>; y *The Military Balance 2020*, op. cit.

Reino Unido y Francia también tienen presencia militar en Oriente Medio, aunque mucho más reducida. El Reino Unido dispone aproximadamente de 1.350 militares en la región, principalmente de las fuerzas navales, ya que suele tener buques y submarinos operando en la zona. En 2018 el Reino Unido abrió una base en Baréin y mantiene unidades aéreas en EAU y Omán. Francia tiene una base militar en Abu Dabi con unos 650 efectivos, aviones de combate y buques que operan en la zona. Por otra parte, está el caso particular de Yibuti, país situado en estrecho de Bab el-Mandeb, ya que es sede de bases militares de diferentes países: Francia, EE. UU., China, Italia y Japón.

Rusia tiene una base naval en Siria (Tartus) y utiliza en dicho país cinco bases aéreas (Khmeimim, Tiyas, Qamishli, Al-Tabqah y Shayrat). Desde 2015, Rusia ha participado en la guerra de Siria en apoyo del régimen de Damasco, y se estima que ha llegado a desplegar en ese país unos 5.000 efectivos militares, 70 aviones de combate y al menos 16 helicópteros de ataque. También operan en la zona tropas mercenarias de empresas de seguridad privada, especialmente del Grupo Wagner. Además, Rusia ha firmado un acuerdo con Sudán para utilizar las instalaciones portuarias de Port Sudan como base naval y el acceso a varios aeródromos sudaneses para sus fuerzas aéreas, sobre todo con fines de abastecimiento logístico.

Desde mediados del siglo XX, Estados Unidos ha sido la potencia más influyente en Oriente Medio, donde tejió fuertes vínculos políticos, económicos y militares con los países árabes y con Israel. La URSS tenía un papel secundario en la región, aunque mantenía algunas alianzas regionales que se debilitaron desde la Guerra del Golfo y la disolución de la Unión Soviética en 1991. Un rasgo característico de la última década es el retorno de Rusia a un papel relevante en Oriente Medio, especialmente desde 2015, por su participación activa en las negociaciones del acuerdo nuclear con Irán y por la intervención militar en Siria, que cambió el curso de la guerra en ese país y salvó al régimen del presidente Bashar al-Ássad en un conflicto que parecía conducir a la derrota. Rusia se ha convertido desde entonces en un actor militar clave en Oriente Medio. El éxito conseguido por Rusia en Siria le ha permitido transformar sus antiguas alianzas en la región y crear otras nuevas, presentándose como “socio fiable”. Según algunos analistas, su intervención en Siria le permitió marcar una diferencia con EE. UU., que no apoyó al presidente egipcio Hosni Mubarak cuando se precipitó la caída de su régimen⁵⁵. También destaca como nuevo rasgo en la política de Oriente Medio la relación

55 Véase Rumer, Eugene y Weiss, Andrew S., “A Brief Guide to Russia’s return to the Middle East”, Washington: Carnegie Endowment, 2019. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2019/10/24/brief-guide-to-russia-s-return-to-middle-east-pub-80134>

entre Rusia e Israel, tras haber establecido relaciones diplomáticas en 1991. En esa fecha se puso fin a la tradicional política de la URSS en la región, hasta entonces contraria a los intereses de Israel, para abrir paso a una nueva etapa de diálogo que ha ganado impulso en los últimos años. La presencia militar rusa en Siria desde 2015 es un factor importante para la política de seguridad de Israel, al tener que utilizar el canal de comunicación con Moscú para modular su política de defensa frente a Irán y a sus milicias asociadas en Siria y Líbano.

África del norte y Sahel

La rivalidad estratégica Este-Oeste también se extendió a algunas zonas del Norte de África en el siglo XX, cuando la URSS ejercía una influencia considerable en varios países de la región y llegó a desarrollar programas de cooperación militar y suministro de armamento a Egipto, Libia y Argelia. Tras un periodo de más de 20 años en el que Rusia apenas estuvo presente en la zona, desde 2011 el conflicto de Libia ha reabierto la competición estratégica en el Norte de África.

El conflicto de Libia

En el caso de Libia, las injerencias extranjeras, intervenciones militares y controversias por intereses económicos y estratégicos contrapuestos han alterado gradualmente la trayectoria de la guerra civil. En marzo de 2011, fuerzas de países de la OTAN bombardearon a las tropas leales a Muamar al Gadafi y cambiaron el curso de la revolución en Libia precipitando su caída y un cambio de régimen. Esta intervención militar y la derrota de las fuerzas del gobierno libio dieron paso a un vacío de poder que degeneró en enfrentamientos entre diferentes grupos armados, que llegaron a establecer el control sobre algunos territorios. Con el tiempo, las milicias libias se aglutinaron en torno a dos bandos, que acabaron configurándose como los dos principales actores rivales en el conflicto: el Gobierno del Acuerdo Nacional, creado bajo los auspicios de la ONU, y el Ejército Nacional Libio. En ambos casos se ha apreciado un bajo nivel de profesionalismo, deficiente organización, logística y disciplina. Los bandos en conflicto son una amalgama de fuerzas regulares, fuerzas semirregulares, milicias tribales y civiles armados, muchos de ellos asociados al crimen organizado. El equipo y armamento, principalmente de origen soviético, es anticuado e incluso obsoleto. Sin embargo, estas limitadas capacidades han sido suficientes para mantener vivo el conflicto durante una década⁵⁶.

56 *The Military Balance 2020, op. cit.*, pp. 363-365.

Rusia y Turquía —tras sus respectivas intervenciones militares en Libia— se han convertido en dos actores clave en la evolución del conflicto y del proceso de negociación para la estabilización del país en torno a un Gobierno de Unidad Nacional pactado en 2021. El apoyo militar turco a las operaciones del Gobierno del Acuerdo Nacional ha permitido cambiar el curso de la guerra, expulsar a las fuerzas rivales de Tripolitania en 2020 y amenazar el control de Sirte y de la región petrolífera oriental por parte del Ejército Nacional Libio, en un conflicto armado entre coaliciones de milicias afiliadas a los dos grandes polos de poder político-militar que compiten entre sí. En paralelo a la guerra civil, han surgido otros problemas de seguridad relacionados con la existencia de un flujo incontrolado de insurgentes armados, militantes islamistas, criminalidad organizada y grupos de contrabandistas que se desplazan a través de las porosas fronteras del país. Todo ello conlleva riesgos para las explotaciones petrolíferas y sus canales de exportación. Sin embargo, en el ámbito concreto de la rivalidad interestatal destacaremos aquí la participación militar de Turquía y Rusia en el conflicto armado.

Libia se enfrenta aún a importantes riesgos de seguridad derivados del conflicto armado, que aún no ha terminado, y la creciente participación de fuerzas extranjeras. El Gobierno de Acuerdo Nacional en el oeste de Libia (GNA), reconocido internacionalmente, se enfrenta a unidades militares semirregulares y milicias armadas relacionadas con las Fuerzas Armadas Árabes Libias del general Hafter (LAAF, también conocidas como Ejército Nacional Libio (LNA)), que controla el este del país. Aunque las fuerzas de ambos bandos tienen un nivel de formación relativamente bajo, las fuerzas afiliadas al GNA han tenido varios programas de asesoramiento y formación militar, incluida la formación en seguridad marítima para la Armada y la Guardia Costera libias por EUNAVFOR-MED.

En 2020, Turquía desplegó personal militar en Trípoli para proporcionar entrenamiento y apoyo a las fuerzas leales al Gobierno de Acuerdo Nacional (GNA), y buques de la marina turca para proteger a ciertos cargueros. Por su parte, los Emiratos Árabes Unidos han prestado apoyo militar a las Fuerzas Armadas Árabes Libias del general Khalifa Hafter. Egipto también ha intervenido en Libia, con despliegues del ejército y de la fuerza aérea egipcia en apoyo de las fuerzas de Hafter. Desde 2020 ha aumentado la participación rusa en el conflicto, con la presencia de unos 3.000 combatientes de la empresa militar privada rusa Grupo Wagner, incluidos aviones de combate MiG-29⁵⁷. Existe información relativa a combatientes sirios reclutados en ambos bandos⁵⁸.

57 *Ibidem* p. 336.

58 *Ibidem*, p. 353.

Rusia tiene interés en recuperar una posición influyente en Libia por razones estratégicas y económicas, como la tuvo la URSS en los años 70 y 80 del siglo pasado. Por una parte, están las oportunidades que ofrecen el sector de hidrocarburos y el desarrollo de infraestructuras de transporte, en los que Rusia podría ampliar su penetración. Pero, tras haber afianzado su posición en Siria, Rusia podría obtener en Libia un acceso al Mediterráneo central, además de abrir el camino a una cooperación militar entre ambos países. Desde 2016 Rusia reforzó su apoyo militar al general Jalifa Hafter, que visitó Moscú en dos ocasiones durante ese año. En 2019 el general Hafter controlaba en esa fecha la mayor parte del territorio libio y especialmente las áreas de producción de hidrocarburos con el apoyo de efectivos rusos de las fuerzas de seguridad privada del Grupo Wagner, y llegó a poner sitio a Trípoli. Las fuerzas rusas del Grupo Wagner mantienen sus posiciones en el este, en el oasis de Al Jufra y en el sur⁵⁹. Desde allí han abierto canales de comunicación y cooperación con otras milicias afincadas en Sudán o República Centroafricana a través de mercenarios chadianos y sudaneses, y milicias implicadas en el contrabando. En 2021 el Grupo Wagner ha llegado a un acuerdo con el gobierno de Mali para extender sus operaciones a este país. El uso de fuerzas mercenarias implica riesgos adicionales, ya que pueden conducir a enfrentamientos militares fuera de control⁶⁰. Rusia tiene ahora acceso a bases militares en Libia, lo que supone un nuevo desafío para la OTAN en el Mediterráneo.

En 2020 la intervención militar turca en defensa del Gobierno del Acuerdo Nacional libio cambió el curso de la guerra. Una tregua pactada por Turquía y Rusia en 2021 ha permitido lanzar un proceso de negociación liderado por el nuevo Gobierno de Unidad Nacional, auspiciado por Naciones Unidas. Turquía mantiene a sus fuerzas de mercenarios sirios, y ha asumido el control de bases de valor

59 Sobre las capacidades y actuaciones del Grupo Wagner, véase: CSIS, “Band of Brothers: The Wagner Group and the Russian State”. Washington: CSIS, 2020, disponible en: <https://www.csis.org/blogs/post-soviet-post/band-brothers-wagner-group-and-russian-state>; Iannace, Davide Emanuele, “Il Wagner Group, la mano ‘invisibile’ del Cremlino”. Roma: Centro Di Studi Internazionali, 2020, disponible en: <https://www.cesi-italia.org/articoli/1170/il-wagner-group-la-mano-invisibile-del-cremlino>; Hauer, Neil, “The Rise and Fall of a Russian Mercenary Army”, disponible en: <https://foreignpolicy.com/2019/10/06/rise-fall-russian-private-army-wagner-syrian-civil-war/>

60 El 7 de febrero de 2018 fuerzas del Grupo Wagner atacaron a las tropas de Estados Unidos en la provincia de Deir Alzour en Siria, dando lugar a un choque militar directo con al menos 300 bajas, todas entre los atacantes. Hasta la fecha no se ha podido confirmar quién dio la orden de realizar esta operación. Gibbons-Neff, Thomas, “How a 4-Hour Battle Between Russian Mercenaries and U.S. Commandos Unfolded in Syria”, *The New York Times*, 24 de mayo de 2018. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2018/05/24/world/middleeast/american-commandos-russian-mercenaries-syria.html>

estratégico en el oeste de Libia, como la de Al Watiya, en la frontera con Túnez. La estrategia turca está asociada, por una parte, a tener presencia política y militar en Libia, reforzando su papel estratégico en el Mediterráneo y su proyección internacional. El primer rédito político de esta operación ha permitido concluir un acuerdo bilateral con Libia para delimitar sus respectivas zonas marítimas de acuerdo con los intereses de Ankara en su disputa con Chipre y con Grecia sobre la soberanía en las aguas del mar Egeo. Por otra parte, la reconstrucción de Libia tras la guerra, financiada con recursos generados por el sector petrolífero, abre posibilidades de penetración económica y acceso preferente al mercado libio. Finalmente, no puede ignorarse el hecho de que, como ya ocurrió en Siria, la evolución de los acontecimientos en el conflicto de Libia ha llevado a la confrontación y rivalidad estratégica en el norte de África entre Rusia y Turquía, siendo este último miembro de la OTAN, pero esta vez en el centro del mar Mediterráneo. Con todo, el conflicto en Libia continúa, sin que se haya conseguido una estabilización del país, mientras el conflicto bélico en Ucrania ha limitado la capacidad de acción rusa y ha introducido un nuevo factor de tensión en el Mediterráneo.

Tensiones en el Magreb

Las fuerzas armadas de la región del norte de África y Sahel están centradas en la seguridad interior y fronteriza, haciendo frente a amenazas asimétricas, fundamentalmente la insurgencia y el terrorismo, así como el crimen organizado asociado a ellas. Este tipo de amenazas se superpone a otras tensiones interestatales, especialmente la rivalidad entre Argelia y Marruecos y, en menor medida, algunas tensiones fronterizas entre Mauritania y Senegal.

Las fuerzas armadas de Argelia tienen un nivel considerable de adiestramiento y equipo, cuentan con un núcleo de equipos modernos, principalmente de origen ruso. También disponen de armamento chino. Sus capacidades logísticas parecen suficientes para apoyar despliegues internos. Entre sus objetivos prioritarios está la lucha contra el terrorismo. Por su parte, las fuerzas armadas marroquíes tienen cierta capacidad para desplegarse dentro de la región, aunque carecen de capacidades de transporte marítimo y aéreo pesado. Disponen principalmente de equipos de fabricación francesa y estadounidense, muchos de ellos anticuados, aunque tienen planes de modernización en curso. Tanto Argelia como Marruecos tienen ejércitos relativamente numerosos, con reclutamiento por servicio militar obligatorio⁶¹. Marruecos coopera con Francia y EE. UU. en el ámbito de la defensa,

61 Ver IISS, *Military Balance 2021*, *op. cit.*, pp. 339 y 356.

de los que recibe tanto formación como equipo militar, y ha desarrollado una estrecha cooperación con la OTAN. El Ministerio de Defensa ruso anunció el 9 de agosto de 2022 que Rusia y Argelia realizarían los ejercicios antiterroristas conjuntos Escudo del Desierto 2022 en el desierto del Sáhara, en Hammaguir (Argelia), con participación de unos 80 efectivos rusos y otros 80 militares argelinos. Los primeros ejercicios conjuntos ruso-argelinos, con la participación de unos 200 militares, tuvieron lugar en Osetia del Norte en octubre de 2021⁶².

A pesar del alto el fuego negociado por la ONU en 1991 entre Marruecos y el Frente Polisario, el conflicto del Sahara Occidental sigue sin resolverse y las tensiones han aumentado desde 2021. Las fuerzas armadas de Mauritania —mucho menores y con menores capacidades que las de Argelia y Marruecos— tienen como prioridades el mantenimiento de la integridad territorial del país y de su seguridad interior. La amenaza principal es el terrorismo y la insurgencia extremista en el desierto, con la que se enfrenta junto a otros miembros del G5 Sahel.

El Sahel

La región del Sahel ha experimentado una fuerte inestabilidad por la presencia de grupos terroristas que actúan a través de las fronteras, aprovechando su porosidad y extensión, agrediendo a comunidades e instituciones nacionales mediante ataques coordinados. La falta de vehículos blindados es un problema frecuente en los ejércitos de la región, donde las fuerzas armadas y de seguridad intentan llevar a cabo una guerra móvil a considerable escala geográfica, pero con presupuestos de defensa limitados. La fragilidad de las estructuras estatales y la insurgencia islamista en el Sahel y África occidental ha motivado el apoyo de fuerzas internacionales. El Grupo Wagner, empresa militar rusa, ha enviado mercenarios a varios países de África durante los últimos años: Libia, Mali, República Centro-africana y Burkina Faso, lo que ha provocado tensiones con otros países europeos presentes en la zona. Las fuerzas militares y de seguridad de los países de la región se enfrentan a diversos problemas: insurgencia y actividad de actores no estatales armados; la debilidad de sus propias organizaciones de defensa; deficiencias de capacidad con equipos escasos, anticuados y diversos niveles de mantenimiento. Desde 2020, se han sumado los efectos económicos y sociales de la pandemia de COVID-19. En general, las fuerzas armadas de la región se enfrentan a

62 “Algeria to hold joint Desert Shield anti-terrorist drills with Russia”, TASS, 9 de agosto. Disponible en: <https://tass.com/defense/1491165>.

limitaciones para poder generar capacidades de defensa eficaces, adecuadas para el tipo de guerra móvil necesario frente a la insurgencia⁶³.

El “Grupo de los Cinco para el Sahel” (G5 Sahel) se fundó en 2014 como organización intergubernamental regional, creando un marco institucional para promover el desarrollo y la seguridad en sus cinco países miembros: Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania y Níger. El G5 Sahel creó en 2017 una Fuerza Conjunta para reforzar la lucha contra el terrorismo. Esta fuerza incluía componentes militares y policiales, que se conectaba a través de las plataformas nacionales y regionales de cooperación en materia de seguridad y contaban con el apoyo de otros países, principalmente Francia, otros miembros de la UE y Canadá. Mali ha decidido abandonar el G5 en 2022.

Hay una red de organizaciones yihadistas que se extiende desde África occidental y el Sahel hasta Oriente Próximo y Asia central. Desde los primeros meses de 2022, grupos yihadistas vinculados a Al Qaeda en el Sahel han incrementado el hostigamiento a las autoridades gubernamentales y a la población civil en Malí y Burkina Faso. La operación Barkhane dirigida por Francia en Malí y el Sahel en general ha tenido gran importancia para la acción de contrainsurgencia. Malí contaba con el apoyo de Estados vecinos en el marco de la asociación G5 Sahel, y tenía ayuda militar de Francia, la UE y EE. UU. hasta que se produjo un golpe de Estado militar en agosto de 2020 y se inició la cooperación militar con fuerzas mercenarias rusas. Francia mantenía bases, personal y equipos en Malí en el marco de la operación Barkhane, junto a otros Estados que participaban en la operación. Las tensiones derivadas del golpe de Estado militar llevaron a Francia a poner fin a la operación Barkhane en Malí junio de 2021, cuyas fuerzas empezaron a retirarse en febrero de 2022, para desplegarse posteriormente en Níger. El resto de los países europeos que participaban y colaboraban con la operación Barkhane y la fuerza Takuba de la Unión Europea —al igual que Canadá— anunciaron también en febrero la retirada de sus fuerzas de Malí, donde estaban desplegadas para ayudar al gobierno de Bamako en la lucha contra el yihadismo. Lo mismo ha ocurrido en Burkina Faso, país que también se enfrenta a un aumento de la insurgencia y la amenaza terrorista. Tras un golpe de estado en octubre de 2022, se ha puesto fin a la cooperación y presencia militar francesa.

Níger, otro país escenario del conflicto con grupos armados yihadistas, llegó a un acuerdo con Francia y con la UE en 2022 para acoger en su territorio a las fuerzas europeas de Barkhane y Takuba, donde han sido desplegadas. Como otros Estados del Sahel, Níger también centra sus prioridades en la seguridad interior y

63 Véase: IISS, *The Military Balance 2021*, *op. cit.*, pp. 438 y ss.

fronteriza ante la amenaza de grupos islamistas. También es miembro del grupo G5 del Sahel y forma parte de la Fuerza Operativa Conjunta Multinacional que lucha contra Boko Haram en la cuenca del lago Chad. Coopera principalmente con Francia, y también con Alemania y EE. UU. Como en el caso del Chad, las fuerzas armadas de Níger tienen experiencia en el combate y están bien entrenadas, especialmente eficaces en entornos desérticos, pero su equipamiento es deficiente y carecen de suficientes recursos⁶⁴.

Chad se centra en las operaciones de contrainsurgencia contra Boko Haram en la cuenca del lago Chad. Como otros países de la región, tiene una estrecha cooperación militar con Francia y alberga fuerzas de la Operación Barkhane. Sus fuerzas armadas tienen considerable experiencia en combate y son un contribuyente clave del G5 Sahel en la lucha contra Boko Haram, cuya actividad se extiende hasta el territorio de Nigeria.

En África occidental, las fuerzas armadas de Senegal son otro actor importante de la seguridad regional y han participado en despliegues regionales y continentales multinacionales, contribuyendo a misiones de mantenimiento de la paz y de contrainsurgencia, como la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA). Las fuerzas armadas de Senegal tienen acuerdos de cooperación militar con varios países, principalmente con Francia y EE. UU. Desde 2013, España mantiene un destacamento de aviación en Dakar para apoyar las operaciones regionales de contrainsurgencia junto a otros países y también participaba en la EUTM Malí⁶⁵.

En definitiva, la difusión de la insurgencia, del terrorismo yihadista y de la criminalidad organizada asociada a ambos constituye una importante amenaza para la seguridad en el flanco sur de la OTAN. Además, estas amenazas son fuentes de inestabilidad para los países de la región, que disponen de medios militares y policiales insuficientes para hacerles frente. A estos problemas, ya endémicos, se superponen las tensiones entre algunos Estados de la región —sin excluir el riesgo de conflicto armado interestatal— y la creciente presencia e influencia de Rusia en el flanco sur, y las implicaciones estratégicas de los flujos de suministro energético a Europa desde diversos países de África. Todo ello lleva a reevaluar el papel de la OTAN y de la UE en el flanco sur, orientado por ahora a programas de seguridad cooperativa con los países de la región, aunque probablemente evolucione en los próximos años hacia otras modalidades de gestión de crisis si se considerase necesario.

⁶⁴ *Ibidem*, pp. 480-481.

⁶⁵ *Ibidem*, pp. 443-446 y 485-486.

V

Los sistemas de armas y las nuevas aplicaciones tecnológicas

Al inicio de la Guerra Fría la OTAN creó un comité de coordinación de exportaciones de tecnologías sensibles desde el punto de vista militar, el COCOM, para controlar los flujos comerciales hacia la Unión Soviética y sus aliados. En el COCOM se coordinaban las políticas de control de las exportaciones de los países miembros para evitar que potenciales accedieran a tecnología occidental de uso militar. Muchos de los desarrollos tecnológicos de las últimas décadas del siglo XX tienen su origen en un tándem ofensivo-defensivo, en el que se buscaba la modificación de equilibrios militares frente a terceros —especialmente la OTAN frente al Pacto de Varsovia— y se llevaron al campo de batalla con éxito en la Guerra del Golfo en 1991. Tras el fin de la Guerra Fría, el COCOM desapareció y fue sustituido por el Arreglo de Wassenaar, del que Rusia también forma parte.

Desde la última década del siglo XX se ha producido un desarrollo tecnológico acelerado en determinadas regiones del planeta —asociado a la Revolución Digital— que ha coincidido con la globalización y ha supuesto un cambio importante en el panorama militar a través de la integración de nuevas tecnologías en los sistemas de armas. La evolución que caracteriza la *revolución técnica militar* impulsada en EE. UU. desde los años 80 está asociada a las tecnologías de la información, las comunicaciones, los sensores, la robótica, la tecnología espacial, la electrónica, los nuevos materiales y los sistemas de propulsión, entre otros. Pero lo más importante de esta etapa es la integración de todas estas tecnologías en sistemas más complejos que suponen un salto cualitativo con respecto al pasado. Este concepto consiste en la integración del Mando, Control, Comunicaciones, Red Informática,

Inteligencia e Información (C4 I2)¹, y el dispositivo de ciberseguridad. Aunque las intervenciones militares de EE. UU. en Afganistán (2001) y en Irak (2003) han mostrado importantes ventajas de los avances tecnológicos, también se han puesto de manifiesto sus limitaciones, ya que —tras una rápida victoria militar en los teatros de operaciones— los conflictos se han prolongado durante años sin un desenlace decisivo, o han culminado con una victoria de la insurgencia. La invasión de Ucrania por el ejército ruso en 2022 también ha sido un campo de prueba de nuevas tecnologías para ambos contendientes, pero dichas tecnologías no han sido, por ahora, un factor decisivo para obtener la victoria.

La importancia creciente de los conflictos asimétricos y la evolución de las amenazas híbridas, junto al desarrollo de programas de armamento convencional y nuclear relacionados con la competición militar entre Estados, configuran un panorama estratégico y de seguridad muy complejo con un amplio espectro tecnológico y táctico. En algunos casos, este ha permitido a milicias insurgentes poner en jaque a fuerzas militares y de seguridad dotadas de armamento más moderno. A ello se suman las tecnologías que, sin haber sido diseñadas como armas, se prestan a usos ofensivos con efectos perturbadores o letales. También se han producido avances importantes en tecnologías de doble uso —civil y militar— accesibles en el mercado. Se trata de tecnologías comerciales con un especial impacto en la industria civil y en el sistema económico de los países industrializados. En la actualidad, es difícil determinar las fases futuras, así como los límites geográficos y técnicos del despegue de estas nuevas tecnologías comerciales y su implantación en los sistemas industriales y económicos en todo el mundo. La innovación también está transformando en tecnologías de doble uso ciertos productos comerciales que antes no figuraban en las listas de tecnología militar. El espectro de tecnologías y sistemas de armas existente es, por lo tanto, muy amplio y de gran diversidad. Además de desarrollar nuevos sistemas de armas de reciente diseño, la incorporación de nuevas tecnologías a las plataformas construidas en los años 80 y 90 permite modernizarlas y dotarlas de nuevas capacidades, superiores a las de su diseño original.

El escenario estratégico actual se caracteriza por un amplio espectro tecnológico en el que coexisten armas sencillas, improvisadas o anticuadas; sistemas de armas más complejos concebidos en el último tercio del siglo XX; y nuevos sistemas de armas de reciente creación en el marco de la revolución tecnológica de las dos últimas décadas. Existen armas de nueva generación que no siempre entran en las categorías definidas en el siglo XX, y también la integración de nuevas tecnologías

1 C4 I2, *Command, Control, Communications, Computers, Intelligence and Information*.

en sistemas de armas diseñados en esa época, que mejoran sus prestaciones y su valor militar. Aunque estos últimos desplazan paulatinamente a las otras dos categorías en los países industrializados, las tres categorías coexisten en el espectro tecnológico de los escenarios en los que se desarrollan las amenazas híbridas. A las armas utilizadas por la insurgencia y a las plataformas tecnológicas avanzadas con armamento moderno de los ejércitos regulares, se suman las nuevas aplicaciones de tecnologías emergentes o ya consolidadas, que en muchos casos no se concibieron originariamente como parte de instrumentos ofensivos. En el caso de los nuevos sistemas de armas y de las nuevas aplicaciones tecnológicas, su proceso evolutivo implica, además de la renovación del material, profundas transformaciones conceptuales y organizativas. Esta evolución también ha llevado a una nueva percepción del entorno, agregando una cuarta dimensión, el ciberespacio, a las tres dimensiones clásicas de tierra, mar y aire. En este amplio espectro se incluyen las categorías principales de armamento convencional utilizadas por las fuerzas armadas de la mayoría de los Estados, basadas en la tipología reconocida por las Naciones Unidas: carros de combate, vehículos acorazados de combate, artillería de gran calibre, aviones de combate y drones, helicópteros de ataque, buques de guerra, misiles y armas pequeñas y ligeras.

1. Sistemas de armas

La tendencia de las últimas décadas en los países occidentales industrializados ha llevado a la configuración de ejércitos más pequeños y modernos que los que existieron en el último tercio del siglo XX, con más capacidad expedicionaria y medios específicos para el enfrentamiento asimétrico. Las amenazas a la seguridad que han prevalecido en las últimas décadas estaban relacionadas principalmente con conflictos asimétricos que requerían un equipo militar diferente del que había sido diseñado para una eventual confrontación militar en la Guerra Fría entre la OTAN y el Pacto de Varsovia, o para conflictos militares clásicos en regiones periféricas. Las operaciones militares en regiones como Oriente Medio, Sahel y Asia Central, y las operaciones navales contra la piratería en el océano Índico y en el golfo de Guinea implicaban una adaptación técnica progresiva de estos medios. Las prioridades de los últimos años han supuesto en muchos países un aumento de la demanda de equipo militar para las necesidades de la guerra asimétrica, tales como nuevos tipos de UAV, robótica con aplicaciones militares, así como la adaptación de los vehículos de infantería, armas y helicópteros con nuevas aplicaciones tecnológicas. En este marco, se ha producido un proceso de fusión de lo digital con lo físico en los equipos sofisticados para el soldado de

infantería, destinados a determinados tipos de operaciones, especialmente a las fuerzas de operaciones especiales, tales como comunicaciones, óptica, armas ligeras de precisión, dispositivos para operaciones nocturnas, medios furtivos para la infiltración o extracción de fuerzas especiales, o sistemas de control remoto y vehículos no tripulados. Sin embargo, el riesgo de enfrentamiento convencional entre potencias militares sigue vigente, por lo que siguen desarrollándose y produciéndose plataformas modernas concebidas para este tipo de conflicto. En particular, la guerra de Ucrania en 2022 ha revalorizado el papel de la defensa colectiva y probablemente conducirá a una nueva orientación de las prioridades de la defensa con un enfoque más centrado en los conflictos convencionales entre Estados.

Categorías de armas convencionales

Los nuevos sistemas de armas se caracterizan por la integración de las nuevas tecnologías de la información y de comunicaciones. Muchas de las tecnologías utilizadas en este campo tienen aplicaciones civiles y militares. Su funcionamiento eficaz depende de una red de satélites, comunicaciones y ordenadores que permiten configurar un determinado modelo de teatro de operaciones: superioridad tecnológica de unidades militares reducidas, rápidas y de gran maniobrabilidad, gracias a una considerable potencia de fuego de origen externo al campo de batalla (aviación y misiles, principalmente). Entre los tipos de armamento básicos en las fuerzas armadas convencionales, pueden destacarse los siguientes²:

2 En el inciso a) del párrafo 2 del anexo de la resolución 46/36 L de la Asamblea General de Naciones Unidas se indican las siete categorías de equipo militar de las que los Estados Miembros deben suministrar datos para el Registro de Armas de NNUU: carros de combate, vehículos acorazados de combate, artillería de gran calibre, aviones de combate y drones, helicópteros de ataque, buques de guerra y misiles. A estas siete categorías muchos Estados añaden, voluntariamente, las armas pequeñas y ligeras. Se trata de una tipología aceptada por la comunidad internacional que establece grupos de sistemas armas que, sin embargo, simplifican considerablemente la gran complejidad que caracteriza a cada una de ellas en la realidad. Esta clasificación no incluye la totalidad de los modelos de armas existentes, dado que establece límites restrictivos en las especificaciones. Por ejemplo, la categoría de “artillería de gran calibre” deja fuera las piezas de menos de 75mm, y la de “misiles” a los sistemas antiaéreos y a los de menos de 25 km de alcance, entre otras limitaciones a la tipología real. Véase: *Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas*, folletos informativos sobre cuestiones de desarme. Nueva York: UNODA, 2017. Disponible en: <https://www.un.org/disarmament/es/armas-convencionales/registro-de-armas-convencionales-de-las-naciones-unidas/>

1. *Carros de combate*. Según la definición del Registro de Naciones Unidas, se consideran carros de combate los vehículos de combate blindados, automotores, de ruedas u orugas dotados de gran movilidad, con capacidad para todo terreno y de un alto grado de autoprotección, cuyo peso es al menos de 16,5 toneladas métricas en vacío, equipados con un cañón principal de tiro directo de gran velocidad inicial, con un calibre mínimo de 75 mm. Actualmente es frecuente que los carros de combate superen las 50 toneladas de peso, y su cañón principal puede ser de hasta 125 mm de calibre.
2. *Vehículos blindados de combate*. Vehículos automotores de ruedas, orugas o semi-orugas dotados de protección blindada y de capacidad para moverse en todo terreno. Hay dos variantes principales: los vehículos diseñados y equipados para transportar a un grupo de combate de infantería, y los vehículos equipados con armamento integrado de un calibre mínimo de 12,5 milímetros o de un lanzamisiles.
3. *Sistemas de artillería de gran calibre*. Piezas de artillería que reúnan las características de cañones o lanza-obuses, morteros o sistemas lanzacohetes múltiples capaces de atacar objetivos en tierra especialmente mediante tiro indirecto, de un calibre de al menos 75mm.
4. *Aviones de combate*. Aeronaves de ala fija o de geometría variable, diseñadas, equipadas o modificadas para atacar objetivos por medio de misiles, bombas, ametralladoras, cañones y otros tipos de armamento, incluidas las versiones de estas aeronaves que realicen acciones especializadas de guerra electrónica, de supresión de defensas aéreas o misiones de reconocimiento. El desarrollo de *cazas de quinta generación* ha dado prioridad al desarrollo de la aviónica y de diseños de evasión al radar utilizando nuevos materiales.
5. *Helicópteros*. Aeronaves de ala rotatoria diseñadas y equipadas para transporte, para combate, y misiones de reconocimiento o de guerra electrónica. El Registro de NNUU silo incluye los helicópteros de ataque.
6. *Buques de guerra y submarinos*. Buques armados y equipados para fines militares o submarinos de un tonelaje de desplazamiento de un mínimo de 750 toneladas métricas. Se incluye también a aquellos buques de un desplazamiento inferior a 750 tm equipados para el lanzamiento de misiles o torpedos con un radio de acción de al menos 25 kilómetros. Se trata de una categoría muy amplia que abarca desde los patrulleros armados de 750 tm, hasta fragatas lanzamisiles de más de más de 5.000 tm de desplazamiento con capacidad para transportar helicópteros. También se incluyen en esta heterogénea categoría los submarinos con capacidad de ataque a tierra, buques de proyección estratégica y portaaviones que pueden superar las 60.000 toneladas de desplazamiento.

7. *Misiles*. Misiles balísticos o de crucero capaces de transportar una carga explosiva o armas de destrucción en un radio de acción de al menos 25 kilómetros (incluidos los medios diseñados o modificados específicamente para lanzar esos misiles o cohetes, si no están ya incluidos en las categorías anteriores de armamento); y cohetes (no guiados). El Registro de NNUU incluye también en esta categoría los *vehículos aéreos no tripulados*, vehículos pilotados por control remoto, que tengan las características definidas anteriormente para los misiles. Los misiles se clasifican según su alcance, trayectoria y función³. En el extremo tecnológico de esta categoría está el sistema Prompt Global Strike (PGS) desarrollado por EE. UU., capaz de alcanzar cualquier punto del planeta en un máximo de una hora⁴, y los vectores balísticos intercontinentales de las fuerzas nucleares estratégicas de varios países. Actualmente se desarrollan misiles hipersónicos que pueden volar a velocidades superiores a *mach 5*. También se ha difundido información sobre un misil de propulsión nuclear ruso, el Burevestnik (RS-SSC-X-09 Skyfall en designación OTAN), de alcance supuestamente ilimitado, también con capacidad nuclear, que por ahora parece estar en fase de desarrollo⁵.
8. *Armas pequeñas y ligeras*. Esta categoría incluye pistolas, rifles, carabinas, ametralladoras ligeras y pesadas, cañones antiaéreos portátiles, morteros, fusiles de asalto y granadas de mano, entre otros⁶. Muchas de las armas de fuego pequeñas y ligeras utilizadas en los conflictos asimétricos son modelos de la

3 *Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas, op. cit.* Sin embargo, el Registro no incluye misiles tierra-aire, que son de importancia capital como defensa antiaérea y antimisiles.

4 Informe de 2013 para el Congreso de EE. UU. sobre el programa PGS. Véase: Woolf, Amy F., *Conventional Prompt Global Strike and Long-Range Ballistic Missiles: Background and Issues*, Washington: Congressional Research Service, 26 de abril de 2013.

5 El atractivo de la propulsión nuclear para misiles de crucero es que se trata de una fuente de energía de larga duración muy superior a la de los motores tradicionales. Barrie, Douglas y Boyd, Henry, "Burevestnik: US intelligence and Russia's 'unique' cruise missile", *Military Balance Blog*, Londres: IISS, 2021.

6 La relación de armas de pequeño calibre y armas ligeras está incluida en la Acción común del Consejo UE de 12 de julio de 2002: a) Armas de pequeño calibre y sus accesorios, especialmente diseñadas para usos militares: ametralladoras (incluidas las pesadas); metralletas, incluidas las pistolas ametralladoras; fusiles totalmente automáticos; fusiles semiautomáticos, cuando se hayan diseñado o introducido como modelo para las fuerzas armadas; moderadores (silenciadores). b) Armas ligeras portátiles (individuales o de uso colectivo): piezas de artillería (incluidos los cañones automáticos), obuses y morteros de calibre inferior a 100 mm, tubos lanzagranadas, armas antitanque, tubos sin retroceso (lanzacohetes apoyados en el hombro), misiles y lanzadores antitanque, misiles antiaéreos/sistemas portátiles de defensa aérea (Manpads). *Acción común del Consejo de 12 de julio de 2002 (2002/589/PESC)*.

segunda mitad del siglo XX, entre los que destaca un elevado número del soviético AK-47. Además de la reducción de su peso, el aumento de la precisión con nuevos sistemas de óptica y de visión nocturna, y la introducción de munición inteligente en algunos modelos, son rasgos importantes de su evolución tecnológica en los últimos años. Este tipo de armas fue el más utilizado en 47 de los 49 conflictos más importantes en los años noventa, y actualmente el número de armas ligeras en circulación en el mundo se estima en más de 600 millones de unidades⁷.

Existe mucha literatura técnica sobre este tema, y las categorías de armamento citadas suelen utilizarse, junto a otros factores (efectivos, adiestramiento, logística, etc.), para cuantificar la relación de fuerzas. En los ejércitos aliados hay una gran diversidad de modelos, muy avanzados en unos casos, menos en otros, incluso material prácticamente obsoleto en algunos casos. Con la evolución tecnológica y diferentes niveles de inversión en defensa, es posible que crezcan las diferencias entre aliados, lo que probablemente llegará a afectar a la interoperabilidad de sus fuerzas armadas.

Armas no convencionales o de destrucción masiva

Hay otros tipos de armas que no se integran en la tipología precedente. En unos casos forman parte de los arsenales de algunas fuerzas armadas —o han formado parte de ellos en el pasado— y en otros no han llegado a desarrollarse como sistemas operativos. Todas ellas están incluidas bajo la denominación genérica de *armas no convencionales o de destrucción masiva*⁸.

- *Armas químicas*. Su origen se remonta a principios del siglo XX, y se utilizaron masivamente en la Primera Guerra Mundial. Aunque el uso de gases asfixiantes ya estaba prohibido por el Protocolo de Ginebra de 1925⁹, muchos Estados han desarrollado arsenales de armas químicas en la segunda mitad del siglo XX, pero actualmente están prohibidas por la Convención de Prohibición de

7 Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 13 de enero de 2006 (03.02) (OR. en) 5319/06 PESC 31 CODUN 4 COARM 5, p. 3.

8 En EE. UU. el concepto de armas de destrucción masiva incluye los explosivos de alta potencia.

9 *Protocole de Genève interdisant les gaz asphyxiants et les moyens bactériologiques (1925)*, redactado en Ginebra el 17 de junio de 1925. Texto original en francés disponible en: <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>

Armas Químicas de 1993¹⁰, de alcance casi universal. Incluyen las sustancias químicas tóxicas, sus precursores, las municiones o dispositivos destinados de forma expresa a causar la muerte o lesiones liberando dichas sustancias, así como el equipo destinado a su empleo¹¹. Tradicionalmente las armas químicas se han basado en la iperita, el sarín, el VX, el somán, la lewisita, el gas mostaza y el fosgeno. Por su efecto indiscriminado que provoca graves daños colaterales, las armas químicas han caído en desuso¹². Sin embargo, han seguido existiendo en algunos ejércitos, donde pueden tener una función de disuasión frente a ciertos enemigos, como multiplicador de fuerza o como arma de lucha en operaciones de contrainsurgencia. Se ha recurrido a las armas químicas recientemente en la guerra de Siria.

- *Armas nucleares.* Los materiales fisibles utilizados para la fabricación de armas nucleares son el uranio 235 y plutonio 239¹³. Actualmente nueve Estados

10 *Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción*, París, 1993, BOE 13-12-96, n.º 300.

11 Este concepto se deriva del artículo II de la Convención de Prohibición de Armas Químicas, de 1993.

12 Las armas químicas se concibieron como armas tácticas y así fueron empleadas en los frentes de la Primera Guerra Mundial, como un instrumento más junto a otros sistemas de armas. Muchos de los ejércitos beligerantes en la Segunda Guerra Mundial disponían de armas químicas, que no utilizaron en los combates. Tras la experiencia de la Primera Guerra Mundial, los responsables de las operaciones militares decidieron prescindir de estas armas. Sin embargo, sí se utilizaron en la guerra entre Irak e Irán en los años 80 y, más recientemente, en la guerra civil de Siria. La reacción internacional a su empleo en Siria en 2013 —que ha conducido a un plan de destrucción del arsenal sirio bajo verificación de la OPAQ— confirma el proceso regresivo mencionado. Siria ha accedido a la Convención de Prohibición de Armas Químicas como Estado Parte.

13 El uranio altamente enriquecido, producido por tratamiento industrial, es el producto de un proceso de concentración del isótopo U-235. Aunque una concentración del 80% de U-235 se considera ya uranio de grado militar, el tipo adecuado para una explosión atómica con fines militares requiere una concentración aproximada del 94% de U-235. Se estima que para un arma nuclear de fisión de unos 20 kt de potencia harían falta entre 15 kg y 53 kg de uranio, según la tecnología empleada. El plutonio se halla en los residuos procedentes del uranio irradiado. El Plutonio 239 reprocesado para alcanzar una concentración del 90% es un material óptimo para la fabricación de armas nucleares. Se estima que para un arma nuclear de fisión de unos 20kt de potencia harían falta entre 5 kg y 11 kg de Pu, según la tecnología empleada. Sobre la composición de las armas atómicas, véase: Evans, Gareth y Yoriko, Kawaguchi, *Eliminating Nuclear Threats. Report of the International Commission on Nuclear Non-Proliferation and Disarmament*, Canberra/Tokio: International Commission on Nuclear Non Proliferation and Disarmament, 2009, pp. 40 y ss; Velarde Pinacho, Guillermo, “Proliferación de Armas Nucleares: Irán y Corea del Norte”, p. 51, En *Proliferación de ADM y de tecnología avanzada*, Cuaderno de estrategia n.º 153, Madrid: Instituto Español de Asuntos Estratégicos, 2011; y Barnaby, Frank, *How to Build a Nuclear Bomb and Other Weapons of Mass Destruction*, Londres, Granta Publications, 2003, pp. 18 y ss.

disponen de armas nucleares, aunque de envergadura, fiabilidad, precisión y potencia muy diferentes entre sí: EE. UU., Federación Rusa, China, Francia, Reino Unido, Israel, India, Pakistán y República Popular Democrática de Corea. Las armas nucleares están restringidas por el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares de 1968¹⁴, que legitima solamente las armas nucleares de los cinco primeros países citados, donde constituyen el pilar de la disuasión estratégica. Las armas nucleares han sido utilizadas una sola vez en la historia, por EE. UU. contra Japón, en 1945, al final de la Segunda Guerra Mundial. En 2021 ha entrado en vigor un Tratado de Prohibición de Armas Nucleares, que por su enfoque y por el perfil estratégico de los Estados Parte no tiene efectos reales en procesos de desarme, aunque sí ha tenido impacto político¹⁵.

- *Armas biológicas*. Un agente biológico se define en el ámbito militar como “microorganismo o producto de microorganismo (toxina) capaz de originar enfermedad en el hombre, animales o plantas, o más raramente, de deteriorar el material”¹⁶. Pueden incluirse entre las amenazas biológicas los biorreguladores, sustancias químicas o productos metabólicos con efectos incapacitantes o letales, en caso de poder ser aislados y diseminados en cantidad suficiente. Las armas biológicas están prohibidas parcialmente el Protocolo de Ginebra 1925¹⁷ (los medios bacteriológicos) y de forma total por la Convención de Armas Biológicas de 1972¹⁸. Los agentes biológicos no han llegado a formar parte del arsenal operativo de ningún ejército en el siglo XX, pero sí han existido programas de investigación de doble uso. Actualmente, el posible uso de agentes biológicos con fines ofensivos por actores no estatales —principalmente

14 *Tratado sobre la no proliferación de armas nucleares*. Nueva York: Secretaría General de NNUU, 1968. Disponible en: https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/1970/infcirc140_sp.pdf

15 *Tratado Sobre la Prohibición de las Armas Nucleares*, adoptado por la Conferencia General de las Naciones Unidas el 7 de julio de 2017, entró en vigor el 22 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/document/tratado-sobre-la-prohibicion-de-las-armas-nucleares-de-2017>

16 Definición del Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra. Véase: Cique Moya, Alberto, “Agentes biológicos”, en *Proliferación de ADM y de tecnología avanzada*, Cuaderno de Estrategia n.º 153. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2011, pp. 121-123.

17 *Protocole de Genève interdisant les gaz asphyxiants et les moyens bactériologiques* (1925), *op. cit.*

18 *Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción*. Londres, Moscú, Washington, 1972. BOE de 11-07-1979, n.º 165.

organizaciones terroristas— es motivo de preocupación en las estrategias de seguridad. Por otra parte, el desarrollo actual y futuro de la biología molecular —con la posibilidad de introducir manipulaciones genéticas en los microorganismos— genera incertidumbre sobre posibles escenarios en los que surjan amenazas todavía desconocidas.

Sería posible, como hacen algunos Estados, la inclusión de otras armas en esta categoría no convencional, como las armas radiológicas, las de munición masiva y las de aire-combustible, aunque no parece haber un consenso en los foros multilaterales.

2. Nuevas tecnologías con aplicaciones militares

En el epígrafe anterior se describen brevemente las categorías de armas convencionales y no convencionales que han caracterizado el panorama estratégico de la segunda mitad del siglo XX, y siguen siendo en la actualidad referentes clave de la relación de fuerzas entre Estados. Pero las dos últimas décadas también han sido un periodo de rápida evolución tecnológica, en la que se producen importantes avances en sistemas ya existentes en el siglo pasado, mientras surgen nuevas líneas de investigación que ya están dando resultados y diseños experimentales. Entre ellas están, por ejemplo, la evolución de las tecnologías de almacenamiento, producción y transformación de energía en el campo militar; y las armas de energía dirigida mediante láser, que transforman la energía eléctrica en radiación electromagnética y la emiten contra un objetivo con alta precisión y velocidad¹⁹. No obstante, pueden citarse como áreas especialmente relevantes del desarrollo tecnológico para la defensa y la seguridad las plataformas en el espacio ultraterrestre, la robótica y los vehículos no tripulados, la inteligencia artificial, la propulsión hipersónica, y la biotecnología.

¹⁹ Dado que no necesitan munición convencional, su uso adaptado a las aplicaciones de defensa implicaría un cambio logístico importante, ya que solo necesitarían una fuente de energía eléctrica, por ejemplo, energía solar fotovoltaica. Los pulsos emitidos por láser viajan a la velocidad de la luz, por lo que no es necesaria ninguna corrección en las trayectorias de disparo (aunque el objetivo sea un misil), ni correcciones debidas al viento o a la gravedad. Dentro de este apartado se podrían incluir también las armas electromagnéticas de alta potencia (HPM). Las armas electromagnéticas no letales consisten en la generación y radiación de un pulso electromagnético de muy elevada potencia que impide el uso, degrada o incluso destruye los sistemas y equipos eléctricos y electrónicos. Véase: Ministerio de Defensa, *Entorno Operativo 2035*, Madrid: Ministerio de Defensa, 2019, pp. 86-87.

En todas ellas también se pone de relieve la necesidad de adaptar el marco de gobernanza nacional e internacional de no proliferación, control de armamentos y seguridad creado en la segunda mitad del siglo XX, desfasado con respecto a los cambios tecnológicos de las últimas décadas y a los nuevos retos conceptuales.

Plataformas espaciales

Los tres sectores primarios de la industria espacial son los satélites, los sistemas de lanzamiento y los sistemas de control. Actualmente, se está produciendo una expansión de los sistemas espaciales en todos estos ámbitos, incluidos el militar. Los Estados industrializados y, en menor medida, también los Estados en desarrollo dependen en gran medida de aplicaciones espaciales en ámbitos muy diversos (militar, económico, científico, comunicaciones, entre otros) y, al mismo tiempo, muchos de los sistemas de armas modernos están relacionados con dispositivos espaciales, de los que depende su funcionamiento.

No hay una división nítida entre actividades espaciales militares y no militares. Pueden destacarse dos tendencias —relacionadas entre sí— que impulsan la explotación del espacio ultraterrestre. En primer lugar, la industria espacial privada está asumiendo un papel de liderazgo en diversos ámbitos (satélites, sensores, comunicaciones y lanzamientos), conduciendo a una reducción drástica de los costes de lanzamiento y operación, y a la disponibilidad comercial de información de alta calidad obtenida desde el espacio casi en tiempo real. En segundo lugar, las nuevas tecnologías han cambiado la naturaleza, la disponibilidad y los costes de la utilización del espacio. Estas tecnologías —que incluyen nuevos sistemas de propulsión, inteligencia artificial a bordo, robótica, miniaturización— permiten hacer satélites más pequeños y baratos, sensores mejorados, impresión en 3D, etc.²⁰ Entre las áreas principales del uso estratégico del espacio están las siguientes:

- Plataformas espaciales.
- Órbitas y frecuencias.
- Instalaciones de control de las plataformas espaciales.
- Seguridad en el medio espacial y en la infraestructura de tierra, relacionada con la seguridad en el ciberespacio.

²⁰ *Science & Technology Trends 2020-2040. Exploring the S&T Edge, op. cit.*, p. 17.

El uso del espacio para C4ISR (*Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance*), la navegación y la defensa son fundamentales para las capacidades de las fuerzas armadas más avanzadas, como es el caso en la OTAN. Es, en última instancia, una base sobre la que reposa la ventaja tecnológica. Sin embargo, el espacio ultraterrestre es cada vez más comercial, está congestionado y es también disputado por los principales actores estratégicos estatales y privados, una competencia que aumentará en los próximos 20 años, permitiendo unas capacidades C4ISR mejoradas de otros Estados competidores. En el espacio ultraterrestre seguirán coexistiendo nuevos sistemas de navegación por satélite, de los que depende el funcionamiento de múltiples dispositivos militares: el GPS de EE. UU., el GLONASS de Rusia, el BeiDou de China y el sistema Galileo de la UE, que al alcanzar su plena capacidad operativa supondrá un avance significativo en las capacidades de posicionamiento global, operando con mucha precisión y cobertura global, incluidas las latitudes más altas.

A estos se suman los sistemas regionales desarrollados por India y Japón. Los dispositivos que puedan procesar simultáneamente las señales de varias constelaciones de satélites de navegación ofrecerán nuevas capacidades (mayor precisión y posicionamiento en interiores, entre otras) a un número creciente de usuarios en todo el mundo. A medida que las fuerzas armadas aumentan su dependencia de estos activos, aumentarán también los riesgos asociados a los sistemas antisatélite o a la robótica con capacidades ofensivas. Una presencia creciente de satélites pequeños y de “basura espacial” afectará también a la eficacia y fiabilidad de los sistemas espaciales. Todo ello plantea importantes cuestiones políticas y jurídicas, que incluyen controversias entre el uso comercial, científico y militar del espacio ultraterrestre²¹.

La supremacía militar de EE. UU. depende en gran medida de sistemas espaciales que activan o complementan las funciones de otros sistemas de armas. Algunos países occidentales han desarrollado capacidades espaciales militares propias, y muchos otros han incorporado las aplicaciones espaciales a sus fuerzas armadas en el marco del dispositivo espacial norteamericano, del que dependen. Rusia también ha desarrollado sistemas similares autónomos dotándose de un importante despliegue espacial militar, en parte heredado de la URSS. La evolución tecnológica es rápida, aumentan las aplicaciones y se abaratan los costes de lanzamiento de sistemas al espacio, y la industria privada tiene un papel creciente en este proceso, por lo que es previsible que el número de actores espaciales públicos y privados tienda a aumentar.

21 *Ibidem*.

Las aplicaciones de las plataformas espaciales en el ámbito militar son las comunicaciones, inteligencia y observación de la Tierra, detección y seguimiento de misiles, posicionamiento, navegación y temporización²², relacionados con los dispositivos militares de tierra, mar y aire. Los sistemas espaciales de inteligencia militar están basados en satélites de reconocimiento óptico e imágenes, por radar, señales geoestacionarias y de detección de lanzamiento de misiles²³.

Las constelaciones de pequeños satélites abren la posibilidad de crear arquitecturas estables y versátiles con amplia cobertura, pero menos vulnerables a agresiones de terceros. En el ámbito de la observación de la tierra, la tecnología espacial ofrece importantes capacidades aplicadas a actividades de inteligencia militar y civil. Entre ellas está la obtención de datos con satélites por radar, con aplicaciones muy diversas, tanto en el campo civil como en el militar²⁴. Hay sistemas de detección que permiten identificar la presencia de radiaciones, de agentes químicos, etc. Pero desde los satélites los sistemas ópticos pierden resolución y precisión, y los sistemas multispectrales tienen capacidades de detección que empiezan desde áreas y objetos de 30 metros, como mínimo. Otro problema es la transmisión de los datos a tierra, lenta, difícil y cara por la densidad de las imágenes por radar²⁵. También se plantea la necesidad de proteger los datos obtenidos, no solo por

22 En el ámbito de la navegación y posicionamiento por satélite destaca el primer sistema operativo, el Global Positioning System estadounidense, seguido del Glonass ruso. Actualmente están en construcción el sistema Galileo de la Unión Europea, y el BeiDou-2 chino. Diversos países disponen también de satélites militares de observación y de comunicaciones.

23 Esta tendencia era ya clara desde fines de los años 90. Véase: Lindborg, Christina, *Military Space Programs*. Space Policy Project, FAS, 1997. Sobre el desarrollo de armas espaciales, véase el estudio elaborado por la RAND Corporation para las Fuerzas Aéreas de EE. UU.: Preston, Bob *et al.*, *Space Weapons Earth Wars*, Project AIR FORCE. Santa Monica (CA): RAND Corporation, 2002.

24 Por ejemplo, la constelación Airbus Terra SAR-X utiliza sensores-radar que permiten captar imágenes de noche y a través de las nubes. Tiene alta resolución. Además de reconocer objetos, estructuras y vehículos, reconocen los movimientos recientes de vehículos, desplazamientos de tierra y movimientos de superficie. En demostraciones de esta capacidad se muestran imágenes de aeropuertos, se identifican los aviones que han tenido movimientos recientes, detección de movimientos de tierras asociados a ensayos nucleares subterráneos, identificación de zonas de ensayo de misiles mediante la interpretación de imágenes de estructuras cercanas, del misil y de la costa adyacente para hacer posible la geolocalización, aunque no se crucen los datos con los del GPS.

25 En EE. UU., el precio de cada imagen obtenida por radar en el mercado oscila, por término medio, entre 10.000 y 15.000 dólares, según fuentes comerciales. Las imágenes ópticas son más baratas y accesibles, con un coste de cientos de dólares por unidad. En ambos casos hay que añadir el coste del analista e interpretación de las imágenes. No hay restricciones a la comercialización de imágenes/análisis, salvo las limitaciones que imponga la ley a determinadas personas o entidades (terroristas, sanciones, etc.).

razones de privacidad, muy importantes, sino también por razones de seguridad nacional e internacional.

La dependencia del espacio de los dispositivos militares más modernos que constituyen la base de la supremacía militar también implica un desplazamiento de las tensiones estratégicas al espacio exterior, tensiones que pueden derivar en conflictos armados. La vulnerabilidad de estas plataformas frente a ataques de terceros Estados pone en riesgo amplios sectores de un sistema de defensa. Para obstaculizar el funcionamiento de los sistemas de armas más avanzados, un adversario necesitaría neutralizar las plataformas espaciales de las que dependen dichos sistemas. También hay alternativas para obstaculizar las funciones de plataformas espaciales —incluso sin destrucción física— mediante la inutilización de componentes electrónicos sensibles, interferencias o ciberataques sobre las instalaciones de control en tierra, o por activación de códigos ofensivos en el *software* en dichas instalaciones o a bordo de los satélites.

Actualmente, la tecnología espacial también evoluciona para permitir la captación de imágenes que pueden analizarse para identificar la presencia de materiales asociados a la proliferación nuclear, biológica y química, así como vectores y estructuras asociadas a estos programas. En el ámbito nuclear se han desarrollado programas de análisis de imágenes que ya permiten la interpretación de datos relevantes. Tanto los sensores como el software de interpretación de imágenes requieren todavía avances importantes para lograr los resultados necesarios para la verificación. Es muy importante disponer de las capacidades de interpretación y de análisis de imágenes, sin las cuales los datos obtenidos tendrían poca utilidad. Se trata de una capacidad humana de interpretación y análisis. Por ello, estos procedimientos implican incorporar el factor humano a los resultados obtenidos con la tecnología. De esta combinación de factores técnicos y humanos se deriva la capacidad de extraer conclusiones útiles, y en ella se encuentra también el “factor político” para determinar los objetivos y las actuaciones siguientes. La política y el factor humano están siempre presentes en este proceso tecnológico.

Robótica

Un robot se define como “un dispositivo autónomo con cuerpo físico e inteligencia artificial que puede percibir su entorno y actuar en él para alcanzar objetivos”²⁶.

26 Véase: *Robots Underpinning Future NATO Operations*, STO TECHNICAL REPORT TR-SAS-097. Editado por Václav Hlaváč y Michal Reinštein. NATO AC/323(SAS-097)TP/776. Bruselas: NATO STO, 2018, pp. 1-2.

La robótica es la disciplina que permite crear estas máquinas autónomas. Hoy en día, los robots controlados a distancia por humanos ya son una realidad en la industria, y serán en el futuro uno de los factores evolutivos clave en el ámbito de la defensa, pero el desfase entre la tecnología robótica y su uso operativo militar es todavía una limitación importante. Los futuros entornos operativos militares serán más complejos e inciertos que los actuales, y los robots tendrán un gran potencial para redefinir la guerra moderna. Su uso en operaciones militares y su creciente importancia en las próximas décadas plantean diversas cuestiones sobre la evaluación de la tecnología robótica en el contexto de operaciones militares, y sobre la identificación de las áreas en la que habrá que investigar el grado de autonomía posible y viable, ya que la mayoría de los robots actuales son controlados a distancia por humanos y los robots del futuro serán más autónomos. En el ámbito militar, la autonomía total llevaría a modificar el principio fundamental de una decisión/responsabilidad humana en la cadena de mando. Las aplicaciones de la robótica abarcan una serie de áreas temáticas interrelacionadas de interés para la investigación²⁷:

- Las relaciones entre los seres humanos y las máquinas y las interacciones entre las características físicas y emocionales, que tienen aspectos morales, éticos y legales, aún no se han definido suficientemente.
- Los robots necesitan percibir su entorno durante las operaciones militares, su planificación y control se basan en gran medida en el ciclo percepción-acción, por lo que es necesario desarrollar nuevos algoritmos de percepción aplicables a la defensa e integrarlos en un marco cognitivo.
- La auto-localización y la navegación de los sistemas robóticos serán importantes para definir los comportamientos semiautónomos e inteligentes, ya que los sistemas robóticos dependen principalmente del procesamiento de “información incierta” procedente de sensores. Las capacidades de auto-localización y navegación, junto con la creación de una representación automática adecuada del entorno operativo, pueden permitir la planificación de actividades autónomas, así como un desplazamiento seguro y sin colisiones, pero requiere el desarrollo de métodos avanzados de fusión de datos capaces de manejar información incompleta y no verificada.
- Los grupos de robots organizados de forma homogénea aumentan las capacidades y la fiabilidad respecto a las de un solo sistema robótico, y las agrupaciones

²⁷ *Ibidem*. Ver el capítulo 1, por Michal Reinštein, pp. 1-4. Véase también *Science & Technology Trends 2020-2040. Exploring the S&T Edge, op. cit.*, p. 16.

que junto a los robots incorporan humanos como miembros del equipo permitirá que compartan conocimientos comunes y se ayuden mutuamente de forma complementaria²⁸.

Estos campos de investigación se centran en configuraciones de vehículos no tripulados, tanto individuales como en equipo, que operan en entornos reales. Las aplicaciones militares incluirán misiones de rescate, inspección y vigilancia, sistemas autónomos de asistencia, apoyo a las infraestructuras, transporte, desactivación y eliminación de minas, respuesta a las catástrofes, medicina, espacio, ataque y evacuación de víctimas, entre otras misiones. Por otra parte, se asume que un adversario también puede recurrir al uso de sistemas robóticos contra las fuerzas desplegadas en operaciones.

Actualmente, ya se utilizan robots para detectar, identificar, y desactivar explosivos. Se estudian los problemas relacionados con el uso del control remoto en zonas urbanas (por las distancias, interferencias de edificios y de otras fuentes de radio), con el desarrollo de medios de detección más sensibles de capacidad nocturna y diurna, el diseño de robots modulares en su configuración y uso de herramientas, para dotarles de una mayor movilidad en diferentes tipos de terreno, e incluso una mayor autonomía para que no sea necesario un control continuo de la navegación y de las operaciones subsiguientes²⁹. Sin embargo, una cuestión importante es el coste de cada unidad, que debe reducirse en lo posible para que los programas de robótica militar sean viables. Existen varias definiciones del nivel de control o de independencia del operador humano con respecto a la máquina para fines militares. Un estudio de la OTAN sobre robótica publicado en 2018 se centra en tres modos de control³⁰:

- *Sistemas con humanos en el circuito (Human in Loop, HIL) o semiautónomos.* Son sistemas que están bajo el control o la supervisión de un operador humano y no pueden aplicar sus decisiones sin su aprobación. El nivel de autonomía de los sistemas HIL es muy bajo, especialmente en relación con el uso de armas, ya que tiene que detenerse y esperar la aprobación final del operador humano.

28 Según el autor, M. Reinštein, esto requerirá mecanismos, algoritmos y nuevas tecnologías para las operaciones coordinadas realizadas por equipos heterogéneos de sistemas no tripulados, sensores y operadores humanos. Los métodos y tecnologías de diseño deberán probarse en una simulación informática y validarse luego en el despliegue de plataformas de hardware reales. *Ibidem*.

29 *Robots Underpinning Future NATO Operations, op. cit.*, cap. 2, por Mark Tocher, pp. 1-2.

30 Descripción de los modos de control en *Robots Underpinning Future NATO Operations, op. cit.*, capítulo 5, por Jan Farlik, pp. 1-4.

Existen ciertos tipos de UAV capaces de sobrevolar una zona definida y buscar objetivos en tierra, pero la decisión final sobre el uso del arma sigue recayendo en el operador humano. Estos sistemas ya están en servicio desde hace años en muchas fuerzas armadas de todo el mundo.

- *Sistemas autónomos supervisados (Human-On-the-Loop, HOL)*. Son sistemas que pueden tomar sus propias decisiones, aunque el operador humano tiene la capacidad de detener o cambiar las acciones realizadas por el sistema HOL en caso de error o fallo. Su utilidad radica en la necesidad de reaccionar rápidamente ante determinadas situaciones que el operador humano no puede realizar a la misma velocidad, ya que requieren cálculos muy complejos y rápidos. En la actualidad, estos sistemas se aplican a la defensa contra misiles balísticos (sistemas de misiles Patriot o Aegis), o al lanzamiento de cohetes espaciales. En caso de fallo, el centro de mando y control en tierra puede anular los sistemas de a bordo y destruir el vector.
- *Sistemas totalmente autónomos (Human-Out-Of-the-Loop, HOOL)*. Son sistemas que pueden tomar sus propias decisiones sin la aprobación del operador humano, que queda fuera del circuito, de acuerdo con un código interno que no está restringido por ninguna intervención externa. Esta categoría incluye el modo de programación *letal autónoma (Lethal Autonomous Robot, LAR)*, si el operador decide activarla.

Los sistemas autónomos (no tripulados) pueden ser aéreos (UAV, o UCAV si tienen capacidad de combate), marítimos (submarinos, UCAV, y de superficie USV) y terrestres (UGV). Pueden ser pilotados a distancia o actuar con distintos niveles de autonomía a lo largo de una misión, por lo que la mayoría de ellos son semiautónomos. También destaca su uso en misiones espaciales. Desde 1998, con el lanzamiento de la primera nave espacial experimental totalmente autónoma (Deep Space 1), los sistemas autónomos con IA han catalizado nuevos desarrollos tecnológicos en el espacio y su uso, especialmente los pequeños satélites. La misión Perseverance de la NASA y su aterrizaje en Marte en febrero de 2021 es un ejemplo espectacular de las posibilidades que tiene la robótica en este campo.

Actualmente, los robots se utilizan para una serie de tareas —ya descritas anteriormente— incluidas las de medios de protección y apoyo a la fuerza, la ampliación de las zonas de control y cobertura de una unidad táctica, dotando a los robots desplegados de sensores y armas a distancia controlados por un humano, que a su vez reduce su exposición al riesgo. Estos sistemas pueden tener una velocidad de despliegue mayor que la de los humanos, anticipándose a las acciones del adversario o reaccionando inmediatamente ante una amenaza. En todo caso, en

un escenario bélico el operador humano debe ser capaz de controlar las acciones del robot del que es responsable.

El concepto de *robot letal autónomo* (*Lethal Autonomous Robot*, LAR) ha sido objeto de debate en foros multilaterales por las implicaciones que puede tener su uso en el futuro. El LAR es un sistema móvil reutilizable por aire, tierra o mar, que tiene la capacidad de disparar de forma autónoma. “LAR” es un modo de programación en el que el operador no está en el circuito (HOO), pero debe dar previamente una delegación de apertura de fuego autónoma, activada por una persona que es consciente del contexto operativo y de las implicaciones de tal decisión. Un robot puede entrar en el modo LAR y también puede salir de él por decisión del operador, que recupera el control en ese momento. Por lo tanto, el modo LAR no puede ser activado por sí mismo, sino que es activado o desactivado por un operador humano. A nivel operativo se justifica la activación del modo LAR en determinadas misiones por diversas razones³¹:

- En el caso de amenazas muy peligrosas, se automatizan ciertas acciones para hacer frente a múltiples objetivos cuando la velocidad de respuesta es crucial.
- Para tareas repetitivas o monótonas, como es el caso de misiones de vigilancia de zonas aisladas de alta seguridad con una prohibición absoluta de acceso, donde la tecnología de los robots puede detectar amenazas o intrusiones con más eficacia y rapidez.
- Cuando es necesario operar en entornos contaminados, como zonas expuestas a contaminación nuclear, radiológica, química o biológica, con riesgo elevado.

En un contexto de limitación de recursos económicos que coincida con la expansión de las operaciones militares en el exterior, la falta de recursos humanos para cubrir grandes áreas podría requerir en el futuro el uso de sistemas autónomos en zonas de alto riesgo. También existe la posibilidad de escenarios de saturación de las amenazas, en los que la capacidad de respuesta rápida —superior a la capacidad de cálculo humana— sea esencial. El desarrollo de la robótica militar en las últimas décadas abre nuevas perspectivas a la evolución de la tecnología militar, asociada en gran medida a las necesidades para intervenir en conflictos asimétricos. Se trata de un proceso que puede tener importantes implicaciones no solo militares, sino también políticas, al afectar al mecanismo de adopción de decisiones para el empleo de fuerza letal en operaciones militares y por la

³¹ *Robots Underpinning Future NATO Operations*, op. cit., cap. 6, por Gérard de Boisboissel, pp. 3 y 4.

posibilidad de combatir a distancia reduciendo los riesgos para la integridad física de las tropas con unidades militares equipadas con robots.

El cuerpo humano también puede ser reforzado o completado por sistemas robóticos como exo-esqueletos, manos y piernas artificiales, o acompañado y ayudado por robots de carga. Hay ciertas particularidades de los robots diseñados para operaciones militares³²:

- Los robots deben ser operativos en todas las condiciones meteorológicas, ser localizable por los operadores en cualquier momento, y de utilización sencilla para el operador.
- Deben tener suficiente autonomía (de 12 a 24 horas); moverse al mismo ritmo que la unidad de la que depende, sin provocar retrasos ni acelerar la marcha.
- Deben moverse con discreción, especialmente durante las operaciones nocturnas, sin hacer ruido para no poner en peligro una misión. La movilidad de los robots debe ser la misma que la de la unidad de apoyo, superando los mismos obstáculos físicos que los seres humanos.

Vehículos no tripulados

La mayoría de los vehículos operativos en la actualidad son sistemas pilotados remotamente, pero hay una tendencia a dotar a nuevos modelos de mayor autonomía y a integrar en ellos sistemas robóticos. En los sistemas no tripulados destaca la demanda de vehículos aéreos, en rápido crecimiento desde hace años, y los vehículos navales y terrestres, con un empleo todavía más limitado, pero con una clara tendencia al desarrollo de nuevos prototipos experimentales.

Los *vehículos aéreos no tripulados* han adquirido una creciente importancia desde principios de los años 90, cuando EE. UU. los utilizó con éxito en la Guerra del Golfo Pérsico. Desde esa época su desarrollo tecnológico se ha acelerado, asociado también a sus aplicaciones civiles. La tecnología ha avanzado en los últimos años, haciendo posible el desarrollo de vehículos no tripulados terrestres y submarinos. Actualmente los *vehículos aéreos no tripulados* se están convirtiendo en un instrumento fundamental de los ejércitos modernos, en constante innovación tecnológica, desarrollándose con nuevos modelos³³. Tanto EE. UU. como

32 *Ibidem*, cap. 6 por Gérard de Boisboissel, pp. 1-6.

33 Aunque se emplea el término “vehículo no tripulado”, sería más correcto denominarlos “sistemas pilotados remotamente” (RPAS). Existen muchos modelos de UAV operativos, tanto militares como civiles. Un paso cualitativo fundamental fue el desarrollo por General Atomics de los UAV de ataque a tierra Predator, MQ-9 Reaper y Avenger. Este último puede llevar una carga de 2.700 kg

Rusia tienen amplia experiencia en el uso de drones, incluidos drones armados probados recientemente en el campo de batalla en Siria. El uso de drones por el ejército ucraniano para hacer frente a la ofensiva rusa en 2022 también ha tenido resultados muy importantes. Muchos de ellos eran drones de diseño comercial adaptados para fines militares.

Los *vehículos marítimos de superficie no tripulados (Unmanned Surface and Undersea Vehicles, USUV)* pueden estar equipados con sensores, armas u otras cargas útiles, y pueden ser operados de forma remota, semiautónoma o totalmente autónoma. Se trata de sistemas adecuados para determinados tipos de misiones, especialmente las peligrosas, de riesgo de contaminación o largas y monótonas (como las tareas de vigilancia), que suponen un alto riesgo de lesión, muerte o captura de los operadores humanos a bordo. En EE. UU. se están desarrollando prototipos de diversas dimensiones. Los más grandes tendrán más de 100 metros de eslora y un desplazamiento a plena carga de 2.000 toneladas, con capacidad de transportar cargas útiles de guerra antisuperficie y de ataque, principalmente misiles. Pero también se diseñan modelos de menores dimensiones, entre 15 y 60 metros, especialmente para llevar equipos de inteligencia, realizar misiones de vigilancia y reconocimiento, o desplegar sistemas de guerra electrónica. En general, se buscan modelos de bajo coste, alta resistencia y reconfigurables, basados en diseños de buques comerciales, y con amplia capacidad para transportar diversas cargas útiles modulares³⁴.

de armamento a una velocidad de más de 700 km/hora propulsado por un motor de reacción. El diseño incorpora elementos de evasión al radar mediante una reducción de la señal con tecnología furtiva. El Avenger se presenta como un paso tecnológico más avanzado que el Predator, de la misma empresa. Fuente: <https://www.armedforces-int.com/news>. Consultado el 19/12/2020. Entre los modelos de vigilancia y reconocimiento destacan el RQ-4 Global Hawk y MQ-4C Triton por Northrop-Grumman. El vehículo aéreo de combate no tripulado X-47 B, también de Northrop-Grumman, puede operar desde un portaaviones, con un alcance cercano a los 4.000 km y considerable capacidad ofensiva. El X-47 B es definido como *Unmanned Combat Air System Carrier Demonstration (UCAS-D)*, y puede tomar tierra sin ser dirigido por control remoto. Fuente: <https://www.northropgrumman.com/what-we-do/air/x-47b-ucas/>. En Rusia se ha desarrollado el S-70 Okhotnik-B, un dron de combate desarrollado por la Oficina de Diseño de Sukhoi y la empresa aeronáutica MiG. El S-70 realizó su primer vuelo en agosto de 2019. Se espera que este UCAV sea entregado a las fuerzas armadas rusas en 2024. Fuente: <https://www.airforce-technology.com/features/russias-top-long-range-attack-drones/>. Varios países europeos colaboran en el proyecto MALE RPAS, sistema europeo de aeronaves pilotadas a distancia de altitud media y gran autonomía. El MALE es desarrollado por un consorcio de varias empresas (Airbus, Dassault Aviation y Leonardo) para Alemania, Francia, Italia y España. Fuente: <https://www.airbus.com/defence/uav.html>

³⁴ *Navy Large Unmanned Surface and Undersea Vehicles: Background and Issues for Congress*. Washington: Congressional Research Service, 2020, pp. 1-2. Disponible en: <https://crsreports.congress.gov/>

Pueden identificarse múltiples misiones militares para los *Vehículos submarinos no tripulados* (*Unmanned Undersea Vehicles*, UUV), pero algunas de ellas se consideran prioritarias para futuros desarrollos³⁵. En primer lugar, las misiones de inteligencia, vigilancia y reconocimiento (ISR), agrupando en esta categoría funciones diversas, tales como inteligencia de señales, electrónica, de medición e imagen, oceanografía y cartografía especializada, detección NRBQ, vigilancia costera y de puertos, así como detección y localización de objetos. En el ámbito de inteligencia se incluye el posible despliegue de sensores de vigilancia submarinos, o conjuntos de sensores. Otras misiones posibles son las contramedidas contra minas, guerra antisubmarina, establecimientos de nodos de redes de comunicaciones/navegación y ataque³⁶. Estas naves autónomas pasarán a formar parte de las marinas de EE. UU. y de otros países en los próximos años.

Rusia también ha desarrollado drones submarinos de vigilancia y combate. Además, fuentes oficiales rusas han anunciado la existencia de un torpedo submarino con propulsión y capacidad nuclear, autónomo y de alcance intercontinental. El Poseidón/Status-6 (también conocido como Kanyon, su designación en la OTAN) es una de las seis nuevas armas estratégicas rusas reveladas por el presidente ruso Vladimir Putin el 1 de marzo de 2018³⁷. Son de la variante llamada “armas de persistencia” (*Strategic Loitering Weapons*), que por ahora parecen ser prototipos en fase experimental, capaces de mantenerse en movimiento durante largos periodos de tiempo antes de ser dirigidas contra un objetivo elegido posteriormente.

Por su parte, China también realiza un esfuerzo importante en el ámbito de los vehículos submarinos no tripulados y de otras modalidades (aéreos, navales y terrestres), aunque existe menos información pública al respecto³⁸.

35 Button, Robert W.; Kamp, John; Curtin, Thomas B.; Dryden, James, *A Survey of Missions for Unmanned Undersea Vehicles*. Santa Mónica/Arlington/Pittsburg: RAND Corporation, 2009, pp. xiii-xiv.

36 Actualmente Boeing trabaja en el desarrollo de vehículos submarinos no tripulados de gran tamaño para la Marina de EE. UU. *Navy Large Unmanned Surface and Undersea Vehicles: Background and Issues for Congress*, op. cit., p. 15.

37 Cuando se filtró por primera vez a la prensa en noviembre de 2015, en una diapositiva informativa del Ministerio de Defensa ruso, la información revelaba que el Poseidon podría alcanzar una profundidad de 1.000 metros, una velocidad de 100 nudos y tener un alcance de hasta 10.000 km. Véase Woolf, Amy F., *Russia's Nuclear Weapons: Doctrine, Forces, and Modernization*, Washington: Congressional Research Service, 2020; y “Russia's Putin unveils ‘invincible’ nuclear weapons”, *BBC News*, disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-europe-43239331>.

38 Sobre esta cuestión, véase Chase, Michael S. et al., *Emerging Trends in China's Development of Unmanned Systems*, RAND Corporation, 2015, pp. 1-16. Por otra parte, según los medios de

Los *vehículos terrestres no tripulados* (*Unmanned Ground Vehicles*, UGV), fundamentalmente pilotados a distancia por control remoto, tienen ya un uso operativo en muchos ejércitos y fuerzas de policía, y con frecuencia están diseñados para la desactivación de explosivos y minas. También se desarrollan modelos de UGV para transporte y para tareas de vigilancia. Sin embargo, el creciente número de prototipos de UGV armados para misiones de combate en las exposiciones y ferias de material de defensa refleja el interés por estas tecnologías³⁹. Actualmente la atención se centra en sistemas semi-autónomos o controlados a distancia por un humano.

El mayor riesgo identificado para los vehículos y naves militares autónomos es que pueden ser percibidos por terceros como objetivos de “bajo riesgo”, aumentando el potencial de error de cálculo, escalada y conflicto en alta mar. Este riesgo surge de la percepción de reducción del umbral de acción militar, lo que puede tener graves implicaciones en regiones volátiles, ya que los mandos militares adversarios pueden sentirse tentados y capacitados para atacar estas naves, esperando al mismo tiempo menores repercusiones en caso de conflicto al evitar la pérdida de vidas humanas. Otro riesgo, asociado a la captura de estos vehículos autónomos, es que se puedan eludir los mecanismos de protección física y anti-manipulación, permitiendo acceder a los códigos de comunicación o el *software* de inteligencia artificial, descargar los datos de navegación o la información pre-programadas, o buscar vulnerabilidades cibernéticas que podrían explotarse contra vehículos similares⁴⁰.

Más allá de las cuestiones técnicas y operativas, hay también un debate abierto sobre las consecuencias de la deshumanización de la guerra y sobre el riesgo de

comunicación indonesios, se encontró un vehículo submarino no tripulado el 20 de diciembre cerca de la isla de Selayar, en Sulawesi del Sur. Seis días después fue entregado a la policía y luego transferido a una base naval para ser analizado. Fuente: <https://www.theguardian.com/world/2020/dec/31/indonesian-fisher-finds-drone-submarine-on-possible-covert-mission>

39 Raytheon y Lockheed Martin trabajan en variantes de UGV capaces de lanzar misiles. El lanzador de misil Javelin ha sido integrado en el UGV Titan, desarrollado por Qinetiq North America y Milrem Robotics, basado en una plataforma construida en Estonia, el sistema Themis de la empresa Milrem. Fuente: <https://milremrobotics.com/defence/>; y <https://www.janes.com/defence-news/news-detail/fgm-148-javelin-fired-from-titan-ugv>. Por otra parte, Han trascendido informaciones sobre el prototipo de UGV ruso Marker, un vehículo terrestre no tripulado modular, cuyas características técnicas incluyen la posibilidad de un funcionamiento autónomo de hasta 48 horas en carreteras asfaltadas y de hasta 24 horas en terrenos accidentados.

40 *Navy Large Unmanned Surface and Undersea Vehicles: Background and Issues for Congress*, op. cit., pp. 23-25.

que drones armados y de vigilancia sean confundidos en la percepción de terceros Estados o de la opinión pública, así como la incertidumbre sobre la responsabilidad legal relativa a las acciones autónomas de los robots con capacidad ofensiva letal y su relación con el derecho de los conflictos armados. Entre estas cuestiones destaca el temor a la posibilidad de desarrollar, producir y utilizar sistemas robóticos totalmente autónomos que sean capaces de llevar a cabo acciones letales contra humanos, que ha dado lugar a debates sobre esta cuestión en Ginebra⁴¹.

Inteligencia Artificial

Con las nuevas tecnologías de la información, los datos también se pueden convertir en mecanismos cognitivos e *inteligencia artificial*⁴². No existe una definición oficial comúnmente aceptada de *Inteligencia Artificial* (IA), pero en EE. UU. se toman como referencia los siguientes elementos⁴³:

1. Cualquier sistema artificial que realiza tareas en circunstancias variables e impredecibles sin una supervisión humana significativa, o que puede aprender de la experiencia y mejorar el rendimiento cuando se expone a conjuntos de datos.
2. Un sistema artificial desarrollado en un programa informático, hardware físico u otro contexto que resuelve tareas que requieren una percepción, cognición, planificación, aprendizaje, comunicación o acción física similares a las del ser humano.
3. Un sistema artificial diseñado para pensar o actuar como un humano, incluidas las arquitecturas cognitivas y las redes neuronales.
4. Un conjunto de técnicas, incluyendo el aprendizaje automático que está diseñado para aproximarse a una tarea cognitiva.
5. Un sistema artificial diseñado para actuar racionalmente, incluyendo un agente de software inteligente o un robot que logra objetivos utilizando la percepción,

41 En 2009 se fundó el *International Committee for Robotics Arms Control* (ICRAC), para llamar la atención sobre los robots militares y sus peligros potenciales. El ICRAC, el CICR y otras ONG pacifistas participaron en la campaña “Stop Killer Robots”, que condujo a reuniones para debatir esta cuestión desde 2013 en el marco de NNUU y a la formación en Ginebra de un grupo de expertos sobre sistemas autónomos de armas letales.

42 El concepto de “inteligencia artificial” se refiere a la capacidad de las máquinas, de forma digital o como *software* inteligente, para realizar tareas que normalmente requieren la inteligencia humana (reconocer patrones, aprender de la experiencia, sacar conclusiones, hacer predicciones o acciones). *Science & Technology Trends 2020-2040. Exploring the S&T Edge*, op. cit., p. 14.

43 Véase el informe para el Congreso de EE. UU., *Artificial Intelligence and National Security*, Washington: Congressional Research Service, actualizado el 10 de noviembre de 2020, pp. 1-2.

la planificación, el razonamiento, el aprendizaje, la comunicación, la toma de decisiones y la actuación.

La era de las *máquinas inteligentes* abre grandes oportunidades, pero también genera riesgos importantes. Muchos analistas consideran que la transformación tecnológica provocará una creciente inestabilidad, conflictos más frecuentes y escaladas involuntarias. Más allá del debate sociológico y económico sobre si la tecnología sustituye a las actividades o a los seres humanos, o en qué medida los cambios tecnológicos pueden complementar las actividades humanas, lo cierto es que en este proceso se presentan ventajas, desventajas y riesgos, por lo que la transición a un modelo tecnológico diferente no estará exenta de problemas, ya que se necesitan nuevas competencias y nuevas estructuras organizativas para aprovechar el potencial de las nuevas tecnologías, que actualmente se encuentran todavía en una fase inicial de desarrollo. Sin embargo, la evolución de las aplicaciones de la IA, el aprendizaje automático y el *big data* puede suponer un punto de inflexión en la historia. La IA podría culminar cuando las máquinas sean capaces de realizar una diversidad de actividades multidimensionales, como hacen los seres humanos, incluido el ámbito militar. Como ocurre en otros sectores tecnológicos, en la actualidad las empresas comerciales lideran el desarrollo de la IA, y las fuerzas armadas la adaptan posteriormente para aplicaciones militares. Existen actualmente algunas aplicaciones de la IA de interés para fines militares especialmente en las áreas siguientes⁴⁴:

- a) *Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento*. La tecnología disponible permite la recopilación autónoma de cantidades masivas de datos: mediciones, imágenes satelitales e infrarrojas, y señales electrónicas, a través de vehículos aéreos no tripulados y satélites (sensores ISR)⁴⁵. El proceso comienza con la recopilación de información a través de sensores para pasar luego al análisis de inteligencia, donde la información se reúne y analiza para apoyar la adopción de decisiones. La cantidad de datos recopilada es tan grande que su explotación efectiva no puede depender del análisis humano tradicional. Se requieren sistemas capaces de identificar patrones y tendencias en los datos con IA, pero es necesario

44 Gilli, Andrea (ed.), *The Brain and the Processor: Unpacking the Challenges of Human-Machine Interaction*, NDC Research Paper 6, Roma: NATO Defense College, 2019, pp. 58-61, disponible en: <https://www.ndc.nato.int/download/downloads.php?icode=619> ; y *Artificial Intelligence and National Security*, Washington: Congressional Research Service, actualizado el 10 de noviembre de 2020, pp. 9-16, disponible en: <https://crsreports.congress.gov/product/details?prodcode=R45178>

45 Denominado ISR (*Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*) por sus siglas en inglés.

evitar que al analizar conjuntos de datos cada vez mayores se importen sesgos cognitivos en el análisis. Por ello es necesario también incorporar a seres humanos en el proceso analítico, cuyo pensamiento crítico no puede sustituir una máquina.

- b) *Análisis de datos personales*. La combinación de los datos recogidos a través de sensores ISR con la información personal procedente de diversas bases de datos y de las plataformas de redes sociales permite técnicamente el análisis de la información con IA para facilitar la identificación de la amenaza. En el ámbito de la seguridad nacional y la defensa este planteamiento es frecuente, pero está limitado por cuestiones de naturaleza legal⁴⁶.
- c) *Campañas de desinformación*. El uso de la IA en este ámbito es de carácter defensivo o preventivo frente a informaciones falsas —con una realidad virtual manipulada— difundidas en redes digitales por terceros (Estados o actores no estatales). Estas operaciones de desinformación pueden estar dirigidas a la opinión pública o utilizarse para interferir con “inteligencia falsa” en la adopción de decisiones de alto nivel, o en el mando y control militar mediante la introducción de “órdenes falsas” por parte de un adversario. La IA se está desarrollando para verificar el contenido de informaciones falsas, con el fin de facilitar la identificación de material audiovisual manipulado. Al igual que en los dos ámbitos mencionados anteriormente, la autonomía de la IA en este campo es limitada, por lo que requiere la supervisión de analistas humanos⁴⁷.
- d) *Logística*. La IA puede ser útil para la logística militar. Se incluye aquí la adaptación de los programas de mantenimiento a las necesidades de cada avión o vehículo; o para mejorar la eficiencia en tiempo y costes para la entrega de suministros.
- e) *Operaciones en el ciberespacio*. La IA es una tecnología clave para las operaciones cibernéticas militares. Las herramientas de ciberseguridad basadas en la IA pueden ser adaptadas para detectar anomalías en patrones más amplios de actividad de la red, presentando así una barrera más completa y dinámica contra los ataques que las herramientas convencionales.

46 En las operaciones de la OTAN, la recopilación y cotejo de datos biométricos de individuos encontrados en los teatros de operaciones puede proporcionar capacidades para la identificación de operativos anónimos. Sin embargo, los aliados de la OTAN tienen diferentes leyes nacionales con respecto a los derechos de privacidad en el uso de información personal. *The Brain and the Processor: Unpacking the Challenges of Human-Machine Interaction*, op. cit., p. 59.

47 *Ibidem*. Véase también *Artificial Intelligence and National Security*, op. cit., p. 10; y *Science & Technology Trends 2020-2040. Exploring the S&T Edge*, op. cit., p. 55.

- f) *Mando y control*. Se está estudiando el potencial analítico de la IA en el área de mando y control, con el objetivo de centralizar la planificación y la ejecución de las operaciones aéreas, espaciales, ciberespaciales, marítimas y terrestres. La IA puede utilizarse para fusionar los datos de los sensores de todos ámbitos para crear una única fuente de información, conocida como “imagen operativa común”, que combinaría toda la información en una sola pantalla con una imagen completa de las fuerzas amigas y enemigas. A medida que la complejidad de los sistemas de IA se desarrolla y madura, sus algoritmos también pueden proporcionar a los mandos alternativas de acción viables basados en el análisis del teatro de operaciones en tiempo real.
- g) *Vehículos semiautónomos y autónomos*⁴⁸. Las aplicaciones de la IA en este campo son similares a las de los vehículos comerciales, que utilizan tecnologías de IA para percibir el entorno, reconocer obstáculos, fusionar datos de sensores, planificar la navegación y comunicarse con otros vehículos. Se está trabajando para incorporar la IA a vehículos y aeronaves semiautónomos y autónomos (incluidos los aviones de combate, los drones, los vehículos terrestres y los buques de guerra). Estos vehículos y aeronaves podrán acompañar a otras unidades militares o sistemas tripulados para cumplir determinadas misiones⁴⁹.
- h) *Enjambres de drones*. Los enjambres son una modalidad del desarrollo de vehículos autónomos capacitados para actuar en grupo. Los enjambres autónomos (sin control centralizado) son capaces de percibir su entorno local y a otros participantes del enjambre cercanos, de comunicarse con otros componentes del enjambre y de cooperar para realizar una tarea determinada. Abarcan desde grandes formaciones de vehículos de bajo coste —diseñadas para saturar o desbordar los sistemas defensivos de un adversario— hasta pequeños escuadrones de vehículos que colaboran para lanzar un ataque electrónico, apoyo de fuego y redes de navegación y comunicación localizadas para formaciones de tropas terrestres. El concepto de “enjambre” (*swarm*) está asociado al

48 Un Sistema de Armas Autónomo (también conocido como Sistema de Armas Autónomo Letal, LAWS), se define como “un sistema de armas que, una vez activado, puede seleccionar y atacar objetivos sin más intervención de un operador humano”. Department of Defense, *Directive 3000.09, Autonomy in Weapon Systems*. Disponible en: <http://www.esd.whs.mil/Portals/54/Documents/DD/issuances/DODd/300009p.pdf>

49 Este tipo de sistemas tendría también un impacto en la reducción de costes de las operaciones. El informe *Artificial Intelligence and National Security* cita el caso del proyecto Anti-Submarine Warfare Continuous Trail Unmanned Vessel prototype “Sea Hunter”, cuyo coste diario en tareas de vigilancia antisubmarina sería de 20.000 dólares, frente a los 700.000 dólares diarios que cuesta mantener un destructor haciendo la misma tarea. *Artificial Intelligence and National Security*, *op. cit.*, p. 14.

desarrollo de medios para enfoques asimétricos de las operaciones militares, a la vista de la táctica irregular de utilizar grupos pequeños y dispersos en comparación con las fuerzas convencionales. Los enjambres pueden diseñarse de forma que cada elemento individual funcione independientemente y se reúna en un grupo coordinado cuando sea necesario, de modo que dichos grupos puedan ampliarse o reducirse. En las operaciones de *enjambre* los drones son capaces de trabajar juntos interconectados de forma inteligente. El coste cada vez menor de los UAV más pequeños y el número de componentes de un enjambre hace que un ataque pueda desbordar las contramedidas adoptadas contra ellos por un adversario y, además, las unidades eventualmente inutilizadas dejan paso a otras para llevar a cabo la misión, ya que los enjambres simples y auto-organizados pueden perder algunas de sus unidades sin que su funcionalidad quede mermada. Los drones en enjambre pueden funcionar dirigidos desde una nave nodriza⁵⁰. Estos grupos coordinados de drones se basan en una *autonomía colaborativa* en un equipo socio-técnico bajo el control de un operador humano, y serán capaces de evaluar e interpretar grandes cantidades de datos para producir información evaluada y recomendaciones para los combatientes. Tendrán también la capacidad de tomar decisiones independientes trabajando al mismo tiempo como parte de un equipo basado en la interacción humano-máquina. Un sistema de *enjambre* puede ser de bajo coste y resistente frente a fallos o frente al ataque y destrucción de algunos de los nodos del enjambre. También conlleva mayor complejidad organizativa, especialmente en lo relativo a la necesaria sincronización de las unidades en movimiento.

Estos enjambres pueden desplegarse para realizar misiones de inteligencia, vigilancia y reconocimiento (ISR). Se está experimentando con enjambres de embarcaciones no tripuladas, de drones submarinos y de drones lanzados desde el aire, incluido el uso de plataformas-nodriza aéreas, marítimas y terrestres para transportar y desplegar un gran número de unidades no tripuladas en los teatros de operaciones. Este concepto podría tener un impacto significativo en diversas capacidades militares, ya que los avances en la informática, la

50 Drones equipados con cámaras y otros sensores pueden hacer misiones de reconocimiento, identificar objetivos potenciales, peligros ambientales o defensas y transmitir esa información al resto del enjambre que, a su vez, puede entonces maniobrar para evitar un peligro, para la defensa, o atacar un objetivo. Lehto, Martti y Hutchinson, Bill, *Mini-drones swarms and their potential in conflict situations*, DOI: 10.34190/ICCWS.20.084, Norfolk (Virginia): 15th International Conference on Cyber Warfare and Security, ICCWS, marzo, 2020, pp. 331-333. Existen también proyectos de investigación para aplicar la tecnología de enjambre en una nueva generación de municiones de precisión.

velocidad de procesamiento y la IA cambiarán las capacidades de los sistemas autónomos. El despliegue de enjambres de vehículos autónomos en zonas urbanas de un teatro de operaciones se considera un potencial multiplicador de fuerza⁵¹.

No obstante, los enjambres de drones son actualmente muy vulnerables a los ciberataques, al ser la interconexión entre ellos la base funcional del sistema y, a la vez, su punto débil. También son vulnerables a los ataques de guerra electrónica, ya que dependen de la comunicación en red. Debido a los riesgos que puede implicar esta amenaza para las fuerzas regulares, también se están desarrollando medios defensivos que explotan sus vulnerabilidades. Las Fuerzas Aéreas de EE. UU. han desarrollado un sistema defensivo contra drones y enjambres, denominado Tactical High-Power Microwave Operational Responder (THOR)⁵².

- i) *Sistemas de armas autónomas letales*. Por *sistemas de armas autónomas letales* se entiende sistemas que utilizan conjuntos de sensores y algoritmos informáticos para identificar de forma independiente un objetivo y emplear un sistema de armas a bordo para atacar y destruir un objetivo sin ningún control humano. Estos sistemas no son todavía operativos. Como se ha indicado en el apartado sobre robótica, existe el modo de programación Lethal Autonomous Robot (LAR) en el que el operador activa y delega el empleo de fuego letal autónomo, pero puede volver a desactivarlo. Actualmente, las directivas militares establecen que los sistemas de armas estén diseñados para permitir a los mandos y a los operadores ejercer niveles adecuados de control sobre el uso de fuerza letal⁵³.

Las aplicaciones de estas tecnologías tendrán considerable impacto en la capacidad de las fuerzas armadas más avanzadas para llevar a cabo tareas fundamentales, tales como la disuasión y la defensa, ya que pueden cambiar la naturaleza del conflicto militar y la forma en la que se llevan a cabo las operaciones militares. También creará retos para la interoperabilidad ante una posible brecha tecnológica entre ejércitos aliados, y para la vulnerabilidad de las infraestructuras

51 *Science & Technology Trends 2020-2040. Exploring the S&T Edge, op. cit.*, pp. 59-63.

52 THOR es un arma desarrollada por el Air Force Research Laboratory (EE. UU.) que permite neutralizar por medios electromagnéticos amenazas con múltiples objetivos. El sistema utiliza microondas de alta potencia para provocar efectos electrónicos que impiden el funcionamiento de UAV y enjambres.

53 Sobre las aplicaciones d) a la g), véase *Artificial Intelligence and National Security, op. cit.*, pp. 11-16.

críticas, la movilidad y las comunicaciones. Finalmente, el desarrollo de esta y otras tecnologías avanzadas plantea problemas para los mecanismos de control de armamento, ya que la verificación resultaría difícil.

Algunos ejércitos ya hacen uso de la IA semiautónoma con fines principalmente defensivos (sensores para detectar e interceptar dispositivos atacantes). También se usan algoritmos para la detección, identificación y predicción rápida de pautas y tendencias que distinguen entre el comportamiento normal y el anómalo, o para procesar grandes cantidades de datos y rastrear actividades sospechosas. La IA también permite mejorar el realismo de los ejercicios de gestión de crisis, adiestrándose para operar en un entorno más complejo, e incluso en lo que respecta a los mecanismos de adopción de decisiones. Sin embargo, en la adopción de decisiones —especialmente a nivel estratégico— el “choque tecnológico” puede plantear desafíos importantes para la cultura organizativa tradicional de los gobiernos y de las fuerzas armadas, habituados a prácticas consensuadas y con múltiples partes involucradas. La velocidad del desarrollo tecnológico en la IA también será un reto para las políticas públicas de los Estados, lo que implica riesgos de crear debilidades estructurales⁵⁴.

El uso de IA con fines ofensivos no se ha puesto en práctica todavía. Sin embargo, dado que las máquinas dirigidas por IA adquirirían capacidades de percepción, cognición y la acción, el debate en foros internacionales ha estado centrado en la cuestión de la responsabilidad por eventuales “actos ilegales realizados por los sistemas autónomos”. Por ejemplo, una hipotética acción con IA que constituya un “ataque armado” contra un aliado en el sentido del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas podría dar lugar a la invocación del artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte. Sin embargo, más allá de la cuestión del umbral que debe aplicarse para determinar si un ataque con IA constituye un “ataque armado” o no, la cuestión preliminar que se plantearía es la de la *atribución del ataque*, por lo que es fundamental, como cuestión de fondo del debate, la regulación de la interacción humano-máquina para determinar la responsabilidad de una acción letal en un campo de batalla⁵⁵. El debate político actual en el ámbito de la tecnología militar gira en torno a la cuestión de los *sistemas de armas autónomas letales* (también llamadas popularmente “*killer robots*”), cuestión marginal por ahora, ya que aún no existen. Pero a medida que avance esta tecnología y se vislumbre su posible

54 “The Brain and the Processor: Unpacking the Challenges of Human-Machine Interaction”, *op. cit.*, pp. xiii-xv.

55 “The Brain and the Processor: Unpacking the Challenges of Human-Machine Interaction”, *op. cit.*, capítulo 5, por Nadia Marsan y Steven Hill, pp. 60-62.

uso con fines ofensivos se plantearán no solo cuestiones técnicas y operativas, sino también de naturaleza ética. A medida que las tecnologías y plataformas dirigidas por IA sean adoptadas por las fuerzas armadas será necesario aclarar los imperativos éticos en el marco de un uso operativo.

Propulsión hipersónica

Los sistemas de armas hipersónicas son aquellos que operan a velocidades superiores a Mach 5 (equivalente a 6.125 km/hora). Esta clase de armas incluye misiles lanzados por plataformas aéreas, vehículos de maniobra, vehículos planeadores de reentrada (HGV), ciertos misiles anti-buques y algunos tipos de aviones. Los sistemas hipersónicos pueden basarse principalmente en sus efectos cinéticos o pueden disponer de ojivas explosivas (nucleares o convencionales). Las contramedidas frente a estos sistemas son particularmente difíciles de aplicar, debido a su velocidad y maniobrabilidad. Las armas hipersónicas se clasifican en tres tipos⁵⁶:

1. *Vehículos hipersónicos planeadores* (Boost Glide, o Hypersonic Glide Vehicle, HGV), que emplean un lanzamiento balístico por cohete, pero luego planean y maniobran ya sin propulsión, a velocidades hipersónicas dentro de la atmósfera. Vuelan a altitudes entre 40 y 100 km y alcanzan velocidades hasta Mach 25. Este tipo de vehículos hipersónicos (HGV) también puede utilizarse como ojivas en un misil balístico.
2. *Misiles de crucero hipersónicos* (*Hypersonic Cruise Missile*, HCM) suelen ser lanzados desde el aire y están propulsados por *scramjets* de propulsión supersónica. Requieren cohetes para el despegue o un lanzamiento asistido con el fin de acelerar a Mach 3 - 4, hasta que comienza a funcionar el *scramjet*. Los HCM suelen volar a altitudes de 20 - 30 km.
3. *Aviones hipersónicos*. Son aeronaves con tripulación humana o drones no tripulados, que se utilizan para misiones de ataque o reconocimiento.

Los desarrollos experimentales de vuelo hipersónico solo son accesibles Estados con considerables recursos financieros y capacidades de I+D, ya que son sistemas tecnológicamente muy complejos y con un elevado coste económico. Los misiles hipersónicos podrían proporcionar una capacidad de respuesta rápida y precisa por debajo del umbral nuclear con ICBM, con una aplicación más

⁵⁶ *Science & Technology Trends 2020-2040. Exploring the S&T Edge, op. cit., pp. 86-91.*

estratégica que táctica, para objetivos de alto valor o de elevada amenaza. Los HGV también tienen la ventaja sobre los ICBM de que su alcance puede ser mayor, ya que planean hacia el objetivo mientras que los ICBM caen a la tierra en una curva balística tras el final de la fase de propulsión. Debido a las altas velocidades de estas armas, también se podría confiar su potencia ofensiva a la masa y la energía cinética, simplificando el diseño de las armas al prescindir de ojivas. Además, la velocidad hipersónica reduce el riesgo de interceptación, permitiendo un ataque rápido contra objetivos críticos desde distancias seguras y manteniendo la plataforma de lanzamiento fuera de la zona de operaciones cubierta por sistemas avanzados de Anti-Acceso/Denegación de Área. Su elevada velocidad (Mach 6 - 8) hace que su interceptación cinética sea muy difícil. También son más difíciles de rastrear que los ICBM, porque su trayectoria de vuelo es más baja y, junto al efecto de la curvatura de la Tierra, retrasa su detección por los radares terrestres⁵⁷.

Otra característica que hace que los misiles hipersónicos sean difíciles de interceptar es que pueden cambiar su trayectoria de vuelo después de su fase inicial de impulso balístico⁵⁸. Las armas hipersónicas pueden ser detectadas en el momento del lanzamiento, y posiblemente en varios puntos a lo largo de su trayectoria de vuelo, pero no a lo largo de ella. Como el defensor no puede predecir el punto final de un misil hipersónico entrante, la interceptación se vuelve extremadamente difícil. Los sistemas de defensa anti-misiles balísticos actualmente desplegados —como el Aegis y el Patriot— no están diseñados para operar a las altitudes de las trayectorias de vuelo de las armas hipersónicas⁵⁹.

Otras aplicaciones potenciales de los sistemas hipersónicos son la inteligencia, la vigilancia y el reconocimiento a larga distancia y a gran altitud como alternativa a satélites o a UAV. La propulsión hipersónica también es aplicable a los vehículos

57 *Science & Technology Trends 2020-2040. Exploring the S&T Edge, op. cit.*, p. 90. Los HGV pueden dirigirse hacia sus objetivos a menos de 50 km de altitud, mientras que un misil balístico tiene una trayectoria que se sitúa en su mayor parte por encima de la atmósfera a altitudes superiores a los 1.000 km. Los sensores de alerta temprana desplegados actualmente por satélites están optimizados para altitudes mucho mayores que las trayectorias de vuelo de las armas hipersónicas y los sistemas de radar de defensa antimisiles basados en tierra pueden detectar misiles balísticos intercontinentales desde una distancia de entre 3.000 y 4.000 km. Véase Davis, Susan, *Hypersonic Weapons: A Technological Challenge for Allied Nations and Nato?*, 039 STC 20 E rev.2 fin. Bruselas: Nato Science and Technology Committee, 2020, pp. 1 y 2.

58 A diferencia de un ICBM cuya trayectoria puede calcularse a partir del ascenso del misil.

59 El sistema de defensa contra misiles balísticos de la OTAN, construido en torno al European Phased Adaptive Approach (EPAA) de EE. UU. y al Aegis Ashore, no está diseñado para interceptar misiles hipersónicos.

de transporte espacial reutilizables. Sin embargo, su desarrollo es muy complejo, ya que a velocidades hipersónicas se genera mucho calor, choques y vibraciones al atravesar la atmósfera, y se producen condiciones que pueden bloquear las comunicaciones por radio, lo que dificultaría el control del vuelo del misil y la actualización de los datos de dirección tras el lanzamiento. Las condiciones ambientales extremas del vuelo hipersónico suponen un gran estrés para los sistemas del vehículo, lo que plantea muchos retos técnicos de ingeniería en relación con la guía, los sensores, las comunicaciones y los sistemas electrónicos del misil, incluido el desarrollo de materiales avanzados adecuados.

Existe un aspecto destabilizador del uso estratégico de armas hipersónicas, sea porque se pueden confundir con un ataque nuclear o porque pueden servir para destruir objetivos de alto valor (por ejemplo, nucleares) en un primer ataque, con un periodo de tiempo muy reducido para adoptar decisiones. También se considera problemática la dificultad de desarrollar contramedidas eficaces, y la amenaza que suponen para los objetivos de alto valor. La posibilidad de un ataque cinético (no nuclear) contra objetivos estratégicos y operativos de alto valor militar puede ser una amenaza importante para la OTAN. Actualmente compiten por el desarrollo de esta tecnología con aplicaciones militares EE. UU., Rusia y China. Estos dos últimos países tienen programas avanzados de HGV y HCM, aunque se desconoce su verdadero estado operativo⁶⁰.

Rusia desarrolla varios programas de armas hipersónicas, cuyas características no han sido verificadas por los servicios de inteligencia occidentales, aunque algunas de ellas ya se han utilizado en la ofensiva militar rusa en Ucrania:

- *Avangard*, según fuentes rusas, es un HGV capaz de transportar una cabeza nuclear de hasta dos megatones, con una velocidad de Mach 20 y alcance de 6.000 km de distancia. Los analistas occidentales no están seguros de que el sistema sea ya operativo, o esté en fase de pruebas.

60 Rusia percibe la defensa antimisiles balísticos de EE. UU. como una amenaza para su disuasión nuclear, y ve las armas hipersónicas como un medio para restaurar la estabilidad estratégica. En su discurso sobre el estado de la Nación de 2018, el presidente ruso Vladimir Putin vinculó explícitamente el despliegue de armas hipersónicas a la retirada de EE.UU. del Tratado ABM y al programa de defensa antimisiles. En 2018 Rusia hizo un ensayo con el misil hipersónico Kinzhal, y posteriormente el misil antibuque y de ataque a tierra Zircon. A finales de 2019, el ministro de Defensa ruso Sergei Shoigu anunció que el HGV YU-74 Avangard había entrado en servicio. Véase *Hypersonic Weapons: A Technological Challenge for Allied Nations and Nato?*, op. cit., pp. 3-8; *Science & Technology Trends 2020-2040. Exploring the S&T Edge*, op. cit., p. 91.

- *3M22 Tsirkon* es un HCM con velocidad superior a Mach 6, con alcance de 1.000 km, que puede lanzarse desde buques y submarinos.
- *Kinzhal* es un misil lanzado desde el aire, capaz de volar a Mach 10 con un alcance teórico de más de 1.500 km.

Los misiles *Tsirkon* y *Kinzhal* han sido probados durante la campaña militar rusa en Ucrania en 2022. En el caso del segundo se ha comprobado un alcance de 700-800 km, con una efectividad relativa.

China está desarrollando tanto la tecnología HGV como la HCM:

- *Xing Kong-2* es un prototipo de HCM con capacidad nuclear que, según la Academia China de Aerodinámica Aeroespacial, habría sido probado con éxito en 2018, alcanzando Mach 6.
- *DF-ZF (WU-14)* es un HGV que puede alcanzar la velocidad de Mach 10, probablemente con un alcance aproximado de 1.900 km.

Estados Unidos relanzó la investigación hipersónica desde 2003 con el programa *Prompt Global Strike* (PGS) con el objetivo de dotarse de la capacidad de lanzar ataques contra objetivos de todo el mundo en menos de una hora. La investigación hipersónica es una de las prioridades de I+D del Departamento de Defensa, con un programa orientado a producir prototipos de armas tácticas convencionales hipersónicas avanzadas de precisión:

- La Marina y el Ejército desarrollan conjuntamente un HGV común, que cada servicio militar adaptará a sus necesidades. La Marina tendrá un sistema de alcance intermedio para lanzamiento desde submarinos; y el Ejército utilizará un arma hipersónica de largo alcance capaz de superar sistemas A2/AD avanzados hasta 2.300 km de distancia.
- Las Fuerzas Aéreas desarrollan el HCSW–Hacksaw y el AGM-183 (que podrá alcanzar hasta Mach 20), ambas HGV.

Estados Unidos también está trabajando en la tecnología de *armas contrahipersónicas* con una red de sensores en la órbita terrestre baja que rastrearía los misiles hipersónicos entrantes y dirigiría los ataques hipersónicos estadounidenses. También desarrolla con la empresa Northrop Grumman un programa experimental de desarrollo de interceptores para armas hipersónicas.

Biotecnología

Se espera que en los próximos 20 años la biotecnología aplicada al ámbito militar tenga impacto en la definición actual de *combatiente*. Estas tecnologías abarcan todo el espectro de las ciencias biológicas, e incluyen el aumento y mejora de las capacidades humanas mediante la robótica integrada (por ejemplo, con exoesqueletos⁶¹, dispositivos electromecánicos o piezas de repuesto); interfaces neuronales para aumentar el rendimiento fisiológico y neurológico humano más allá de los límites normales; mejora de la visión; simbiosis con la IA y los sistemas autónomos; y métodos farmacológicos para la mejora cognitiva y física. En este campo se desarrollarán también nuevos biosensores y la bioinformática, ambos de interés potencial para las fuerzas armadas. En el campo de la medicina se espera el desarrollo de nuevos métodos de diagnóstico, terapias, vacunas e identificación de amenazas NRBQ. La biología sintética permitirá el diseño de nuevos componentes biológicos sintéticos o modificados⁶². En el ámbito de las tecnologías de mejora biológica y humana hay cuatro grandes áreas de I+D⁶³:

- Bioinformática y biosensores.
- Aumento de capacidades humanas (realidad virtual, redes sociales, robótica, prótesis exoesqueletos, neuroelectrónica, rehabilitación, teleoperaciones, rendimiento cognitivo, computación, inteligencia artificial, mejoras perceptivas...).
- Contramedidas médicas y tecnologías biomédicas (química-biológica-radiológica-nuclear, contramedidas y detección, medicina personalizada, biomarcadores, bioingeniería, suplementos, nutrición, fisiología, resiliencia, resistencia al estrés...).
- Biología sintética (ingeniería genética, secuenciación y explotación del ADN, entre otros).

Desde el punto de vista militar, estas aplicaciones tecnológicas tendrán un impacto considerable en la preparación y desarrollo de operaciones, el rendimiento de los combatientes, la comunicación en red y la atención médica. Por una parte, el uso de biomarcadores para el diagnóstico predictivo permitirá la identificación de problemas médicos antes de un despliegue; la mejora de los diagnósticos y las contramedidas necesarias para personas en escenarios de alto riesgo;

61 Los exoesqueletos pueden aumentar la resistencia musculoesquelética para incrementar la capacidad de carga individual durante operaciones militares, reduciendo el riesgo de lesiones y aumentando el rendimiento en combate.

62 *Science & Technology Trends 2020-2040. Exploring the S&T Edge*, op. cit., p. 21.

63 *Ibidem*, pp. 95-98.

la supervisión del estado físico y mental en tiempo real para optimizar el rendimiento individual y del equipo. Esta supervisión de la salud de los soldados en operaciones puede dar información sobre el inicio y la evolución de las lesiones⁶⁴.

La forma en la que el aprendizaje automático encuentra correlaciones entre los datos también puede utilizarse para hacer predicciones estadísticas. La medicina está experimentando para procesar los registros e historiales médicos de los pacientes e identificar a las personas con mayor riesgo de tener una determinada enfermedad⁶⁵. En el ámbito militar, el uso del aprendizaje automático para el análisis del ADN y para hacer predicciones sobre el genoma podría ayudar a identificar a los candidatos adecuados para los procedimientos de *mejora humana*, en particular los que implican la edición de genes. La IA permitirá identificar lo que necesita un soldado y, a continuación, predecir cómo podría reaccionar ese soldado a las mejoras introducidas. Por ejemplo, un determinado tratamiento podría mejorar la resistencia del militar a un patógeno específico. El aprendizaje automático también podría utilizarse para predecir qué enfermedades pueden surgir en una zona específica, basándose en la combinación de datos históricos o en tiempo real sobre brotes de enfermedades con variables como los cambios climáticos, la circulación de personas, los cultivos agrícolas o los recursos hídricos.

Los avances de la robótica ya han tenido impacto en la forma en la que se realizan los experimentos de biotecnología en los laboratorios de las universidades, los centros de investigación y las empresas. Un número creciente de tareas que antes requerían el trabajo presencial y físico de un investigador pasan gradualmente a ser realizadas por robots.

Como ya se ha indicado, un campo importante es la mejora de las capacidades y del rendimiento de los combatientes, tanto en el ámbito cognitivo como en el físico, y la potenciación de la cohesión y la eficacia de un equipo, mediante el control del estado fisiológico y psicológico de sus componentes, y mayor eficacia de programas de entrenamiento diseñados y adaptados a cada individuo. Sin embargo, la biotecnología también permitirá la manipulación genética para desarrollar nuevos agentes patógenos, agentes biológicos o químicos, con efectos diseñados

64 Las ventajas y amenazas asociadas al desarrollo futuro de la biotecnología que se describen a continuación son analizadas en el informe de la OTAN *Science & Technology Trends 2020-2040. Exploring the S&T Edge*, *op. cit.*, pp. 100-101.

65 Empresas de comercio electrónico como Google, Amazon y Netflix utilizan el aprendizaje automático para generar recomendaciones para los clientes rellenando automáticamente los términos de búsqueda o a través del *marketing* dirigido. Brockmann, Kolja; Bauer, Sibylle; y Boulanin, Vincent, *BIO PLUS X. Arms Control and the Convergence of Biology and Emerging Technologies*. Estocolmo: SIPRI, 2019, p. 13.

y dirigidos a determinados colectivos (virulencia, impacto neurológico o fisiológico, susceptibilidad genética, etc.), capaces de aumentar las bajas y de reducir la eficacia de las tropas. Pueden desarrollarse agentes biológicos desconocidos, cuyo impacto pondría a prueba la capacidad de los sistemas médicos y logísticos, limitando a la vez la eficacia de las contramedidas médicas disponibles.

El desarrollo científico, su divulgación y la difusión de los productos comerciales derivados harán muy probable que fuerzas adversarias tengan acceso a conocimientos y recursos para crear capacidades similares, con las que también tendrían ciertas ventajas —sean fuerzas estatales o no estatales—. En las conferencias de examen de la Convención sobre Armas Bacteriológicas y Tóxicas ha habido debates sobre la convergencia entre la biotecnología y la química, la informática o la ingeniería, pero la velocidad y complejidad de los avances tecnológicos en este campo han hecho difícil abordar los riesgos y desafíos para sacar conclusiones operativas.

3. Aplicaciones tecnológicas en el desarrollo de capacidades asimétricas

Los avances descritos en el epígrafe precedente no permiten ignorar los riesgos y amenazas que conlleva el desarrollo de las nuevas aplicaciones militares de las tecnologías emergentes, dada una creciente accesibilidad para futuros adversarios, que se superponen a las armas y recursos habitualmente utilizados por las amenazas asimétricas. En este proceso de cambio tecnológico no solo los Estados de nuestro entorno estratégico, sino también Estados competidores y actores no estatales —incluidos grupos terroristas y redes criminales— podrán acceder a las innovaciones tecnológicas. Su capacidad de innovación podría ser incluso más rápida que la capacidad de reacción de las agencias estatales de los países socios y aliados para abordar estos problemas. Todo ello refleja la complejidad creciente de las nuevas tecnologías en el ámbito de la defensa y la seguridad.

Armas y aplicaciones tecnológicas

Aunque hasta un pasado reciente la mayoría de las fuerzas insurgentes, organizaciones terroristas y redes criminales habían utilizado armas pequeñas y ligeras, explosivos improvisados e instrumentos tecnológicos sencillos⁶⁶, se acumulan los indicios de que está en curso un proceso de modernización y adaptación a las nuevas tecnologías, como adelantaba Nemeth en su análisis de las amenazas

66 Ver *Crimen y conflicto armado*, *op. cit.*, pp. 191 y siguientes.

híbridas. En este marco, los actores no estatales —con o sin apoyo de terceros Estados— disponen ya de un amplio abanico de medios tecnológicos que está transformando las características de los enfrentamientos con sus adversarios. La variedad de armas a disposición de actores no estatales (insurgentes, grupos terroristas, crimen organizado, piratas) es muy amplia: armas blancas, armas de fuego portátiles, artefactos explosivos improvisados, lanzagranadas, misiles de corto alcance, vehículos aéreos no tripulados, y otras tecnologías comerciales adaptadas con fines ofensivos. Es práctica habitual en algunos Estados con acceso limitado a tecnologías militares modernas y entre agentes no estatales patrocinados por Estados el recurso a la “ingeniería inversa” de tecnologías militares y de doble uso para adquirir mayores capacidades.

Mientras que los casos de “ingeniería inversa” de tecnologías militares y de doble uso por parte de Estados son ampliamente conocidos en el contexto de los “flujos de tecnología” que conducen a la producción industrial (y a veces también a la violación de la propiedad intelectual), la vía de adquisición de tecnologías de doble uso emprendida por actores no estatales suele comenzar con artículos disponibles en el mercado que se compran legalmente, o que se adquieren de forma ilícita. Estos productos son posteriormente rediseñados con otras tecnologías disponibles para producir *derivados* —o réplicas— adaptados a sus necesidades y recursos. Este *producto derivado* puede tener un nivel tecnológico y unas prestaciones inferiores a las del sistema original estandarizado de un ejército regular, pero desempeña una función similar. Muchas de las armas utilizadas por actores no estatales en la guerra asimétrica y el terrorismo son el resultado de este “diseño inverso”:

- lanzagranadas artesanales para la guerra urbana;
- lanza-cohetes;
- drones comerciales adaptados para misiones de reconocimiento o saturación de baterías de defensa antiaérea⁶⁷;
- artefactos explosivos improvisados con productos químicos comerciales;
- instalación de ametralladoras o pequeños cañones en vehículos todoterreno, furgonetas o camiones como plataformas;
- vehículos explosivos conducidos por militantes suicidas;
- motocicletas con explosivos;
- bombonas de gas de uso doméstico utilizadas con explosivos y metralla en cañones improvisados de fabricación artesanal;

⁶⁷ Por ejemplo, los drones utilizados en ataques de la guerrilla hutí de Yemen contra instalaciones petrolíferas saudíes.

- bombas-barril con gasolina, explosivos y metralla (tuercas, clavos y fragmentos metálicos);
- calentadores de gas domésticos modificados, con explosivos atados y un sistema de detonación;
- productos químicos tóxicos comerciales.

Junto a los sistemas derivados, improvisados o artesanales, los actores no estatales emplean también armas de fuego y lanzagranadas de modelos anticuados procedentes del tráfico ilícito, excedentes de fuerzas armadas, robo de arsenales militares y recogidos en teatros de guerra, en su mayoría modelos de las últimas décadas del siglo XX. Cuando tienen medios de financiación suficientes o el apoyo de Estados, los actores no estatales adquieren armamento moderno, incluidas piezas de artillería y vehículos blindados, superando a veces a las fuerzas regulares en Estados frágiles. Un ejemplo de capacidades avanzadas es Hezbolá, como ha demostrado en teatros de operaciones en Oriente Medio. Los cárteles de la droga en Iberoamérica también suelen estar dotados de armas modernas.

La existencia de amplias redes de contrabando y suministro de armas, municiones y explosivos —que han sido objeto de numerosos análisis— permite alimentar estos procesos de desarrollo tecnológico de los actores no estatales. También se están desarrollando mecanismos de producción propia —primitivos o avanzados—, impulsados por el uso de la tecnología digital, y por el acceso global a información y contactos en internet. En la mayoría de los casos, los suministros a disposición de los actores no estatales consisten en armas de fuego y explosivos, pero cada vez con más frecuencia se extienden a sistemas de armas más complejos. Las oportunidades que ofrecen estos recursos —incluida la posible adaptación a sistemas ofensivos NRBQ— junto a las armas convencionales y los explosivos conseguidos por sus propios flujos de suministro, les permiten dar un salto cualitativo en el enfrentamiento con sus adversarios dotándose de nuevas capacidades tecnológicas. En este contexto, la convergencia de la química y la biotecnología con tecnologías emergentes —al igual que el acceso a materiales radiactivos— es motivo de preocupación, dado el riesgo de desvío para usos ilícitos y para la proliferación de nuevos tipos de armas accesibles a actores no estatales⁶⁸. La tecnología de los

68 La construcción de vectores eficaces de dispersión de agentes biológicos sigue siendo muy difícil, ya que para un ataque mediante dispersión de un agente biológico con aerosol el atacante tendría que asegurarse de que el agente no solo tiene el tamaño de partícula óptimo, sino que también es capaz de resistir los procesos de envasado por liofilización, almacenamiento a largo plazo y condiciones ambientales adversas (como la luz solar o las temperaturas extremas). Se trata de requisitos que limitan en la práctica el desarrollo de armas biológicas para un actor no estatal. Pero es posible

drones ya está al alcance de los actores no estatales y el acceso a la tecnología de formación de *enjambres* podría producirse en un futuro próximo. Las contramedidas disponibles actualmente no se adaptan a las necesidades de defensa frente a la utilización de *enjambres de sistemas autónomos* pequeños, baratos y dispersos⁶⁹. En el futuro, los actores no estatales, al igual que los adversarios estatales, también podrán aprovechar las ventajas de estos sistemas, contrarrestando el valor organizativo y operativo de los medios de las fuerzas armadas y de seguridad. Su uso en operaciones encubiertas de guerra híbrida podría permitirles negar que son los autores de una agresión, y a la vez alcanzar sus objetivos. A medida que los costes de producir sistemas autónomos se reduzcan, su uso y empleo por parte de actores no estatales aumentará en número y en eficacia.

Sin embargo, no se debe sobrevalorar el impacto real de la integración de estas tecnologías en los recursos de rivales asimétricos que —si bien han conseguido aumentar sus capacidades ofensivas, de inteligencia y de comunicaciones— no han podido alterar la relación de fuerzas ni obtener victorias decisivas gracias a ellas.

Uso ilícito de internet como medio de comunicación en red

El uso de internet por organizaciones criminales y por terroristas como medio de comunicación en red y como instrumento de difusión ideológica plantea retos importantes a los Estados. Existen redes para la adquisición de bienes y servicios ilícitos a través de internet, que incluyen identidades falsas, suplantación de identidad, operaciones bancarias delictivas, datos robados de tarjetas de crédito, documentos de identidad, hacking, planificación de asesinatos y lavado de dinero. Estas redes ofrecen un campo de actuación a todo tipo de criminales, incluidos delincuentes comunes, narcotraficantes y terroristas⁷⁰. Entre los medios y procedimientos

que esta tecnología, como la robótica, pueda llegar a constituir una herramienta alternativa para los actores no estatales. Los drones agrícolas equipados con tanques de pulverización, que se utilizan para vigilar y fumigar zonas de cultivo, podrían utilizarse para realizar acciones terroristas contra la industria agrícola o suministros de alimentos, utilizando agentes químicos biológicos o contra el ganado o los cultivos, o para dispersarlos en espacios públicos.

69 *Science & Technology Trends 2020-2040. Exploring the S&T Edge, op. cit.*, pp. 59-63.

70 La *dark web*, en la que participan miles de personas en todo el mundo. La red Tor proporcionaba acceso anónimo hasta 2016. Tras la intervención policial en la red Tor, se desarrollan de alternativas en otras redes ocultas. Entre las cada vez más usadas están I2P y Freenet. Bijou, Rodrigo, “Underground Stations”, *Jane’s Intelligence Review*, enero, 2017, vol. 29, n.º 1, pp. 50-53.

utilizados con fines delictivos y terroristas basados en internet, pueden destacarse los siguientes⁷¹:

- *Telefonía de voz por internet*. Las aplicaciones que permiten comunicarse por internet en tiempo real utilizando la telefonía de voz (VoIP) con vídeo o texto se han desarrollado rápidamente en los últimos años. Además, algunas aplicaciones permiten a los usuarios compartir ficheros o ver en tiempo real la actividad en pantalla de otro usuario. Los suministradores de servicios VoIP habituales operan mediante la conversión de sonido analógico a formato digital comprimido. Al tratarse de transmisión de paquetes de datos digitales, las empresas proveedoras de servicios suelen basar las facturas para los abonados en función del volumen de datos global (las llamadas VoIP de computadora a computadora no se facturan de forma individual por cada llamada, como ocurre con la telefonía móvil y fija). Este tipo de facturación por volumen de datos hace más difícil identificar los datos relevantes de las comunicaciones (hora de la llamada, ubicación). Sin embargo, los suministradores de servicios VoIP pueden proporcionar información sobre la dirección IP, la dirección electrónica o los datos de pago de los usuarios.
- *Correo electrónico*. Dependiendo de los ajustes del *software* de la aplicación, el encabezado completo del sobre generalmente incluye constancia de los servidores por los que ha pasado el mensaje hacia el destinatario final e información sobre la dirección IP del remitente. Por ello, una técnica utilizada con frecuencia para reducir el rastro en la comunicación es “el mensaje no enviado”, es decir, guardado en la carpeta de borradores de la cuenta de correo electrónico, que está a disposición de los destinatarios que usan una contraseña compartida para acceder a la cuenta.
- *Servicios de mensajería en línea y chats*. Estos sistemas ofrecen medios de comunicación en tiempo real, con diversos grados de anonimato. Los chats protegidos con contraseñas se prestan al uso de organizaciones terroristas y sus simpatizantes. Los servicios de mensajería en línea consisten normalmente en comunicaciones bilaterales, y los chats permiten comunicación abierta colectiva a un grupo de personas. Los requisitos de inscripción para usar estos medios de comunicación en línea se basan normalmente en información proporcionada por el usuario no verificada. No obstante, algunos servicios de internet también registran la dirección IP utilizada durante la inscripción. Generalmente el proveedor de servicios no conserva la información intercambiada durante

71 *El uso de Internet con fines terroristas, op. cit.*, pp. 59-68.

cada sesión. Sin embargo, el análisis forense del disco duro del ordenador utilizado por uno de los participantes sí permitiría recuperarla. En algunos países el marco legal permite operaciones de infiltración de personal de servicios de seguridad, para que pueda inscribirse y participar con un seudónimo en el chat con fines de investigación policial.

- *Redes de intercambio de ficheros y tecnología informática en la nube.* Páginas web de intercambio de ficheros, como Rapidshare, Dropbox o Fileshare, permiten a los usuarios cargar, compartir, localizar y acceder a ficheros multimedia por internet. El *cloud computing*, al permitir acceder a información almacenada a distancia, también reduce el volumen de datos almacenados en ordenadores personales y puede dificultar la recuperación de datos en investigaciones policiales, ya que los servidores utilizados pueden estar ubicados físicamente en una jurisdicción diferente de la del usuario registrado, con un marco legal diferente. Los procedimientos de cifrado y anonimato son aplicables tanto a los datos almacenados en un dispositivo como a los ficheros compartidos *en tránsito*, transmitidos a través de internet (por ejemplo, por telefonía VoIP y correo electrónico). Estas herramientas de cifrado se basan en *software* integrado en sistemas operativos informáticos o en programas comerciales.

Pero las actividades ilícitas o la identidad de los usuarios también pueden ocultarse escondiendo la dirección IP de origen, suplantar la dirección IP de otro sistema o redirigir el tráfico de internet a una dirección IP “oscurecida”⁷²: “Un servidor intermediario permite a los usuarios hacer conexiones de red indirectas con otros servicios de red. Algunos servidores intermediarios permiten que la configuración del navegador del usuario encamine de forma automática el tráfico del navegador”. Este uso de servidores intermediarios permite alcanzar distintos niveles de anonimato: puede encubrir la identidad de un usuario formulando la solicitud de servicios de red sin revelar la dirección IP en que se origina la solicitud, o dando intencionalmente una dirección IP de origen incorrecta⁷³.

Un informe de NNUU sobre el uso de internet con fines terroristas señala que hay una variedad de programas informáticos accesibles que permiten encubrir

72 *El uso de Internet con fines terroristas, op. cit.*, p. 64.

73 Pueden usarse “aplicaciones como The Onion Router para proteger el anonimato de los usuarios reencaminando automáticamente la actividad en internet a través de una red de servidores intermediarios con el fin de ocultar el punto de origen. El redireccionamiento del tráfico de red a través de varios servidores intermediarios, que pueden estar ubicados en jurisdicciones diferentes, aumenta el grado de dificultad de identificar con exactitud al autor de una transmisión”. *Ibidem*.

o cifrar datos transmitidos a través de internet para fines ilícitos. Estos programas pueden incluir el uso de software para ocultar información, ya que permite ocultar los ficheros, o su inclusión al final de un fichero de remisión que conserva sus propiedades originales, pero actúa como “vehículo” para almacenar o transmitir el archivo oculto⁷⁴. También se emplean programas del tipo WinZip con esta finalidad. Existen otros procedimientos más complejos para ocultar mensajes integrándolos en imágenes de fotografía o de video en colecciones de imágenes no relacionadas con el tema del mensaje.

- La *tecnología de redes inalámbricas* permite acceder a internet mediante una señal de radio —una red inalámbrica (Wi-Fi)— en la proximidad del dispositivo, sin conexión por cable, lo que permite a un usuario ocultar ilícitamente los vínculos entre su actividad en internet y los datos que lo identifican. Por ello, las redes Wi-Fi se prestan a uso ilícito de terceros, cuyas actividades en una red inalámbrica compartida son difícilmente atribuibles a un autor único e identificable en el curso de una investigación.

Existen medios tecnológicos para dar respuesta a algunas de las necesidades de seguridad planteadas por el uso delictivo de internet utilizando la inteligencia artificial, mecanismos automáticos de selección de palabras y conceptos clave, así como métodos de redirección de los usuarios hacia páginas controladas por terceros en redes sociales y otras plataformas de comunicación digital, que contradigan la propaganda terrorista o de otros agentes activos en amenazas híbridas. También se puede abordar la difusión del extremismo y el apoyo al terrorismo utilizando la inteligencia artificial, con mecanismos automáticos de selección de palabras y conceptos clave, así como con métodos de redirección de los usuarios hacia páginas controladas, aplicándolos en redes sociales y otras plataformas de comunicación digital con control por moderadores humanos. Actualmente se evalúa en diversos países el marco legal necesario para establecer puntos de acceso en el *software* y programas de vigilancia del correo electrónico con métodos sofisticados, como el análisis automatizado de datos para una supervisión de las

74 Estos procedimientos de ocultación son llamados *técnicas de esteganografía* que permite ocultar mensajes que están a la vista, ya que son las imágenes las que ocultan la existencia del mensaje. Solo si se tiene una idea concreta de lo que se está buscando se puede encontrar el detalle que revele el mensaje, siempre que pueda hacer un barrido eficaz por todos los datos visuales. La cantidad de información visual será determinante para la eficacia de este procedimiento. Por ello, como en otras formas de investigación, los objetivos de interés son fundamentales para poder guiar la búsqueda. Woodward, Allan, “Secret Signals: End to End Encryption Tests SIGINT Agencies”; y Pattar, Terry, “Spooked by Encryption”, *Jane’s Intelligence Review*, julio, 2017, vol. 29, n.º 7, pp. 8-13.

comunicaciones y sistemas de selección de búsqueda automatizada de palabras y conceptos, combinados con un análisis realizado por analistas humanos.

Las redes sociales se han convertido en un campo de enfrentamiento para combatir las actividades terroristas y delictivas. Las empresas que gestionan servidores se hallan en una posición difícil, ya que deben compaginar sus servicios comerciales en el mercado de la comunicación, respetando la confidencialidad y privacidad de las comunicaciones de los clientes, con los intereses de seguridad nacional en el marco de la ley.

VI

Retos y oportunidades del cambio tecnológico: una perspectiva de seguridad

1. Innovación y nuevas aplicaciones de tecnologías existentes

Innovación y desfase conceptual

Muchos de los sistemas de armas operativos en la actualidad, diseñados hace décadas, han sido modernizados incorporando tecnologías más recientes. En algunos casos, estas son tecnologías comerciales de doble uso, primero civil y después adaptadas a uso militar. La expansión de las tecnologías de doble uso es uno de los rasgos actuales del comercio internacional, desarrollado en una difusión por etapas, en algunas de las cuales quedan fuera de control de las autoridades. Este fenómeno no es nuevo. A lo largo de la historia se han dado casos en los que el diseño original y la finalidad prevista de las tecnologías innovadoras se adaptaron posteriormente a aplicaciones diferentes de aquéllas para las que se habían diseñado. El segundo o tercer uso posible tuvo que ser “redescubierto” en una etapa posterior¹. Hoy día vemos como el uso de tecnologías inicialmente civiles se están transformando en versiones de uso militar o de seguridad, incluso por parte de fuerzas insurgentes y terroristas, entre ellos sistemas de comunicaciones, drones, dispositivos ópticos, sensores, software y pilotos automáticos de diseño comercial. También se ha producido el proceso inverso, pasando del diseño para uso militar

¹ Por ejemplo, en el siglo XVIII, la máquina de vapor se diseñó inicialmente para la industria textil, pero en el siglo XIX se adaptó con éxito a los trenes y buques, incluidos los de las marinas de guerra.

al de uso comercial². Estos procesos también se han replicado en el ámbito de las amenazas asimétricas³. Han conducido en algunos casos al éxito de una innovación tecnológica, seguido de fases de progreso técnico y difusión comercial, o —en caso contrario— al estancamiento e incluso al retroceso, llegando finalmente a ser comercialmente irrelevantes. La innovación desempeña aquí dos funciones paralelas:

- a) Las tecnologías de doble uso ya existentes y las nuevas se utilizan para actualizar y potenciar los sistemas militares con nuevas aplicaciones⁴.
- b) Los nuevos diseños de tecnología innovadora se utilizan para construir nuevas plataformas y sistemas⁵.

Entre el diseño y la finalidad originales de una tecnología innovadora y sus potenciales “usos secundarios” identificados posteriormente existe un *desfase conceptual*, debido a la falta de conciencia o propósito inicial de utilizarla en aplicaciones nuevas y diferentes. Este *desfase conceptual* entre el diseño original y su adaptación a un uso secundario puede constatarse cuando la innovación no está pensada o enfocada a un objetivo concreto en un momento dado, y es concebida inicialmente sin ser consciente de todo su potencial, que se revela posteriormente. El análisis de un desfase conceptual en la tecnología de doble uso requiere una evaluación del proceso de innovación desde su origen atendiendo a tres cuestiones⁶:

- Cómo, cuándo y por qué se diseñó la tecnología, y cuál era su objetivo original.
- Cómo se descubrieron otros usos potenciales de la misma tecnología y por quién.
- Cómo ha sido el proceso que ha llevado del diseño original a las nuevas aplicaciones.

2 Es el caso del GPS, que se diseñó con fines militares, y unas décadas más tarde se comercializó y se utilizó ampliamente para aplicaciones civiles.

3 Por ejemplo, los teléfonos móviles, diseñados específicamente para las comunicaciones inalámbricas, se han utilizado como detonadores de artefactos explosivos improvisados por control remoto en ataques terroristas.

4 La incorporación del GPS en ciertos sistemas de armas y vehículos que no disponían de él, o el uso de drones aéreos o marinos sobre buques de guerra son ejemplos de estas nuevas aplicaciones.

5 Es el caso de las máquinas-herramienta más avanzadas para fabricación de estructuras de fibra de carbono, que pueden emplearse para fabricar el fuselaje de un avión o de un UAV.

6 *What Is Next In Exports Control?: Updating Criteria And Methodologies In Non-Proliferation And Arms Control*, op. cit.

La necesidad de ampliar mercados y de amortizar las inversiones realizadas en I+D lleva a las empresas a buscar nuevas aplicaciones y funciones de las tecnologías existentes. En este proceso, la interacción entre los diseñadores y los usuarios finales es esencial, ya que suele ser la demanda de estos últimos la que da lugar a nuevos desarrollos.

En una primera etapa, los programas de I+D conducen al progreso técnico, y esta fuente de innovación primaria produce un primer resultado tecnológico. En una segunda etapa, un diseñador o investigador diferente busca una tecnología en el mercado que sea capaz de desempeñar un papel funcional que ha sido previamente identificado como una necesidad por el usuario final, y concibe una nueva aplicación de esa misma tecnología, redescubriendo su potencial y dando lugar a un segundo resultado tecnológico de acuerdo con la evolución de la demanda. El proceso impulsa la innovación tecnológica y sirve para modernizar las fuerzas armadas y de seguridad. En paralelo, se crean nuevas lagunas para los mecanismos de control de exportaciones estratégicas, al tratarse de tecnologías comerciales que inicialmente no están sometidas a control por licencia, y permite a los actores no estatales acceder a tecnologías similares.

Este es el caso de los drones militares, que se emplearon inicialmente como objetivos de prueba de tiro para la aviación y la artillería. Posteriormente —ya en los años 80 del siglo XX— se emplearon como instrumentos militares diseñados para la vigilancia, el reconocimiento y la dirección de tiro guiado por láser. Posteriormente, se han desarrollado otros drones militares avanzados de reconocimiento y de ataque. También hay una amplia gama de drones civiles de diverso uso (fumigación en agricultura, captación de imágenes, uso recreativo, etc.), que también están siendo adaptados para fines militares, incluidos los ofensivos, por sus usuarios. La guerra de Siria ha sido uno de los campos de prueba de adaptación de drones civiles a fines militares por actores no estatales. En la guerra de Ucrania, en 2022 también se están desarrollando nuevas experiencias en este ámbito, adaptando drones civiles a un uso militar para el que no estaban pensados inicialmente. Igualmente, existe el riesgo de que grupos terroristas utilicen drones civiles para realizar atentados, por ejemplo, con explosivos o mediante la fumigación de productos tóxicos o inflamables con drones diseñados para la agricultura⁷.

⁷ Véase *Crimen y conflicto armado*, *op. cit.*, p. 200.

2. Amenazas contra la ciberseguridad

La cibernética y las tecnologías de la información son esenciales para la organización, funcionamiento y gestión de los sistemas industriales, energéticos, de comunicaciones, administrativos, financieros y militares. También inciden en ciertos aspectos de los sistemas políticos, como los procesos electorales. Todos ellos se basan en activos físicos que están interconectados, por lo que ciberespacio y estructuras físicas se funden en una dualidad: los cbersistemas y su impacto en el mundo físico. El uso de *medios informáticos con fines ofensivos*, aun sin tener efectos letales directos sobre la población, pueden producir daños económicos y técnicos muy importantes para un país, e incluso neutralizar sectores importantes de sistemas de defensa estatal. Por su naturaleza, este tipo de ataques desplaza el campo del enfrentamiento a un espacio virtual. Los ciberataques implican la explotación deliberada de redes informáticas como medio para perturbar el funcionamiento normal de los blancos elegidos: infraestructuras críticas, sistemas informáticos integrados en la economía y en las finanzas, en la administración del Estado, o en servidores. Los cibercriminales buscan espacios que queden fuera del alcance de los servicios de seguridad para evitar o mitigar la vigilancia. Las llamadas “redes oscuras” ofrecen ese campo de actuación a delincuentes comunes, narcotraficantes, terroristas y aquellos que persiguen el fraude económico a través de operaciones bancarias o con tarjetas de crédito. Los agresores recurren a técnicas de piratería informática, amenazas avanzadas y persistentes, virus informáticos, programas maliciosos⁸, *flooding*⁹ o cualquier otro medio de acceso no autorizado¹⁰. Pueden ser ataques lanzados por Estados con fines estratégicos, con o sin un intermediario interpuesto, contra objetivos políticos, militares, económicos o infraestructuras críticas. También ataques lanzados por intermediarios o

8 Véase Singer P. W. y Friedman, Allan. *Cybersecurity and Cyberwar: What Everyone Needs to Know*. Oxford: Oxford UP, 2014. Por otra parte, el *Manual de la Unión Internacional de Telecomunicaciones sobre legislación contra la ciberdelincuencia*, sección 1 (n), define los programas maliciosos como “programas que se insertan en un programa o sistema de ordenador, generalmente de manera encubierta, con la intención de comprometer la confidencialidad, integridad o disponibilidad de los programas, datos o sistemas del ordenador”.

9 *Flooding* es un ataque dirigido contra los servidores de autenticación centrales de una organización con múltiples solicitudes de autenticación simultáneas, con el fin de sobrecargar los servidores y provocar una denegación de servicio. Un ataque de *flooding* podría bloquear las conexiones que utiliza un servidor para verificar la identidad de un usuario entrante, impidiendo a los usuarios acceder temporalmente a su red corporativa.

10 Sobre esta cuestión, véase *El uso de Internet con fines terroristas*, Viena/Nueva York: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2013, pp. 3-15, y 59 y ss.

por agentes no estatales. Por ello, en el ámbito de la ciberseguridad es necesario desarrollar medios forenses adecuados para poder determinar el origen de un ataque y mecanismos para regular la respuesta internacional. Desde la primera década del siglo XXI también se ha abordado esta cuestión desde un concepto integral de la seguridad en la planificación de las infraestructuras críticas, en la que es necesario integrar los esfuerzos realizados en el marco nacional con otros esfuerzos multilaterales de carácter colectivo, por lo que adquiere mayor complejidad en la relación *seguridad física-seguridad tecnológica* en los niveles de articulación nacional e internacional.

Se estima que con la 5G la *ciberdefensa perimetral* podría dejar de ser eficaz, porque será imposible limitar el acceso exclusivamente a los dispositivos autorizados, mientras que el software de la red dará a las empresas integradoras de los equipos un acceso más amplio y profundo a las operaciones en la red (los datos). Dadas estas vulnerabilidades, la tecnología 5G tiene serias implicaciones políticas y de seguridad, más allá de sus aplicaciones comerciales. Este debate sobre los riesgos de la 5G se produce en un contexto de desconfianza hacia empresas chinas acusadas por algunos gobiernos de utilizar el ciberespionaje para acceder a información privilegiada, y de crear vulnerabilidades de seguridad en dispositivos electrónicos que fabrican y exportan. La Unión Europea también ha realizado un análisis de riesgos de seguridad derivados de la red 5G. Estos riesgos están relacionados, en primer lugar, con las innovaciones fundamentales en esta tecnología, en particular el gran número de programas informáticos y la amplia gama de servicios y aplicaciones que permiten; y también con el papel de los suministradores en el desarrollo y en la explotación de las redes, así como el grado de dependencia que exista respecto a cada uno de ellos. Un informe de la UE de 2019 destaca los efectos siguientes¹¹:

- Aumento de la exposición a ataques y más puntos de acceso potenciales para los atacantes. Hay una mayor exposición a los riesgos relacionados con la dependencia de los operadores de redes móviles respecto a los suministradores, lo que facilitará un mayor número de vías de ataque que podrían ser explotadas por agentes de riesgo, con una mayor gravedad en los efectos de tales ataques. Se consideran peligrosos los “Estados no pertenecientes a la UE” o actores respaldados por Estados. Por ello, el perfil de riesgo de cada suministrador de tecnología 5G será especialmente importante, incluida la probabilidad de que se vea afectado por la interferencia de un país no perteneciente a la UE.

11 EU Coordinated Risk Assessment of the Cybersecurity of 5G Networks Report, *op. cit.*

- Aumento de los riesgos derivados de la dependencia con respecto a los suministradores. Un alto nivel de dependencia de un único suministrador aumentaría la exposición a una posible interrupción del suministro, derivada, por ejemplo, de un fallo comercial. También agrava el efecto potencial de puntos débiles o vulnerables y su posible explotación por agentes de riesgo, en particular cuando se trata de un suministrador de alto riesgo.
- Las amenazas a la confidencialidad, disponibilidad e integridad de las redes de telecomunicaciones se convertirán en graves preocupaciones en materia de seguridad nacional.

En este análisis de riesgos, además de los “riesgos accidentales” y no intencionados que puedan producirse (incidentes por errores humanos, fenómenos naturales o fallos técnicos de los sistemas), se identifican los siguientes perfiles de *amenaza adversaria intencionada*¹²:

- *Hacker individual*, sean delincuentes o *hackers* aficionados, impulsados por una motivación financiera o un deseo de notoriedad.
- *Grupo “hacktivista”* con una agenda política con el objetivo de lanzar ataques públicos para distribuir propaganda o causar daños a organizaciones a las que se oponen, con el fin de beneficiar a su causa o concienciar a sectores sociales.
- *Grupos de delincuencia organizada* motivados por el beneficio económico.
- *Amenazas internas*, personas que trabajan dentro de un operador de redes móviles o de un proveedor de redes móviles que como infiltrado puede trabajar para un grupo de delincuencia organizada, un grupo de *hacktivistas* o un actor estatal, sin excluir otras motivaciones individuales.
- *Actor estatal, o con respaldo estatal*, con motivaciones principalmente políticas.
- *Ciberterroristas* motivados por objetivos políticos, pero con capacidades similares a las de un grupo de delincuencia organizada.
- *Entidades corporativas* que buscan una ventaja competitiva en el ámbito tecnológico a través del robo de la propiedad intelectual, del robo de datos comerciales sensibles o causando con ciberataques daños operativos o a la reputación de sus competidores globales.

¹² *Ibidem*, p. 13.

Según este análisis, los escenarios de amenaza contra las redes 5G pueden ser de diversa naturaleza, según afecten a la disponibilidad de la red, su integridad o su confidencialidad¹³:

- Interrupción local o global de la red 5G (Disponibilidad).
- Espionaje del tráfico/datos en la infraestructura de la red 5G (Confidencialidad).
- Modificación o desvío del tráfico/datos en la infraestructura de la red 5G (Integridad y/o Confidencialidad).
- Destrucción o alteración de otras infraestructuras digitales o sistemas de información a través de las redes 5G (Integridad y/o Disponibilidad).

La creciente dependencia de las redes 5G en el ámbito económico, político, militar y social podría empeorar considerablemente las posibles consecuencias de los ataques. La gravedad de los escenarios de amenaza puede variar en función de una serie de factores y, entre ellos, del número y el tipo de usuarios afectados, de la duración del incidente, del tipo de servicios afectados por el ataque (seguridad pública, servicios de emergencia, sanidad, actividades gubernamentales, electricidad, agua, etc.) y el alcance de los daños o las pérdidas económicas, y del tipo de información interceptada.

Estados Unidos ha tomado medidas para restringir el acceso de empresas chinas —como Huawei o ZTE— a su red 5G. El Departamento de Estado ha lanzado el plan “Redes limpias 5G” para que sus aliados excluyan a los proveedores chinos de sus redes. Otros países, aunque no hayan llegado a prohibir la adquisición de equipos 5G chinos, se han comprometido desde fines de 2019 a establecer medidas más estrictas para establecer un “Perímetro Nacional de Ciberseguridad” con normas y procedimientos más estrictos para evaluar la seguridad de los equipos 5G.

Una de las principales preocupaciones en materia de ciberseguridad son las *amenazas persistentes avanzadas*, una forma de ciberataque en la que un adversario penetra las redes informáticas de forma encubierta y deliberada en largos periodos de tiempo para obtener información, e incluso para tener un control latente de la red, lo que permitiría lanzar un ataque en un momento ulterior. Según la definición utilizada por el Computer Security Resource Center de EE. UU.¹⁴,

13 *EU Coordinated Risk Assessment of the Cybersecurity of 5G Networks Report*, op. cit., p. 12.

14 *Computer Security Resource Center*, National Institute of Standards and Technology, organismo dependiente del Departamento de Comercio de EE. UU. Disponible en: https://csrc.nist.gov/glossary/term/advanced_persistent_threat. Las *amenazas persistentes avanzadas* son un concepto difícil de definir, que se refiere a las características de un ciberataque, asociadas al largo plazo de las intrusiones, más que a sus rasgos tecnológicos.

estas amenazas proceden de adversarios con niveles sofisticados de experiencia y recursos significativos, lo que les permite generar oportunidades para alcanzar sus objetivos mediante el uso de múltiples vectores de ataque diferentes (por ejemplo, el cibernético, el físico y métodos de engaño). Con la intrusión suelen establecer puntos de apoyo dentro de la infraestructura informática de las organizaciones atacadas con el fin de obtener información de forma continuada en el tiempo. También pueden socavar o impedir aspectos críticos de una misión, programa u organización, o situarse en una posición adecuada para hacerlo en el futuro. La amenaza persistente avanzada persigue sus objetivos repetidamente durante un periodo prolongado de tiempo, adaptándose a los esfuerzos de un defensor para resistirla, y con determinación para mantener el nivel de interacción necesario para ejecutar sus objetivos. Normalmente se trata de operaciones cibernéticas impulsadas por Estados, aunque sean ejecutadas por grupos de individuos aparentemente no estatales.

En el ámbito militar, las *amenazas persistentes avanzadas* tienen una particular relevancia, ya que pueden interferir e inutilizar parte de un sistema de defensa, o neutralizarlo temporalmente. Se ha detectado también este tipo de intrusión en la industria de defensa y en instituciones nacionales y multilaterales dedicadas al desarrollo de programas tecnológicos militares. Los autores de este tipo de amenazas suelen recurrir a tecnologías sofisticadas y disponen de abundantes recursos, con un uso relativamente frecuente de correos electrónicos y redes sociales como forma de acceso. Existen varios casos conocidos de ciberataques contra objetivos estatales perpetrados por Estados o por actores patrocinados por Estados¹⁵:

- Ciberataque contra Estonia (2007): Estonia fue objeto de un ataque de denegación de servicio en la primavera de 2007, que cerró varias páginas web y plataformas en línea. El ataque sobrecargó los servidores, hizo colapsar las páginas web del parlamento, de los ministerios, del gobierno, organizaciones políticas, periódicos y bancos. El gobierno estonio acusó públicamente a Rusia de haber perpetrado el ataque, pero finalmente se atribuyó a *hacktivistas* nacionalistas rusos y no se estableció ningún vínculo probado definitivo entre ellos y el gobierno de Rusia.
- Ciberataque contra Georgia (2008): Se trató de un ataque de denegación de servicio con redes de *bots* en el verano de 2008, que puso en peligro las páginas web del gobierno y de los medios de comunicación georgianos. La

15 Litwak, Robert y King, Meg, *Arms Control in Cyberspace?*, Wilson Center, pp. 4-6. Disponible en: <https://www.wilsoncenter.org/publication/arms-control-cyberspace>

infraestructura crítica no se vio afectada. El ciberataque precedió a la incursión militar rusa de fines de agosto en apoyo de las fuerzas separatistas de Abjasia y Osetia, por lo que las autoridades de Georgia atribuyeron el ciberataque al gobierno ruso. Sin embargo, las investigaciones posteriores no pudieron probar un vínculo directo entre los *hackers* que lanzaron el ciberataque y el gobierno ruso.

- Ciberataque *Stuxnet* contra Irán (2008-2010): El ciberataque contra el programa nuclear iraní utilizando el virus informático *Stuxnet* constituyó el primer uso conocido contra la infraestructura industrial de un Estado. El objetivo del ciberataque era la instalación de enriquecimiento de uranio en Natanz, y el virus *Stuxnet* sabotó las centrifugadoras alterando su funcionamiento. Como consecuencia, más de 1.000 centrifugadoras resultaron dañadas. Irán acusó a Israel como responsable de este ciberataque.
- Ciberataque contra Sony (2014): Un ciberataque procedente de Corea del Norte interrumpió el funcionamiento de los sistemas informáticos de la empresa Sony, robó y publicó en línea correos electrónicos, información salarial y películas inéditas de la empresa.
- Ciberataque a la base de datos de la Oficina de Gestión de Personal de la Administración de EE. UU. (2015): El ciberataque permitió el robo de datos personales de unos 22 millones de empleados actuales y antiguos del gobierno estadounidense. Oficialmente, la Administración Obama no ha atribuido públicamente el ciberataque a ningún país. Sin embargo, los medios de comunicación, haciendo referencia a “fuentes no oficiales”, lo atribuyeron a *hackers* que operaban desde China.
- Ciberataque *SolarWinds* (2020). A mediados de diciembre de 2020 se produjo una de las mayores intrusiones cibernéticas en EE. UU., que afectó a un elevado número de organismos gubernamentales y sobre todo al Departamento de Energía. Según una declaración conjunta del FBI y la NSA se considera probable que detrás del ciberataque estuviese Rusia. El conducto para la intrusión cibernética fue una actualización de *software* proporcionada por una empresa privada llamada SolarWinds. La intrusión fue capaz de insertar “puertas traseras” en las redes digitales de empresas, agencias gubernamentales y *think tanks* de EE. UU. y de otros países, consiguiendo un acceso persistente que permaneció casi un año sin ser detectado, y que ha sido calificado como un fracaso de la ciberseguridad. Por ahora la NSA y el FBI lo han clasificado como un esfuerzo de “recopilación de información” o espionaje, sin alterar o borrar datos, ni provocar daños físicos. La intrusión fue descubierta por una empresa privada de ciberseguridad, que informó voluntariamente al gobierno de EE. UU.,

aunque no estaba obligada legalmente a hacerlo. Se trata de un ejemplo que debería informar el debate sobre el papel del Estado en la ciberseguridad del sector privado y la importancia de compartir la inteligencia sobre amenazas de ciberseguridad entre los sectores público y privado¹⁶.

Hay varias cuestiones que se desprenden de la evaluación de los ciberataques masivos conocidos¹⁷:

- La *atribución* es una cuestión fundamental. Las limitaciones de las técnicas forenses para rastrear un ciberataque hasta su origen constituyen un obstáculo tecnológico importante con implicaciones políticas y de seguridad.
- Puede considerarse que el *ciberespionaje* entra dentro de los parámetros tradicionales de las actividades de inteligencia, y no cruza necesariamente el umbral de la definición de ciberataque o *ciberdelito* en sentido militar.
- Con el ciberataque *Stuxnet* contra Irán se cruzó el “umbral ofensivo”, al producir daños físicos en una infraestructura crítica nuclear.
- Por sus características técnicas, la línea divisoria entre una infiltración con fines ofensivos/delictivos y una infiltración de inteligencia no es nítida, especialmente en las *amenazas persistentes avanzadas* y en una perspectiva temporal amplia.

El uso de estas tecnologías y procedimientos por Estados en la guerra híbrida implica riesgos adicionales, ante la posibilidad de errores de cálculo o de ciberataques contra infraestructuras militares que comprometan la defensa de un Estado situándose en algún punto de la escalada hacia el conflicto militar, por ejemplo, la disuasión nuclear o el control del espacio aéreo. Aún no existen reglas de enfrentamiento claras en este ámbito, y no puede descartarse que en el futuro un ciberataque desemboque en un conflicto de mayor alcance. Las agencias nacionales de seguridad y de gestión de crisis deben prepararse no solo para hacer frente a ciberamenazas y vulnerabilidades cibernéticas, sino también para mitigar las secuelas de incidentes que afecten a las infraestructuras críticas. La incertidumbre en torno a las causas de un incidente y las medidas que se adopten pueden conducir a especulaciones en la opinión pública y a presiones políticas para responder

16 Skingsley, Juliet, “The SolarWinds Hack: A Valuable Lesson for Cybersecurity”, Londres: Chatham House, International Security Programme, 2 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.chathamhouse.org/2021/02/solarwinds-hack-valuable-lesson-cybersecurity>

17 *Arms Control in Cyberspace?*, op. cit., pp. 6-7.

de maneras que podrían crear tensiones e incluso conflictos entre países. La dinámica de una escalada relacionada con el ciberespacio se caracteriza por cuatro factores¹⁸:

- El deterioro general del entorno de seguridad en el ciberespacio.
- La presunción de antagonismo como explicación principal de los acontecimientos que se producen en el ciberespacio, y una atención excesiva en los incidentes causados por los ciberataques.
- La dependencia cada vez mayor de las tecnologías de la información y la comunicación y la creciente complejidad de la gestión de dichas relaciones de dependencia.
- La complejidad del ámbito de las comunicaciones públicas, que se caracteriza por una combinación de actores independientes, grandes expectativas, retos de comunicación y una confianza frágil.

Estos factores implican que incluso los incidentes cibernéticos accidentales que no han sido causados por adversarios podrían derivar en un conflicto. Se pueden destacar varias áreas de vulnerabilidad, y en primer lugar la falta de una base sólida sobre la que elaborar estrategias de ciberseguridad, ya que los expertos todavía no disponen de un lenguaje de ciberseguridad de uso común compartido, ni de investigaciones y estadísticas suficientes sobre cuestiones de ciberseguridad y de conocimientos probados sobre el origen y efectos de los incidentes. Las organizaciones estatales y corporativas también carecen de capacidades de respuesta interactiva para la gestión de una escalada no deseada e incontrolada tras un incidente, y de estructuras formales de respuesta a incidentes cibernéticos a nivel nacional que complementen las estructuras del sistema de respuesta a crisis y emergencias. Finalmente, la atención a la ciberseguridad en los procesos de digitalización y mantenimiento de sistemas críticos ha sido insuficiente. Una de las principales conclusiones que pueden extraerse es la necesidad de una estrategia proactiva con que se centre en la solidez del sistema y la resiliencia con medidas tales como la segmentación de la red, las copias de seguridad y los sistemas de redundancia; o la potenciación de las capacidades de pensamiento crítico y de comunicación en escenarios de crisis para protegerse de la información errónea¹⁹.

18 Su, Fei; Boulanin, Vincetn; y Turell, Johan, *Cyber-incident Management: Identifying and Dealing with the Risk of Escalation*, SIPRI Policy Paper, n.º 55, Estocolmo: SIPRI, septiembre, 2020, pp. 16-25. Disponible en: https://www.sipri.org/publications/2020/sipri-policy-papers/cyber-incident-management-identifying-and-dealing-risk-escalation?utm_source

19 *Ibidem*, pp. 26-31.

En general, la forma de controlar escenarios de escalada en un incidente es, en primer lugar, recurrir a métodos de prevención para evitarlos. Si se producen es necesario asegurarse de que los efectos sean de corta duración y de alcance limitado mediante capacidades de resiliencia y mitigación.

En 2015 EE. UU. y China iniciaron conversaciones para evitar los ataques a las infraestructuras críticas en tiempos de paz, algo que podría haber conducido a un marco internacional más amplio de normas de gobernanza del ciberespacio, aplicando en la medida de lo posible la lógica del control de armamentos y las medidas de confianza al ámbito cibernético. Con motivo de la visita de Estado del presidente Xi Jinping a Washington el 25 de septiembre de 2015, EE. UU. y China anunciaron un acuerdo limitado, según el cual ninguno de los dos países llevaría a cabo o apoyaría conscientemente el robo de propiedad intelectual, incluidos secretos comerciales u otra información comercial confidencial, con la intención de proporcionar ventajas competitivas a empresas o sectores comerciales²⁰. Tanto Obama como Xi Jinping se comprometieron en una declaración conjunta a identificar y promover normas apropiadas de comportamiento estatal en el ciberespacio, en el marco de la comunidad internacional, una especie de código de conducta que pudiese constituir un primer paso hacia un futuro acuerdo de control de armas cibernéticas que prohibiese los ciberataques patrocinados por Estados en tiempos de paz²¹. Sin embargo, esta iniciativa no ha tenido seguimiento y hasta ahora no se tiene conocimiento de ningún resultado concreto de estas conversaciones.

En los últimos años ha habido varios intentos para desarrollar metodologías que permitan evaluar las capacidades cibernéticas de los Estados más allá de la ciberseguridad y la resiliencia. Estas metodologías de evaluación son útiles y tienen diversas aplicaciones para medir el grado de desarrollo de los países en el ámbito cibernético, incluida las perspectivas de cooperación internacional, pero por su naturaleza técnica, la intangibilidad de las capacidades y la confidencialidad que las rodea, ninguna de ellas está en condiciones de servir como instrumento para

20 The White House, “Fact Sheet: President Xi Jinping’s State Visit to the United States”, 25 de septiembre de 2015. Disponible en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/09/25/fact-sheet-president-xi-jinpings-state-visit-united-states>

21 Sanger, David E. “U.S. and China Seek Arms Deal for Cyberspace”, *New York Times*, 19 de septiembre de 2015. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2015/09/20/world/asia/us-and-china-seek-arms-deal-for-cyberspace.html>. La visita de Xi Jinping se produjo tras la revelación en junio de 2015 de que *hackers* estatales chinos habían atacado las redes de la Oficina de Administración de Personal y obtuvieron la información personal de unos 22 millones de empleados actuales y anteriores del gobierno de EE. UU.

clasificar y evaluar las capacidades ofensivas —que hasta ahora se han demostrado solo con ciberataques reales— ni para ser utilizadas en eventuales negociaciones de “control de capacidades ofensivas digitales”, tal y como ha sido posible en el desarme y control de armamentos desde el Tratado de Versalles mediante la cuantificación de recursos y activos tangibles.

La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) elaboró en 2014 un *Índice Global de Ciberseguridad* aplicado a los Estados, cuyas evaluaciones se han publicado desde esa fecha. La UIT es un organismo multilateral global, y su índice se diseñó para evaluar y fomentar el desarrollo de la resiliencia entre los Estados miembros. Se centra en la ciberseguridad desde un enfoque de resiliencia nacional y basada en las autoevaluaciones de los Estados miembros. La organización define el *Índice de Ciberseguridad Global* (ICG) como una “referencia fiable que mide el compromiso de los países con la ciberseguridad a nivel mundial, para concienciar sobre la importancia y las diferentes dimensiones del tema”. Dado que la ciberseguridad tiene un amplio campo de aplicación, que abarca muchas industrias y varios sectores, el nivel de desarrollo o compromiso de cada país se evalúa en cinco pilares con un cuestionario que cumplimentan sus autoridades, y los resultados se agregan luego en una puntuación global²²:

- Medidas legales.
- Medidas técnicas.
- Medidas organizativas.
- Desarrollo de capacidades.
- Cooperación.

En los resultados del *GCI2020 Report*, los 15 primeros países a la cabeza de la lista por puntuación son EE. UU. (100), Reino Unido (99,54), Arabia Saudí (99,54), Estonia (99,48), República de Corea (98,52), Singapur (98,52), España (98,52), Federación Rusa (98,06), Emiratos Árabes Unidos (98,06), Malasia (98,06), Lituania (97,93), Japón (97,82), Canadá (97,67), Francia (97,6) e India (97,5). Basándose en un enfoque de resiliencia y en una iniciativa multilateral, la UIT busca con este índice aprovechar la capacidad y la experiencia de diferentes Estados y organizaciones para fomentar la cooperación internacional y promover un intercambio de conocimientos sobre este tema. Una *Agenda de Ciberseguridad*

22 International Telecommunications Union, *2020 Global Cybersecurity Index*. Véase también *Annex A: Methodology*; y *Annex B: Global Cybersecurity Index questionnaire (4ª edición)*. Disponible en: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Pages/global-cybersecurity-index.aspx>

Global de la UIT proporciona la base general y el marco para esta iniciativa²³. Como puede verse, no existe una correlación entre este orden y los perfiles de estos países en el ámbito militar o tecnológico-industrial.

El Potomac Institute publicó en 2015 un estudio basado en el desarrollo de “indicadores de disponibilidad cibernética” con los que examinan 125 países que han adoptado tecnologías de la información y la comunicación. Estos indicadores permiten evaluar los niveles de preparación para determinados riesgos cibernéticos e identificar las áreas donde los gobiernos nacionales pueden adaptar sus políticas. El modelo desarrollado y empleado para este análisis incluye más de setenta indicadores de datos a través de los siete índices siguientes²⁴:

1. Estrategia Nacional.
2. Respuesta a Incidentes.
3. Delitos electrónicos y aplicación de la ley.
4. Intercambio de información.
5. Inversión en investigación y desarrollo.
6. Diplomacia y comercio.
7. Defensa y respuesta a las crisis.

Un estudio del IISS publicado en 2021 entra en el desarrollo de la metodología para evaluar las capacidades cibernéticas de los Estados. Se trata de una metodología principalmente cualitativa, que evalúa siete categorías diferentes analizando el “ecosistema cibernético” de cada Estado, incluyendo la relación entre seguridad internacional, competencia económica y cuestiones militares²⁵:

- Estrategia y doctrina.
- Gobernanza, mando y control.

23 La *Agenda de Ciberseguridad Global* de la UIT se creó en 2007 como marco de cooperación internacional destinado a mejorar la confianza y la seguridad en la sociedad de la información. Está diseñada para la cooperación y la mejora de la eficiencia, y no para medir capacidades defensivas - ofensivas. *Global Cybersecurity Agenda*, disponible en: <https://www.itu.int/en/action/Cybersecurity/Pages/gca.aspx>

24 Hathaway, Melissa; Demchak, Chris; Kerben, Jason; McArdle, Jennifer y Spidaliere, Francesca, *Cyber Readiness Index 2.0. A Plan For Cyber Readiness: A Baseline And An Index*. Arlington, VA: Potomac Institute for Policy Studies, 2015, pp. 1-4. Disponible en: <https://potomacinstitute.org/academic-centers/cyber-readiness-index>

25 The International Institute for Strategic Studies, *Cyber Capabilities and National Power: A Net Assessment*, Londres: IISS, 2021, pp. 3-4. Disponible en: <https://www.iiss.org/blogs/research-paper/2021/06/cyber-capabilities-national-power>

- Capacidad básica de ciberinteligencia.
- Ciberpotenciación y dependencia.
- Ciberseguridad y resiliencia.
- Liderazgo global en asuntos del ciberespacio.
- Capacidad cibernética ofensiva.

También se aborda la evolución de las estructuras relevantes a lo largo del tiempo, además de examinar su eficacia en la actualidad. Se considera que la capacidad de identificar y comprender las amenazas y las oportunidades en el ciberespacio es un elemento central de la capacidad cibernética de cualquier nación, tanto defensiva como ofensiva. Diversas fuentes de información contribuyen al conocimiento de la situación, pero entre ellas destaca la capacidad de ciberinteligencia (o “ciberespionaje”). Sin embargo, la escasez de información pública sobre esta cuestión hace difícil la aplicación de esta categoría, ya que todos los países mantienen altos niveles de confidencialidad en torno a las políticas de ciberseguridad, las políticas relacionadas con la inteligencia y los usos políticos y militares de los activos cibernéticos

Para aproximarse a una medida estandarizada del nivel de ciberseguridad nacional, se incluyen referencias a la clasificación de los países en el Índice de Ciberseguridad Global elaborado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones, mencionado anteriormente. En la categoría de “liderazgo global en asuntos del ciberespacio” se considera la medida en que un país participa e influye en la cooperación internacional en asuntos de ciberseguridad, por lo que también tiene en cuenta la diplomacia internacional, las alianzas, la participación en foros internacionales y en la cooperación técnica internacional.

Por otra parte, en esta metodología propuesta por el IISS, el término “ofensivo cibernético” se refiere a las operaciones orientadas a producir efectos, desde los efectos cognitivos hasta los que implican destrucción física de activos, independientemente de que las operaciones sean dirigidas por civiles o por militares, o de que los objetivos sean civiles o militares²⁶. En general, las agencias de inteligencia han dominado la formulación de las estrategias y las políticas nacionales, especialmente con una influencia sobre el enfoque militar de la ciberofensiva. Según el IISS, las inversiones realizadas en este ámbito por EE. UU., China y Rusia, tanto

26 “Ataque a redes informáticas”, “operaciones de redes informáticas”, “operaciones y guerra de información con ayuda de la informática”, “operaciones de ciberinfluencia” y “ciberefectos”. Términos como “ciberespionaje” y “explotación de redes informáticas” se aplican a la recopilación de información y se incluyen en este informe del IISS en la capacidad básica de ciberinteligencia. *Ibidem*, p. 4.

en personal como en recursos financieros, superan a las de los demás Estados con capacidad cibernética.

Otro reciente estudio del IISS identifica tres tipos de “madurez cibernética” militar: estratégica, institucional y de capacidades. Dentro de cada uno de ellos, examina cuatro factores de gobernanza²⁷:

- La receptividad de los altos dirigentes políticos a la reforma cibernética militar.
- Las relaciones entre civiles y militares en relación con las operaciones cibernéticas.
- Los esfuerzos de “modernización militar”.
- El papel de las alianzas internacionales.

También evalúa las influencias organizativas: las culturas en competencia (dentro del ejército y entre el ejército y las agencias de inteligencia); la capacidad de adaptación del ejército; y las experiencias operativas en el ámbito cibernético. Por otra parte, este estudio del IISS señala la importancia de los emprendedores en el proceso de transformación cibernética de las fuerzas armadas, que denomina “campeones del cambio”, como catalizadores clave para la maduración de estas capacidades. Este enfoque identifica tres tipos de madurez de la capacidad cibernética: estratégica, institucional y de capacidades.

La *madurez estratégica* se define por el grado en el que las organizaciones militares y sus dirigentes han elaborado planes concretos para desarrollar y utilizar las capacidades cibernéticas en apoyo de los objetivos de seguridad nacional en los principales teatros de operaciones y han demostrado el liderazgo político necesario para alcanzar los objetivos declarados. La madurez institucional está relacionada con el grado de eficacia con el que una organización militar ha armonizado su planificación, preparación de fuerzas y ejecución para llevar a cabo operaciones cibernéticas en apoyo de los objetivos de seguridad nacional en teatros de operaciones clave. Finalmente, la madurez de las capacidades consiste en el grado en el que las fuerzas correspondientes han desarrollado opciones cibernéticas defensivas y ofensivas, así como el nivel de destreza necesario para utilizarlas en los teatros de operaciones²⁸.

El *Belfer Center for Science and International Affairs* publicó en 2020 un informe de evaluación de capacidades cibernéticas basado en su propia metodología

27 Blessing, Jason y Austin, Greg, *Assessing Military Cyber Maturity: Strategy, Institutions and Capability*. Londres: The International Institute for Strategic Studies, febrero, 2022, pp. 1 y 2.

28 *Ibidem*, p. 10.

(*National Cyber Power Index* o NCPI). Parte de la premisa de que no existe una medida única del “ciberpoder”, ya que está formado por múltiples componentes y debe considerarse en el contexto de los objetivos nacionales de un país, incluyendo todos los aspectos bajo el control de un gobierno. Combinan tres índices diferentes²⁹: el *Índice Nacional de Ciber-poder* (NCPI), el *Índice de Intención Cibernética* (ICI) y el *Índice de Capacidad Cibernética* (ICC). El NCPI es una combinación del ICI y el ICC. Dentro del NCPI se miden las estrategias gubernamentales, las capacidades de defensa y ataque, la asignación de recursos, el sector privado, la mano de obra y la innovación. Se han identificado siete objetivos nacionales:

- Vigilancia y seguimiento de redes locales.
- Refuerzo y mejora de ciberdefensas nacionales.
- Control y manipulación del entorno de la información.
- Recopilación de información extranjera relevante para la seguridad nacional.
- Beneficios comerciales o crecimiento de la industria nacional.
- Destrucción o inutilización de la infraestructura y las capacidades de un adversario.
- Definición de normas y estándares técnicos cibernéticos internacionales.

La metodología propuesta por el *Belfer Center* considera que las operaciones ofensivas son solo uno de estos siete objetivos que los países persiguen utilizando medios cibernéticos. Según esta metodología, el orden de los países medido con el NCPI en los siete objetivos sería el siguiente: EE. UU., China, Reino Unido, Rusia, Países Bajos, Francia, Alemania, Canadá, Japón, Australia, Israel, España, Suecia, Estonia, Nueva Zelanda, República de Corea, Suiza, Singapur, Malasia, Vietnam, India, Turquía, Irán, Brasil, Ucrania, Arabia Saudí, Lituania, Italia y Egipto³⁰.

Los autores reconocen que este análisis tiene ciertas limitaciones, y entre ellas destacan la falta de datos disponibles públicamente sobre las capacidades cibernéticas de los Estados, la falta de datos en torno a los actores que operan en el ciberespacio y las simplificaciones. En el NCPI cada objetivo tiene entre cinco y diez indicadores de capacidad, basados en una simplificación es necesaria para poder cuantificar y comparar las capacidades de los países entre sí. Sin embargo, reconocen que estos indicadores pueden no medir de forma precisa y exhaustiva

29 Voo, Julia; Hemani, Irfan; Jones, Simon; De Sombre, Winnona; Cassidy Dan y Schwarzenbach, Anina, *National Cyber Power Index 2020*, Cambridge (MA): Belfer Center for Science and International Affairs, 2020, pp. 2 y ss. Disponible en: <https://www.belfercenter.org/publication/national-cyber-power-index-2020>

30 *National Cyber Power Index 2020*, op. cit., p. 11.

la totalidad de las capacidades de un país, y que no todos los datos disponibles en el dominio público son completos y precisos. En este sentido, la evaluación del poder militar convencional, en comparación con las capacidades cibernéticas, tiene mecanismos tangibles de cuantificación, pero es más difícil determinar qué constituye un “arma cibernética”.

Uno de los retos de la medición del ciberpoder es tener en cuenta lo que los autores denominan la “dualidad” de determinados factores: mientras algunas capacidades contribuyen de forma positiva al poder cibernético para alcanzar un objetivo nacional, pueden ser vulnerabilidades para otro. Por ejemplo, mientras que una población altamente interconectada puede favorecer los esfuerzos de vigilancia de internet de un país, el impacto potencial de los ataques se vuelve más probable y también más grave. Por lo tanto, se contabiliza el porcentaje de usuarios conectados a internet dentro de un país de forma positiva para la supervisión de internet, pero de forma negativa para la ciberdefensa³¹.

El ICI se basa en las calificaciones de 32 indicadores que se agrupan en los siete objetivos nacionales (vigilancia, defensa, control, inteligencia, comercio, delito y normas). La puntuación global de un país es la media de los siete objetivos nacionales convertida en una escala de 0 a 100 por ciento, dando como resultado el siguiente orden para los 10 primeros³²: China, EE. UU., Reino Unido, Rusia, Países Bajos, Israel, España, Australia, Canadá, Irán. Sin embargo, un país necesita capacidades para alcanzar sus objetivos, capacidades que está relacionadas con la creación, el control y la comunicación de la infraestructura de información electrónica e informática, las redes, el software y las habilidades humanas. Todo ello depende de la inversión en recursos en áreas como las ciber-capacidades militares, la ciberdefensa y la vigilancia, la capacidad humana, el fortalecimiento institucional y la política interior. La capacidad de influir en el contexto global del ciberespacio (a través de estándares técnicos, normas internacionales o exportaciones), permite integrarse en un entorno adecuado para proteger sus intereses y ampliar su influencia, controlando el ciberespacio no solo dentro de sus propias fronteras, sino también a nivel internacional³³. En esta evaluación, EE. UU. tenía en 2020 la puntuación más alta en cinco de los siete objetivos; Rusia encabezaba la lista en objetivo de operaciones ofensivas; y China lideraba la clasificación en capacidades de ciberdefensa. Pese a la supremacía de EE. UU. hasta 2020, China ha invertido mucho en investigación y desarrollo tecnológico, lo que le está llevando a una posición dominante en el ciberespacio. Japón y EE. UU. se encuentran

31 *Ibidem*, pp. 16-19.

32 *Ibidem*, p. 30.

33 *Ibidem*, pp. 32-37.

entre los primeros de la lista, y Rusia se sitúa a la cabeza del objetivo ofensivo. Varios países que normalmente no se asocian al perfil de “potencias cibernéticas”, tienen capacidades avanzadas en ciertas áreas. Entre ellos, Singapur y Malasia están en puestos destacados por haberse centrado en gran medida en las capacidades defensivas de ciberseguridad y resiliencia, inteligencia, protección de intereses comerciales y desarrollo normativo³⁴. La evaluación de las prácticas ofensivas y defensivas en el ámbito cibernético en 2022 —en el marco de la guerra de Ucrania y de las tensiones crecientes entre Rusia y los países occidentales— y de sus resultados permitirá en un futuro próximo determinar el estado actual de los niveles de ciberseguridad y de capacidad ofensiva cibernética de los países involucrados.

Al medir las capacidades cibernéticas con estos procedimientos, son importantes factores como el desarrollo tecnológico-industrial en el ámbito digital, el nivel de desarrollo empresarial en este sector, la posición en el desarrollo de las redes 5G y la formación de alianzas. Un dilema importante es discernir si las estrategias y capacidades cibernéticas militares necesitan un desarrollo rutinario, como el que correspondería a otros elementos del poder militar, o si son lo suficientemente transformadoras de ese poder militar como para implicar políticas de desarrollo específicas y con mayor prioridad que otras. En todo caso, hasta ahora ninguna de estas metodologías ha servido para hacer una evaluación detallada de las capacidades cibernético-militares de los Estados, o al menos una evaluación que pueda servir para establecer un marco o punto de partida para el control mutuo —bilateral o multilateral— de instrumentos ofensivos-defensivos en este ámbito, o un mecanismo de medidas de confianza similar a la tipología desarrollada para las capacidades militares tangibles. La naturaleza técnica del ámbito digital, el carácter intangible de sus flujos, la dificultad de asociar emplazamiento y atribución, y la inexistencia de mecanismos de cuantificación hacen, por ahora, muy difícil avanzar en este terreno. En la actualidad, todo parece indicar que eventuales acuerdos de disuasión y fortalecimiento de la confianza mutua a escala internacional —como parte de una arquitectura de seguridad multilateral en el ámbito cibernético— podrían basarse en códigos de conducta políticamente vinculantes.

3. Nuevas tecnologías y nuevos retos

Un reto de creciente importancia para la Alianza Atlántica es el cambio tecnológico. En la historia reciente, la innovación se ha basado en un proceso acumulativo gradual, basado en una combinación de nuevos inventos y usos innovadores

³⁴ *Ibidem*, pp. 40-42.

de tecnologías existentes, más que en cambios revolucionarios en la tecnología industrial con resultados inmediatos. Los ciclos de *invención —explotación comercial— innovación* se desarrollan gradualmente y, en general, requieren cierto tiempo para producir resultados significativos. En la *era de la Información*, el efecto acumulativo de este proceso es mayor y más rápido. Muchas nuevas tecnologías se encuentran todavía en las primeras fases de su desarrollo, y quedan aún por resolver importantes retos técnicos antes de poder desarrollar sistemas fiables. Un informe de la OTAN señala que las tecnologías militares de los próximos 20 años serán inteligentes, con Inteligencia Artificial (IA) integrada en las capacidades analíticas; estarán interconectadas en una red de áreas virtuales y físicas; usarán la detección, el almacenamiento y la computación descentralizados a gran escala; y se basarán en una integración digital de los ámbitos humano, físico y de la información para lograr efectos militares disruptivos³⁵. Con estas características, las tecnologías aumentarán la eficacia operativa y organizativa de las fuerzas armadas.

Se han identificado en el capítulo anterior varias áreas científicas y tecnológicas como principales factores disruptivos estratégicos durante las próximas décadas (datos, Inteligencia Artificial, sistemas autónomos, espacio, propulsión hipersónica, biotecnología cuántica, materiales). La computación cuántica, la biotecnología y los nuevos materiales se consideran emergentes y requerirán más tiempo (10 - 20 años) antes de que sus aplicaciones se integren plenamente en las capacidades militares. En este proceso, también se prevén sinergias e interdependencias determinantes para el desarrollo de futuras capacidades militares³⁶:

35 Ver *Science & Technology Trends 2020-2040. Exploring the S&T Edge*. Brussels: NATO Science & Technology Organization, 2020, p. 19; y *Eurofound (2020), Game-changing technologies: Transforming production and employment in Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020, pp. 7-8. <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2020/game-changing-technologies-transforming-production-and-employment-in-europe>. Consultado el 07/03/21.

36 *Science & Technology Trends 2020-2040. Exploring the S&T Edge*, *op. cit.*, pp. vi y vii. Este informe de la OTAN establece una tipología de tecnologías con tres categorías: - *Emergentes*, las tecnologías o descubrimientos científicos que alcanzarán la madurez en 2020-2040, pero no se utilizan mucho en la actualidad o cuyos efectos en la defensa, seguridad y funciones empresariales no están del todo claros. —*Disruptivas*, las tecnologías o descubrimientos científicos que se espera que tengan un efecto importante o revolucionario en la defensa, seguridad o empresas en el periodo 2020-2040. —*Convergentes*, cuando una combinación novedosa de tecnologías existentes permite crear un efecto disruptivo. *Ibidem*, p. 6.

- La combinación sinérgica de sistemas autónomos, el *big data*³⁷ y la IA mediante sensores para conseguir ventajas en la adopción de decisiones estratégicas y operativas.
- La IA junto con el *big data* contribuirá al desarrollo de la biotecnología.
- La IA integrada con el *big data* contribuirá al diseño de nuevos materiales con propiedades físicas únicas.
- Las tecnologías cuánticas aumentarán la recogida de *datos para mando, control, comunicaciones y ordenadores, e inteligencia, vigilancia y reconocimiento (CAISR por sus siglas en inglés)*³⁸ mediante un aumento de las capacidades de los sensores, las comunicaciones seguras y la informática.
- La tecnología cuántica desplegada en el espacio dará lugar a una clase diferente de sensores aptos para su despliegue en satélites, que permitirá hacer redes de sensores espaciales comerciales, más pequeños, más sensibles y más accesibles como rasgo esencial de la futura arquitectura militar ISR.
- El desarrollo de nuevos materiales, diseños novedosos, miniaturización, almacenamiento de energía, métodos de fabricación y propulsión permitirán explotar plenamente el espacio ultraterrestre y la tecnología hipersónica, reduciendo los costes, aumentando la fiabilidad y mejorando el rendimiento.

En las últimas décadas, las aplicaciones informáticas se han integrado prácticamente en todos los sectores de actividad de las sociedades modernas, desde el uso en los hogares hasta los sectores claves de actividad económica: industria, finanzas, energía, transporte, gestión de empresas, medios de comunicación, infraestructuras críticas, administración pública, entre muchos otros. Obviamente, las tecnologías de la información se integran también en todas las áreas de los sistemas de defensa y seguridad, incrementando las capacidades de las fuerzas armadas y de seguridad. Esta omnipresencia de las tecnologías de la información en el ámbito militar tiende a aumentar en el contexto de la actual Revolución Digital, dando forma a nuevos instrumentos a disposición de la defensa a través de la robótica, sistemas no tripulados, o la inteligencia artificial. En el siglo XXI, las

37 *Big Data* describe los datos que presentan un volumen, velocidad, variedad, veracidad y visualización significativos. La digitalización, el desarrollo de nuevos sensores, los nuevos medios y modos de comunicación, el “internet de las cosas” y la virtualización de espacios sociocognitivos (como las redes sociales) han contribuido al desarrollo del Big Data. La analítica de datos avanzada describe los métodos para dar sentido y visualizar grandes volúmenes de información. *Science & Technology Trends 2020-2040. Exploring the S&T Edge, op. cit.*, p. 13.

38 *Command, Control, Communications, Computers (C4) Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (ISR)*.

nuevas tecnologías y aplicaciones tecnológicas están generando desafíos conceptuales con respecto a la evaluación de las capacidades militares reales —ya sean tangibles o intangibles— frente a la cuantificación del armamento y otros activos militares relevantes por métodos tradicionales. A pesar de ello, la evolución de la guerra en Ucrania permite pensar que todavía no hay una integración y uso pleno de tecnologías digitales en las fuerzas armadas de países como Rusia, que se ha considerado hasta ahora como una de las grandes potencias militares.

Nuevas tecnologías informáticas

El desarrollo de ordenadores cuánticos puede revolucionar la industria digital en prestaciones y en seguridad, permitirá el tratamiento de mayores cantidades de datos más complejos, a mayor velocidad, con mejores prestaciones para la simulación y ciberseguridad, por lo que tendrá implicaciones importantes para los sistemas de seguridad y defensa. Las tecnologías cuánticas impulsarán avances principalmente en criptografía, computación, navegación, cronometraje, detección y comunicaciones, entre otros sectores, por lo que pueden tener un impacto significativo en el ámbito militar, incrementando la eficacia operativa de las fuerzas armadas que las utilicen. Es el caso del desarrollo de sensores submarinos, y de radares, sistemas de posicionamiento, navegación y cronometraje de mayor precisión, que permitirán su uso en zonas con limitaciones del GPS o inaccesibles (por ejemplo, bajo el hielo). Otros ejemplos importantes son el cifrado de clave cuántica, que permitirá una comunicación más segura, y el desarrollo de materiales avanzados.

La tecnología de realidad virtual y las interfaces neuronales pueden proporcionar un mejor conocimiento de la situación en el entorno, así como las operaciones de los sistemas autónomos, utilizando en unidades de tierra sistemas que ya se usan en la aviación. Otro ámbito importante es la realidad virtual-realidad mixta, con visualización de representaciones en 3D de un entorno físico (terreno + edificios + infraestructuras) a partir de datos y observaciones militares para proporcionar al personal militar una sensación realista y conocimiento virtual del escenario de operaciones antes de entrar en él en la vida real. Actualmente se utilizan configuraciones de *realidad mixta* para crear entornos de adiestramiento. La incorporación de tecnologías para acceso a redes sociales está orientada al apoyo de las actividades militares en varias áreas relevantes, como la recopilación de información de inteligencia, selección de objetivos geográficos, operaciones cibernéticas, mando y control, defensa y guerra psicológica.

El cambio tecnológico basado en la tecnología digital conduce actualmente a una fusión entre la inteligencia artificial y la de fuentes humanas en procesos integrados. La creciente cantidad de datos generada a través de las nuevas tecnologías de la información hará que esta sea muy abundante, pero también hará más difícil la identificación y análisis de datos relevantes. Ello implica nuevos enfoques de recolección, análisis, empleo de inteligencia artificial con fines militares y de seguridad. Las agencias de inteligencia militar y de seguridad desarrollan nuevas capacidades para acceder a la información:

- Localización geográfica del objeto de estudio o del adversario.
- Capacidad para seguir los movimientos.
- Detección de intentos de falsificación de datos o identidades, y de operaciones encubiertas bajo una falsa bandera.
- Interceptación de comunicaciones.
- Predicción de intenciones tácticas y estratégicas.

En el ámbito de la recolección de datos son cada vez más importantes los sistemas de *aprendizaje de máquinas* y de *análisis de datos*³⁹. También se recurre al análisis de datos de fuentes abiertas, con procedimientos específicos de obtención de información, ya que en muchos ámbitos de interés para la seguridad y la defensa —como la proliferación tecnológica y nuclear, radiológica, biológica y química (NRBQ)— hay muchas publicaciones y documentos digitalizados. Las nuevas tecnologías ayudan a la identificación de los documentos a analizar, a su traducción automática —seguida de una revisión por analistas humanos— y el análisis de contenido automático con algoritmos de búsqueda.

El *análisis de redes* para comprender la interacción entre personas y entidades es otro campo importante para las aplicaciones tecnológicas digitales. Implica el rastreo, descripción y medida de las conexiones entre los componentes de una red, y la definición de su estructura, incluyendo el análisis sus rasgos estructurales, funcionales y evolutivos. Estas técnicas tienen muchas aplicaciones en el

39 Los métodos de *aprendizaje automático* pueden utilizarse para clasificar cualquier tipo de datos digitales, dando sentido a conjuntos de datos muy grandes y heterogéneos, desde imágenes hasta historiales médicos. Los grandes proveedores de servicios de internet —como Google, Facebook y YouTube— utilizan el *aprendizaje automático* para etiquetar y organizar los contenidos, desde el texto hasta las imágenes y los vídeos. *BIO PLUS X. Arms Control and the Convergence of Biology and Emerging Technologies, op. cit.*, p. 54.

campo de la seguridad y también en el ámbito civil⁴⁰. El procedimiento se basa en técnicas de inteligencia artificial y aprendizaje de máquinas por las que los ordenadores se dotan de algoritmos de selección, análisis y predicción por extrapolación de tendencias. Sin embargo, es preciso mantener cierta cautela en el tratamiento de la información obtenida con estos procedimientos, que requieren una verificación ulterior, ya que el ordenador usa y reproduce los parámetros —y sesgos— que se han introducido previamente en el sistema, lo que en cierto modo puede llevar a distorsiones que aparecen desde el momento de la programación. Además, se plantea también el riesgo de incorporar información errónea, falsa o distorsionada por ciertas fuentes de forma deliberada, y repetida por otras, a un análisis automático. El riesgo de contaminación del flujo de información analizada por la inteligencia artificial puede ser elevado. En todo caso, el objetivo no es sustituir totalmente el análisis de inteligencia humano con el uso de máquinas, sino presentar un corpus de información ordenada para que lo analicen especialistas y dirigir la investigación posterior por otros procedimientos. La inteligencia artificial permite formar ese *corpus* ordenado de información, identificar pautas y elaborar perfiles para su análisis posterior⁴¹.

Internet también ofrece oportunidades de obtención de inteligencia. Las transacciones a través de internet dejan huellas y evidencias que pueden rastrearse y ser investigadas. Sin embargo, hay aplicaciones que permiten el encriptado y la eliminación de las conversaciones de texto escrito borrándolas posteriormente, utilizadas por terroristas en ciertas modalidades de chat. Las plataformas de transmisión instantánea de mensajes utilizan formas de cifra que solo permiten el descifrado directo entre el emisor y el destinatario, por lo que en teoría el mensaje no puede ser descifrado en tránsito, ni siquiera por acceso al servidor. Miembros de grupos terroristas y criminales también han empleado otros procedimientos para destruir pruebas. Por ejemplo, teléfonos móviles con tarjetas de prepago que se emplean solamente una vez con voz y mensajes de texto por un corto periodo de tiempo, y posteriormente son destruidos.

40 Por ejemplo, se ha aplicado en el análisis del desarrollo de programas nucleares o de tecnología militar y las relaciones entre científicos, militares y decisores políticos. Pero la metodología del análisis de redes también proporciona información sobre individuos o entidades relevantes desde el punto de vista fiscal, de créditos, seguros, negocios o de mecanismos de control de exportaciones. Se toman como referencia datos sobre la firma de contratos, concesión de créditos, solvencia financiera, pólizas de seguro, venta de tecnología o productos determinados, además de otras posibles aplicaciones. Se puede “adiestrar” a los ordenadores para analizar, buscar y resumir datos. Ver <https://www.thomsonreuters.com/en/artificial-intelligence.html>

41 Se trata de seguir un procedimiento que incluye recolección de datos, análisis de datos, análisis por humanos e investigación.

De las comunicaciones en la red, blogs y otras comunicaciones públicas de internet se puede extraer información sobre el funcionamiento, las actividades y los objetivos de organizaciones con fines ilícitos (terroristas, criminales o agentes activos de otras amenazas híbridas). Es posible reconstruir la búsqueda de información por un usuario, por ejemplo, sobre cuestiones relacionadas con actos terroristas o productos para fabricar explosivos.

El desarrollo de sistemas de comunicaciones con mecanismos propios de cifra en aplicaciones telefónicas o informáticas para proteger las transmisiones de punto a punto, actualmente disponibles en el plano comercial, requiere otros procedimientos de acceso a los dispositivos que son objeto de seguimiento por las agencias estatales de seguridad. Una alternativa es la introducción de *software* a distancia, sea por infiltración o por el envío de archivos que contienen el *software* que se hace operativo al abrirse en el correo. Muchas veces el riesgo viene de mensajes o de ofertas de descarga de actualización de *software* de origen conocido, cuya identidad es suplantada por terceros. El *software de infiltración* se encubre como un *software legítimo* mediante la técnica denominada “*process hollowing*”, por el que el atacante controla un procedimiento de actualización de *software* legítimo para suplantarlo. A medida que aumenta la comercialización de dispositivos con *software* de cifra para las comunicaciones telefónicas y por correo electrónico es previsible que estos procedimientos se hagan más frecuentes⁴².

Los avances en la tecnología de procesamiento y síntesis de voz probablemente permitirán la simulación realista de personal amigo y enemigo a través de enlaces de comunicaciones y medios de comunicación. En combinación con los *bots* de Twitter y otros medios de interferir las redes sociales, la IA puede aumentar la escala y la eficacia de los ataques híbridos. Las limitaciones impuestas a los Estados occidentales por consideraciones legales, éticas y políticas, pueden ser diferentes para los adversarios —sean Estados o actores no estatales— haciendo posible el desarrollo de amenazas imprevisibles⁴³.

El uso de las redes sociales para el seguimiento de objetivos puede ser empleado no solo por los Estados sino también por actores no estatales. Es posible la identificación de los números de teléfono móvil, lo que permite a un observador con medios sofisticados la utilización de los protocolos para la geolocalización de los teléfonos móviles cuando se encuentran en una zona con cobertura de red⁴⁴.

42 Véase “Fast Forward: Analysing Changes to the Intelligence Landscape in the 2020s”, *Jane’s Intelligence Review*, enero de 2018, vol. 30, n.º 1. Coulsdon: IHS Markit, 2018.

43 Véase *Science & Technology Trends 2020-2040. Exploring the S&T Edge*, *op. cit.*, p. 56.

44 El protocolo del sistema de señalización SS7 tiene inicialmente como función la localización de teléfono móvil de un usuario para determinar el coste de las llamadas. Sin embargo, la interceptación

Otra de las características del panorama tecnológico y social actual es el extendido y creciente uso de las redes sociales para manifestar presencia, ideas e imágenes. El frecuente uso de las redes sociales por el personal de distintos colectivos profesionales permite, a través de procedimientos de análisis, detectar la presencia y actividad de los usuarios, lo que puede verse como una ventaja para generar información, pero también como una vulnerabilidad de los usuarios de la propia organización. El análisis de redes aplicado sistemáticamente permite seguir las relaciones entre las cuentas en redes sociales. También permite la geolocalización, reforzada por el uso de teléfonos móviles e incluso de fotografías que se hacen públicas. En ocasiones se hace posible un seguimiento casi en tiempo real, especialmente en los periodos de intercambio de mensajes y de fotografías que revelan la posición y la actividad.

La visualización de datos, el análisis de imágenes, y los modelos *realidad virtual* son otro ámbito importante de aplicación de nuevas tecnologías. La *realidad virtual* permite dar acceso a una realidad virtual inexistente, visible solo para el espectador que usa el dispositivo. Tiene utilidad como experiencia lúdica y también como sistema de aprendizaje audiovisual, y para la comprensión de datos. Como herramienta educativa, la modelización en 3D sirve para investigación y desarrollo en disciplinas técnicas y se usa también en divulgación por los medios de comunicación. En el ámbito de la seguridad y defensa se emplea para el adiestramiento de personal militar y policial. En el análisis de proliferación tecnológica / NRBQ se ha empleado para reconstruir sistemas de armas o instalaciones con datos obtenidos por observación o investigación por otros procedimientos: misiles, aviones, centros de ensayo nuclear y otras instalaciones en países considerados de riesgo. La integración de tecnología de realidad aumentada con IA también se está desarrollando en equipos militares para mejorar la gestión de flujos cognitivos entre los combatientes.

Un *software para análisis multiespectral* y análisis de imágenes fotográficas puede identificar falsificaciones o modificaciones en la imagen real. Se puede emplear para análisis de inteligencia y para enseñanza de técnicas de verificación. Este es un uso habitual en el análisis de fuentes abiertas, ya que en fotos y videos distribuidos en internet y redes sociales a veces se introducen modificaciones o manipulaciones con distintas finalidades, entre ellas aparentar una capacidad militar propia inexistente o denunciar capacidades supuestas de

de esta señal por terceros puede tener aplicaciones de inteligencia, mediante geolocalización para seguir sus movimientos o con fines ofensivos.

adversarios⁴⁵. Es habitual que las imágenes tengan más credibilidad entre el público general que un texto escrito. La técnica de análisis de imágenes se aplica fundamentalmente sobre imágenes digitales. También se puede copiar y grabar (escanear) una imagen desarrollada sobre película y luego analizarla, pero se pierden datos y el resultado no es el mismo.

En general, hay un enorme progreso en estas técnicas de análisis y tratamiento de imágenes e información, que tienen un gran potencial. Pero algunas de estas tecnologías son muy recientes y no han alcanzado todavía un grado suficiente de madurez, por lo que las posibilidades de manipulación y el margen de error son elevados, con gran riesgo para la credibilidad. Por ello hay reticencias en organizaciones multilaterales (por ejemplo, en el Consejo de Seguridad de NNUU, en el Organismo Internacional de la Energía Atómica) a usar nuevas tecnologías para analizar información y obtener pruebas sobre infracciones de compromisos internacionales. Esto implica la necesidad de mantener con carácter complementario el uso de diversas técnicas en paralelo, incluida la verificación sobre el terreno cuando sea posible, para crear “corrientes de evidencia” con procedimientos de verificación de datos, para poder reforzar la precisión de las conclusiones.

Uno de los temas clave en el campo de la inteligencia y la seguridad será la evolución de los *sistemas de sensores biométricos* y la capacidad de reconocimiento facial en tiempo real a través de redes de cámaras de televisión. Su incidencia será relevante en el campo de la seguridad nacional y de inteligencia, aunque tendrá también implicaciones para la identidad de las personas y el derecho a la intimidad y la propia imagen⁴⁶. Al mismo tiempo, la evolución y perfeccionamiento de sistemas de identificación biométrica, incluido el reconocimiento facial tendrá repercusiones en las prácticas de inteligencia de fuentes humanas. Esta capacidad de reconocimiento de imágenes —ya existente en numerosas instalaciones para controles de seguridad— se reforzará por el desarrollo de redes de reconocimiento óptico de imágenes a través de satélites espaciales. Una adopción creciente de métodos de inteligencia artificial en la robótica, en ordenadores cuánticos, en constelaciones de pequeños satélites comerciales y sondas de elevada altitud con posición fija, y en la *ingeniería neuromórfica* (capaz de replicar las funciones del cerebro humano en sistemas eléctricos) tendrán creciente importancia en las próximas décadas. Sus aplicaciones se extenderán a campos muy diversos,

45 Esta práctica es habitual en imágenes de desfiles militares con cierto tipo de armamento, pruebas realizadas, despliegue de fuerzas o armas, infraestructuras, etc., que son manipuladas para aparentar o para denunciar a otros en determinados regímenes.

46 “Fast Forward: Analysing Changes to the Intelligence Landscape in the 2020s”, *op. cit.*, pp. 8-15.

incluidos vehículos y sistemas de armas autónomos y operaciones espaciales. Los sistemas y plataformas basados en sensores miniaturizados y sensores remotos que utilizan inteligencia artificial tendrán cada vez mayor uso en la recolección de inteligencia.

Estas nuevas capacidades, y la dependencia tecnológica que conllevan, se traducen también en nuevas vulnerabilidades. Los analistas se plantean el papel que todas estas tecnologías pueden desempeñar en los sistemas de armas y equipos militares, y en qué medida pueden adquirirlas por separado ciertos países considerados como adversarios, para luego integrarlas en sistemas más complejos o para identificar esas vulnerabilidades. En este sentido, la revolución en tecnologías de la información podría reducir en ciertos aspectos las asimetrías entre Estados tecnológicamente avanzados y Estados en desarrollo.

Competición entre tecno-sistemas

Cabe resaltar también la dimensión de la competición empresarial y nacional en la rivalidad entre “*tecno-sistemas*” que permiten integrar todas estas estrategias en un sistema tecnológico controlado por determinados Estados⁴⁷. El desarrollo de la tecnología informática en China con superordenadores de alta velocidad ha marcado una nueva etapa de la competición estratégica con impacto en la política de seguridad. Aunque muchos de los ordenadores chinos utilizan chips de diseño norteamericano, ha comenzado ya la producción de chips informáticos diseñados en China, base de una creciente capacidad en el ámbito de los ordenadores avanzados determinantes para la inteligencia artificial. Este proceso y el desarrollo de una nueva generación de redes móviles 5G abre el camino a una nueva etapa en la que las agencias estatales de los países de origen de la tecnología podrán tener acceso a una gran cantidad de información en circulación a través de todas las redes y servidores, a los que la inteligencia artificial permitirá acceder con capacidad selectiva y de análisis⁴⁸. Aunque la tecnología no sea en sí misma “ideológica”, los *tecno-sistemas* sí tienen una dimensión política impuesta por el régimen institucional en el que son regulados. La definición de este proceso depende principalmente del sistema político y del marco legislativo en el que se desarrolle, que establecerá los márgenes de su utilización más allá del ámbito exclusivamente comercial.

En este proceso de evolución tecnológica, la industria de semiconductores se ha convertido en un factor estratégico de primer orden, situado más allá de las

47 “Fast Forward: Analysing Changes to the Intelligence Landscape in the 2020s”, *op. cit.*, pp. 8-15.

48 *Ibidem*.

conocidas capacidades de sus aplicaciones en la industria digital. Los semiconductores modernos se integran actualmente en todos los productos industriales y, lógicamente, en los sistemas de armas y equipos militares. Su utilización incide en todos los procesos productivos de la industria moderna. A su vez, la industria de semiconductores se basa en un proceso productivo que requiere una compleja cadena de suministros en las fases de diseño, manufactura y ensamblaje. Este proceso de diseño-inversión-producción-innovación se ha convertido en un activo estratégico de primera importancia. Pero, por sus características y por la implicación de numerosas empresas especializadas repartidas por América, Europa y Asia conduce también a la interdependencia en la cadena de suministros. En este ámbito del comercio mundial, hasta ahora dominado por empresas de EE. UU., Asia y, en particular, China, desempeña un importante papel. China empezó participando en este proceso en el tramo más bajo del valor añadido (ensamblaje y empaquetado), para entrar después gradualmente en las fases de diseño y manufactura. Sus productos no alcanzan aún el nivel de alta tecnología diseñado en EE. UU., pero sí entran en la categoría de más de un 75% de los chips que habitualmente se emplean en electrodomésticos y otros aparatos que forman parte de lo que denominamos el “internet de las cosas”⁴⁹.

Por una parte, la evolución de los sistemas productivos actuales conduce a una competición tecnológica entre empresas de EE. UU. y China, que se suma a la rivalidad geopolítica entre ambas potencias. Por otra parte, la dispersión geográfica de las cadenas de suministro y mecanismos productivos conlleva un alto grado de interdependencia⁵⁰. Estados Unidos hace un considerable esfuerzo de inversión e innovación para mantener su supremacía tecnológica en este ámbito, mientras que China intenta desarrollar su propia industria de semiconductores para competir en plano de igualdad. En esta carrera por el control de la tecnología, la competición deriva de forma cíclica en tensiones comerciales, llegándose a prohibir temporalmente en EE. UU. la venta de alta tecnología a empresas chinas fabricantes de equipo de telecomunicaciones. En EE. UU. también se ha acusado a empresas chinas de plagiar patentes norteamericanas y de realizar espionaje industrial. En este marco competitivo, China es a la vez un importante suministrador y un

49 “The Chips Are Down”, *The Economist*, 1 de diciembre de 2018, pp. 20-22.

50 La Semiconductor Industry Association de EE. UU. se refiere al caso de uno de sus miembros, que tiene en su cadena de suministros a más 16.000 empresas suministradoras, de los que más de 8.500 están fuera de EE. UU. También es importante citar aquí el caso de las restricciones de venta de tecnología a la empresa china de telecomunicaciones ZTE por EE. UU. en 2018 por vender sus productos en Irán. El impacto en el mercado fue muy negativo, por lo que la prohibición se levantó poco tiempo después. Véase “The Chips Are Down”, *The Economist*, 1 de diciembre de 2018, p. 20.

gran mercado para las exportaciones de otros países. Se trata, por lo tanto, de una evolución de los sistemas tecnológicos que implicará cambios en los procedimientos y en las capacidades industriales, condicionados por la dimensión social y política de su entorno, y por la evolución de la amenaza en el ámbito de la seguridad. Esta competición estratégica en el campo tecnológico tiene particular incidencia en el desarrollo de las redes de telecomunicaciones.

La llamada “5G” es la quinta generación de comunicaciones móviles, con las que estas se transformarán en un sistema de alta densidad, gran volumen y alta velocidad en la transferencia de datos, además de ser muy resistente a las interferencias⁵¹. El desarrollo de la 5G implica cambios en el diseño de toda la red. Las redes 5G constituirán un pilar de las economías y sociedades digitalizadas. La 5G permitirá la transición a las comunicaciones de *máquina a máquina* y un intercambio masivo de datos en tiempo real, necesario para el “internet de las cosas”, la telemedicina, las infraestructuras críticas, el funcionamiento de las ciudades inteligentes, vehículos autónomos, la energía, el transporte, la banca, así como sistemas de control industrial que contienen información delicada y sirven de respaldo a los sistemas de seguridad. La 5G también ofrece importantes oportunidades tecnológicas en el ámbito militar —el mando, control y las comunicaciones, entre otros— al permitir explotar plenamente el flujo de *big data*, la inteligencia artificial y la computación en la nube en zonas de operaciones.

Los acuerdos multilaterales de estandarización, unidos al desarrollo tecnológico, permitieron avanzar de forma colectiva a algunos países, pero también han surgido preocupaciones por la seguridad de las comunicaciones comerciales y militares de los usuarios, conduciendo a una polémica que culminó en 2019 ante los riesgos que pueden plantear los suministradores extranjeros y el uso de su tecnología en la infraestructura de las redes nacionales⁵². A fines de 2019, 50 operadores de telefonía móvil ya habían lanzado servicios comerciales de 5G en 27 países. Un estudio publicado por la OTAN en 2020 señala cuatro razones

51 La red 5G es definida en la UE de la forma siguiente: “5G networks means a set of all relevant network infrastructure elements for mobile and wireless communications technology used for connectivity and value-added services with advanced performance characteristics such as very high data rates and capacity, low latency communications, ultra-high reliability, or supporting a high number of connected devices. These may include legacy networks elements based on previous generations of mobile and wireless communications technology such as 4G or 3G. 5G networks should be understood to include all relevant parts of the network.” *EU Coordinated Risk Assessment of the Cybersecurity of 5G Networks Report*. Bruselas: European Union NIS Cooperation Group, 2019, p. 5.

52 Véase Gilli, Andrea y Bechis, Francesco, “NATO and the 5G challenge”, *NATO Review*, 30 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.nato.int/docu/review/articles/2020/09/30/nato-and-the-5g-challenge/index.html>

principales de la importancia del desarrollo de las telecomunicaciones con tecnología 5G⁵³:

- Las telecomunicaciones son una tecnología que puede impulsar el crecimiento económico.
- Las telecomunicaciones suelen estar dominadas por la ventaja de los primeros en entrar en el mercado, que pueden acumular un enorme valor económico, dejando poco espacio a los competidores, por lo que las empresas y los países involucrados tienen un fuerte incentivo para consolidar su posición.
- Las telecomunicaciones tienen una dimensión estratégica, ya que la velocidad, la calidad y la cantidad de información son cruciales para competir en el mundo digital.
- Dado el papel central que desempeña la información en las economías modernas, las telecomunicaciones se consideran una *industria estratégica*.

4. Retos en el ámbito industrial y comercial: control de inversiones y de exportaciones estratégicas

Con frecuencia los recortes presupuestarios o el cambio de prioridades en los programas de suministro de material de defensa, o en los procesos de desarrollo tecnológico necesarios para alcanzar los objetivos establecidos, conllevan un retraso considerable en la ejecución de programas militares. Dada la duración de estos programas (es frecuente una duración de diez a quince años), se producen también desfases entre el concepto y capacidades del diseño original de un sistema —y las necesidades estratégicas que ocasionaron la demanda— con respecto a la situación en el momento de la entrega del producto, cuando puede haber un escenario estratégico diferente, con otras necesidades y, sobre todo, con nuevas tecnologías disponibles. Esto obliga a las empresas a frecuentes revisiones y actualizaciones de dichos programas. En estos procesos, el recurso a programas multinacionales, muy frecuente en Europa, permite compartir los costes de investigación, desarrollo y producción. Pero estos esquemas multinacionales son

53 “NATO and the 5G challenge”, *op. cit.* Los autores señalan que las empresas transfieren información privada y a menudo sensible, y que los gobiernos también comparten material clasificado. El motivo de la preocupación por la seguridad para los países de la OTAN es que las principales empresas con esta tecnología tienen sede en China, como Huawei y ZTE, ya que el gobierno chino hizo importantes inversiones públicas y desarrolló una estrategia coherente, y las empresas privadas chinas investigaron y patentaron sus tecnologías. Las empresas chinas también tienen una ventaja competitiva en mercados extranjeros en materia de 5G.

más complejos, y también pueden aumentar los costes globales del proyecto en cuestión⁵⁴.

Por otra parte, la innovación tecnológica en las economías industriales se basa en el concepto de crecimiento intensivo (tecnología como factor de mejora) frente al crecimiento extensivo (trabajo + capital + recursos). Desde fines del siglo XX han surgido nuevas tecnologías que han transformado a escala global los sistemas productivos, los sistemas de organización y los hábitos sociales, dando lugar a importantes cambios cualitativos en las economías industriales y también en las economías emergentes. El despegue de un crecimiento económico intensivo basado en nuevas tecnologías puede impulsar la difusión de tecnologías de doble uso a través del comercio global y la deslocalización, lo que producirá retos crecientes para la eficacia del control de exportaciones sensibles y un mayor acceso a ellas por parte de otros Estados.

Los componentes tecnológicos utilizados en el material de defensa son cada vez más caros y sofisticados. Sin embargo, en la mayoría de los países productores la industria de defensa carece de economías de escala nacionales suficientemente grandes, comparables a los mercados de tecnologías como la electrónica o la informática en el ámbito civil. A la limitación del mercado del sector de defensa se añaden otros factores de política de seguridad nacional y de control de exportaciones que establecen limitaciones a la venta de tecnologías militares y de doble uso en los mercados internacionales.

Los actuales marcos de gobernanza de no proliferación y control de exportaciones de tecnologías sensibles incluyen regímenes de tratados y de otros instrumentos de supervisión y autorregulación, acuerdos internacionales y regionales; leyes y reglamentos nacionales. En el caso de la Unión Europea, también se incluye la normativa comunitaria, así como políticas y directrices; códigos de conducta; términos y condiciones de los instrumentos de financiación; y ejercicios de concienciación. Sin embargo, estos marcos de gobernanza tienen limitaciones para poder abordar de forma eficaz los riesgos que plantea la convergencia de las nuevas tecnologías en el campo de la seguridad. Los regímenes nacionales, regionales y multilaterales no han utilizado plenamente su potencial para explorar la convergencia entre las disciplinas científicas tal y como son conocidas con otras tecnologías emergentes. Aunque intentan seguir la evolución de la ciencia y la tecnología, sus mandatos, divergencias políticas, ritmo y métodos

54 En los proyectos multinacionales el proceso de adopción de decisiones se hace más complejo, el producto debe satisfacer los diferentes requerimientos de cada uno de los países que forman el consorcio, lo que da lugar a varias versiones diferentes, y suele implicar el establecimiento de varias cadenas de montaje en distintos países.

de trabajo impiden lograr resultados satisfactorios⁵⁵. Esta situación afecta tanto a los mecanismos de seguimiento y examen de las convenciones multilaterales como a los regímenes de control de exportaciones. Por otra parte, estos regímenes de tratados y de otros instrumentos de gobernanza multilateral tienen un nivel insuficiente de interacción y coordinación entre ellos, siempre inferior al nivel de convergencia de las respectivas tecnologías de su competencia.

Muchas tecnologías emergentes —con diversos grados de convergencia— plantean riesgos potenciales de proliferación que tienden a desarrollarse en el ámbito privado-comercial, por lo que sería necesario ampliar las normas aplicadas a los centros de investigación estatales para incluir al sector privado, involucrándole como parte del sistema y de la primera línea de defensa. La producción de componentes de doble uso y máquinas-herramienta tecnológicamente avanzadas es de especial relevancia, ya que desempeñan un papel primordial en la industria civil, pero también en la construcción de sistemas militares avanzados, como ocurre con el software y los ordenadores; los sistemas de propulsión; la óptica; la robótica; la nanotecnología; los vehículos autónomos y sistemas teledirigidos; y las tecnologías asociadas a las aplicaciones espaciales. Nuevos sistemas de producción —como la producción aditiva⁵⁶— y nuevos materiales —como la fibra de carbono y el grafeno— se utilizan en diferentes sectores de la industria civil, pero su uso en la producción de sistemas militares es cada vez mayor⁵⁷. Las máquinas

55 Los regímenes multilaterales de control de exportaciones funcionan por consenso. Tienen mandatos definidos y muy difíciles de modificar, que no facilitan el estudio de la convergencia entre disciplinas técnicas y científicas. Los Estados participantes en estos regímenes no son siempre los mismos, y entre ellos hay casi siempre importantes divergencias, llegando incluso a la confrontación política. Este es el caso del Grupo de Suministradores Nucleares, el Arreglo de Wassenaar y el Régimen de Control de Tecnología de Misiles. El Grupo de Australia, más homogéneo y con una interacción más constructiva, es una excepción, pero solo aborda las exportaciones de sustancias químicas y biológicas. Las organizaciones internacionales que abordan estas cuestiones —con perfiles y mandatos muy diferentes entre sí— no tienen ni el mandato, ni los mecanismos ni la composición necesaria para avanzar en este terreno (el Organismo Internacional de la Energía Atómica, la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas y la Organización Mundial de la Salud).

56 Los sistemas de producción aditiva 3D permiten la fabricación de objetos sólidos a partir de modelos digitales mediante la adición sucesiva de capas de ciertos materiales, y ya están en uso en la industria.

57 Los materiales avanzados pueden fabricarse mediante técnicas de nanotecnología y de biología sintética. Su desarrollo puede incluir revestimientos de extrema resistencia al calor, revestimientos furtivos a la detección, blindaje de alta resistencia, absorción y almacenamiento de energía, superconductividad, sensores avanzados, descontaminación, producción a gran escala de alimentos, combustibles y materiales de construcción. La investigación sobre el grafeno y otros materiales nuevos tiene un gran potencial y creciente interés. Véase *Science & Technology Trends 2020-2040. Exploring the S&T Edge*, op. cit., p. 22.

automatizadas de manufactura con fibra de carbono son esenciales para aumentar la precisión y la productividad en la fabricación de componentes para aviones. Las implicaciones para la industria son evidentes, ya que se han convertido en un factor necesario para la productividad y la calidad según los estándares modernos. Al mismo tiempo, el potencial de estas nuevas tecnologías en el sector de la defensa es enorme y su control se ha convertido no solo en una ventaja comercial para la industria, sino también en un activo estratégico.

La necesidad de las empresas de tecnología avanzada de amortizar sus inversiones en I+D conlleva la ampliación de sus mercados, lo que implica promover exportaciones en todo el mundo. Las políticas de deslocalización contribuyen a reducir los costes al trasladar la producción, las líneas de montaje o la fabricación de componentes a fábricas de países con menores costes laborales. La globalización del mercado, las inversiones en sectores estratégicos, las políticas de deslocalización de las empresas privadas y las transferencias de tecnologías intangibles son algunos de los factores relevantes que aceleran la difusión de la tecnología en todo el mundo. Si bien estas tendencias son positivas en cuanto a la mejora de la productividad, la expansión del comercio y el aumento del crecimiento económico, también representan importantes retos para los países suministradores, que necesitan herramientas reguladoras adecuadas para aplicar eficazmente los controles de las exportaciones sensibles. El proceso de innovación tecnológica actual, combinado con la globalización del mercado, tiene lugar en un contexto de disminución del papel de los Estados frente a las realidades del comercio internacional. Los gobiernos de países con economía de mercado patrocinan la investigación y compran tecnologías desarrolladas por empresas privadas, que luego las venden en un mercado global. Muchas de estas tecnologías de doble uso no figuran en la lista de productos militares y tecnologías controladas por un mecanismo de licencias, aunque podrían ser relevantes para programas de armamento convencional o de destrucción masiva. Hay varias dimensiones asociadas al proceso técnico-económico descrito que plantean retos para la seguridad: las inversiones transnacionales en sectores estratégicos, el control de exportaciones estratégicas y de doble uso y, en el plano técnico, el desafío conceptual de las transferencias intangibles de tecnología.

Inversiones en sectores estratégicos

Las inversiones extranjeras directas dan lugar a transferencias de propiedad de empresas integradas en la cadena de suministro de importantes contratistas de defensa. Estas transferencias abren el camino a riesgos de proliferación, como la *ingeniería inversa*, el acceso directo a la tecnología en cadenas de suministro o

en procesos de producción, así como la transferencia de propiedad de patentes de tecnologías sensibles a entidades extranjeras. Una cuestión importante en este contexto es el control de las inversiones extranjeras para adquirir empresas estratégicas, del sector de defensa o de doble uso, especialmente el de alta tecnología. Esto implica la necesidad de disponer de un inventario de tales empresas y de un marco legal adecuado para poder examinar detenidamente las propuestas de adquisición. Como ejemplo de respuesta a esta preocupación puede citarse el caso de la UE, cuya normativa para el control de inversiones extranjeras en sectores estratégicos incluye los elementos siguientes⁵⁸:

1. Armonización de las normas de los mecanismos de control de las inversiones, con normas básicas para todos los mecanismos de selección, como el deber de no discriminación entre terceros países y la concesión a los inversores del derecho a un recurso legal, y la definición del tipo de operaciones que puede vetar un gobierno. Destacan cuatro áreas estratégicas:
 - Infraestructuras críticas, incluidas la energía, las comunicaciones de transporte, los medios de comunicación, el almacenamiento de datos, la industria aeroespacial, la defensa, las infraestructuras financieras, así como las instalaciones sensibles y las inversiones en terrenos e inmuebles necesarios para el uso de dichas infraestructuras.
 - Las tecnologías críticas, incluidas la inteligencia artificial, la robótica, los semiconductores, la ciberseguridad, el sector aeroespacial, la defensa, las nanotecnologías, la biotecnología o la tecnología nuclear.
 - La seguridad de los suministros esenciales, incluida la energía, las materias primas, los componentes y los productos semiacabados.
 - La pluralidad de los medios de comunicación.

Las tres primeras categorías incluyen áreas industriales relevantes para la defensa y la seguridad (inteligencia artificial, robótica, semiconductores, ciberseguridad, sector aeroespacial, defensa, nanotecnologías, biotecnología, tecnología nuclear), en las que los gobiernos y la Comisión Europea pueden tener en cuenta si el inversor extranjero está directa o indirectamente controlado por el

58 *Foreign Direct Investment Eu Screening Framework*, Comisión Europea, Bruselas: EC, 2019. *Establishing a Framework for the Screening of Foreign Direct Investments into the Union*, Diario Oficial de la Unión Europea, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32019R0452>.

gobierno de un tercer país, incluso a través de una financiación significativa, antes de autorizar la operación.

2. Establecimiento de un mecanismo de cooperación mediante el cual los países de la UE intercambiarán información sobre las inversiones y adquisiciones en sectores críticos. Los Estados miembros deben establecer puntos de contacto para recibir y responder a las solicitudes de información y tendrán la obligación de proporcionar ciertos detalles requeridos por otros Estados o por la Comisión, tales como la estructura de propiedad de la empresa y la financiación del inversor extranjero. Se utilizará un sistema de cifra seguro para intercambiar esta información crítica clasificada.
3. La decisión de bloquear una inversión es de los gobiernos nacionales, pero otros gobiernos o la Comisión pueden emitir dictámenes, a los que el Estado que examina la propuesta de inversión o adquisición debe prestar atención.
4. El examen de las inversiones extranjeras y su posible veto solo podrá realizarse por motivos de seguridad y orden público, no como medio para presionar a otros países con fines de obtener reciprocidad en las inversiones.

Este proceso en marcha en el seno de la Unión Europea debería incluir algún mecanismo de comunicación e intercambio de información con los aliados de la OTAN no miembros de la UE. En todo caso, no es fácil controlar las tecnologías emergentes, ya que su desarrollo está impulsado principalmente por los sectores civil y privado, escapando al control gubernamental directo. Aunque los gobiernos intenten ejercer el control sobre las empresas productoras —sea financiando directamente la I+D o controlando la financiación y la inversión extranjera en empresas estratégicas— en la práctica no tienen la influencia que tenían antes en este sector. Estas limitaciones de control se complican aún más por el hecho de que una gran parte de estas tecnologías es información digital que puede transferirse de forma intangible⁵⁹.

Control de exportaciones estratégicas

Los razonamientos expuestos anteriormente son aplicables al control de las exportaciones estratégicas, donde los programas informáticos, la electrónica y otras tecnologías de doble uso no letales determinan las capacidades, la precisión y la eficacia de los sistemas de armas modernos. La velocidad de desarrollo de la

⁵⁹ *BIO PLUS X. Arms Control and the Convergence of Biology and Emerging Technologies, op. cit.*, p. 39.

mayoría de estas tecnologías hace difícil definir parámetros técnicos duraderos para posibles controles de exportación o medidas de transparencia. En la búsqueda por equilibrar los intereses comerciales y de seguridad, los gobiernos se enfrentan a una serie de desafíos, entre ellos la forma de evaluar el impacto de las nuevas tecnologías en las capacidades militares futuras de posibles adversarios y en sus programas de armas de destrucción masiva. En la proliferación tecnológica militar y de armas de destrucción masiva se distinguen tres dimensiones⁶⁰:

- La *proliferación vertical* consiste en el desarrollo cuantitativo y cualitativo de los arsenales existentes. Se utiliza especialmente para definir la carrera de armamentos nucleares.
- La *proliferación horizontal* es el proceso de difusión de armamento, tecnologías y materiales militares, sensibles o de doble uso entre Estados, aumentando el número de actores que los desarrollan y poseen.
- La *proliferación asimétrica* puede definirse como la difusión de tecnologías y materiales sensibles y de doble uso —aptos para el desarrollo de armas de destrucción masiva, de sus vectores o de sus variantes— con fines ofensivos no convencionales. Tradicionalmente la amenaza asimétrica se asociaba a los actores no estatales, pero los actuales análisis de la amenaza híbrida no permiten descartar a los Estados.

El proceso de *proliferación asimétrica* puede conducir —por las limitaciones tecnológicas, organizativas y económicas de los usuarios finales involucrados— al desarrollo de armas con características técnicas que requieren planteamientos doctrinales distintos de los empleados tradicionalmente para las armas de destrucción masiva conocidas hasta ahora. El concepto se extiende a otras tecnologías convencionales que puedan emplearse con fines ofensivos. Este riesgo se ha incrementado desde los años 90 como consecuencia de las tendencias del libre mercado, globalización, nuevas tecnologías de la información, Estados fallidos, procesos de fragmentación del poder político-territorial, terrorismo transnacional y crimen organizado. Las debilidades existentes en el control de transferencias tecnológicas sensibles y las informaciones relativas a la intención de ciertas organizaciones terroristas de acceder a ellas han motivado las políticas de prevención de estas amenazas asimétricas. Las primeras reacciones internacionales frente a la amenaza asimétrica de armas de destrucción masiva se han centrado en el riesgo de proliferación entre actores

60 *Guerra, paz y civilización, op. cit.*, pp. 384-386.

no estatales con fines terroristas, dando lugar a la resolución 1540 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, adoptada en 2004, y a varios mecanismos multilaterales operativos⁶¹.

Los procedimientos nacionales de control de exportaciones evolucionaron gradualmente en las últimas décadas del siglo XX, avanzando hacia mecanismos multilaterales en el marco de los compromisos internacionales para prevenir las transferencias desestabilizadoras de equipos militares y la proliferación NRBQ. El Arreglo de Wassenaar, el Grupo de Suministradores Nucleares, el Grupo de Australia y el Régimen de Control de Tecnología de Misiles son actualmente los cuatro pilares de una arquitectura multilateral de control de exportaciones, aunque las sinergias funcionales entre ellos y las relaciones con las organizaciones internacionales relevantes están, por razones políticas, aún lejos de ser satisfactorias. Los regímenes multilaterales de control de exportaciones tienen como finalidad proteger los legítimos intereses comerciales de los Estados, los objetivos de desarrollo económico y los programas de defensa, preservando al mismo tiempo la paz y la seguridad internacionales. Las agencias nacionales de control de exportaciones, muchas de ellas coordinadas a través de regímenes multilaterales, determinan qué armas, tecnologías de doble uso y materiales relacionados deben ser controlados. Sin embargo, la innovación puede transformar en tecnologías de doble uso —presentes y futuras— productos comerciales que todavía no están incluidos en las listas de control.

Las empresas de la industria de defensa siempre han tenido una sólida cultura de seguridad, basada en normas específicas de confidencialidad. Pero esto no siempre es el caso de otras empresas del sector civil de doble uso, en muchos casos pequeñas y medianas empresas, aunque puedan convertirse en suministradores de los principales contratistas de defensa. Las empresas comerciales orientadas al mercado civil —especialmente las que producen y suministran tecnologías de doble uso— están más expuestas al riesgo de transferencias involuntarias de tecnología sensible a destinos de riesgo.

En primer lugar, la rapidez del cambio tecnológico asociado a riesgos de proliferación a través de la innovación y su difusión —sean conocidos o latentes— supera la capacidad de los Estados de actualizar las listas de productos clasificados en los mecanismos nacionales y multilaterales de control de exportaciones.

Por otra parte, la progresiva globalización del comercio, en el marco de una revolución en las tecnologías de la información y de la comunicación, ha llevado a una rápida difusión geográfica de los avances en las tecnologías de doble uso civil y militar.

61 Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación, Iniciativa Global contra el Terrorismo Nuclear y las Cumbres de Seguridad Nuclear.

Han surgido nuevos suministradores, usuarios y flujos de transacciones tecnológicas —tangibles e intangibles— que en algunos casos plantean retos a los regímenes de control de exportaciones al no compartir los mismos criterios de clasificación de tecnologías o de control de exportaciones. Esta situación plantea el dilema entre la necesaria apertura y ampliación de estos regímenes a nuevos suministradores tecnológicos y la necesidad de preservar sus señas de identidad como grupos de países afines, con una visión específica de la relación existente entre tecnología, comercio y seguridad. La entrada de nuevos actores económicos y políticos en el Grupo de Suministradores Nucleares, el Grupo de Australia, el Régimen de Control de Tecnología de Misiles y el Arreglo de Wassenaar —que actualmente están sometidos a fuertes tensiones internas— conllevaría cambios fundamentales en la adopción de decisiones y en la proyección política de estos regímenes en la escena internacional⁶². En este sentido, se ha barajado la posibilidad de un sistema de geometría variable, con una red de intercambio de información y de concertación en el control de exportaciones que involucre directamente en las negociaciones a los países productores para tomar decisiones, según los sectores industriales relevantes, algo que ya empieza a hacerse *de facto*⁶³.

Transferencias intangibles de tecnología

Algunos de los riesgos de proliferación tecnológica también surgen en forma de transferencias intangibles de tecnología asociadas a las transacciones digitales⁶⁴:

62 El Grupo de Suministradores Nucleares, el Régimen de Control de Tecnología de Misiles y el Arreglo de Wassenaar son el escenario habitual de la confrontación diplomática entre Rusia, con apoyo de algunos Estados, y los países occidentales. En el Grupo de Suministradores Nucleares las divergencias se acentúan con la presencia de China, además de Rusia. El Grupo de Australia, por su composición más homogénea, tiene una interacción más ágil y constructiva, pero limitada solo al ámbito de las exportaciones químicas y biológicas.

63 En ocasiones los debates en los regímenes de control de exportaciones se bloquean por razones políticas: al intervenir en ellos países que defienden a sus socios no miembros por acuerdos bilaterales, especialmente cuando están bajo un régimen restrictivo o de sanciones; cuando defienden determinadas opciones políticas en contra de otros miembros, aún sin ser ellos mismos productores de una determinada tecnología que se pretende controlar; cuando se pretende bloquear el acceso de un candidato como miembro, prescindiendo de que cumpla o no con los requisitos establecidos. En algunos de estos casos, una concertación entre los productores relevantes podría conducir a decisiones más rápidas, pero esto tiene el inconveniente de dejar desfasadas a las listas de control de determinados regímenes, devaluando su relevancia internacional.

64 El concepto de transferencias intangibles de tecnología se refiere a la transferencia de bienes “intangibles”, no físicos, especialmente ciertos tipos de conocimientos, asistencia técnica, tecnología y *software*. Aunque los datos técnicos sean tangibles, su transmisión puede ser intangible, pero sigue estando sometida al control de exportaciones.

las transferencias digitales de datos técnicos, incluidos los intercambios por correo electrónico de documentos relacionados con información sensible y los programas informáticos de cifra, las consultas en línea, el acceso a tecnologías basadas en la *nube de datos* y otros procedimientos en redes de telecomunicaciones inalámbricas. Las transmisiones electrónicas y digitales con las nuevas tecnologías de la información dificultan el control efectivo de las transferencias intangibles de tecnología y proporcionan medios para socavar la capacidad de intervención de las autoridades aduaneras y de seguridad. Es posible hacer de forma deliberada transferencias intangibles de tecnología evitando en la exportación los controles establecidos por la ley. Debido a su vulnerabilidad a la piratería informática y al robo cibernético, los servidores en países extranjeros y las nubes de datos son algunos de los nuevos retos de los titulares y suministradores de tecnología para controlar las transferencias intangibles, que quedan fuera del alcance de las herramientas existentes de los controles tradicionales a las exportaciones estratégicas.

Durante décadas, las empresas e instituciones académicas han tenido sus propios centros de archivo de datos. Sin embargo, cada vez hay más interés e inversión en la tecnología basada en la *nube*, un método eficiente de gestión de servidores informáticos, almacenamiento de datos y redes. Los procedimientos de cifrado y autenticación de extremo a extremo son esenciales para preservar la seguridad de la información. Pero el acceso de personas no autorizadas a las *nubes* o a las bases de datos puede dar lugar a un tráfico ilícito de tecnología, ya sea con contraseñas robadas o con la cooperación voluntaria de personas que trabajan en dichos centros.

En el ciberespacio no hay fronteras físicas y los controles aduaneros tradicionales no son aplicables. No obstante, las transferencias intangibles en el ciberespacio son transacciones entre emisores y receptores tangibles que utilizan *hardware*. Se necesitan políticas específicas y mejores prácticas en este ámbito para una aplicación eficaz de la normativa, y actualizar las definiciones de lo que constituye una exportación o transferencia intangible de tecnología, y cuándo se produce, con el fin de especificar en las normativas nacionales qué transferencias de conocimiento y tecnología deben someterse al control de las exportaciones, y cuáles no deben restringirse⁶⁵. Es también necesario contar con un marco jurídico actualizado y una formación especializada para los investigadores de las fuerzas de seguridad responsables de hacer cumplir la normativa de control de exportaciones.

65 Por ejemplo, si la información está ampliamente disponible para el público, si no está protegida por la ley de propiedad intelectual o si constituye un conocimiento científico básico útil en el ámbito académico.

Las autoridades de control de exportaciones de los países suministradores se enfrentan a otros problemas relacionados con las transferencias de tecnología intangible:

- La simbiosis funcional entre la industria y el mundo académico, y la creciente participación de las instituciones académicas en proyectos internacionales de I+D.
- Los ciudadanos extranjeros que trabajan en los sectores nacionales de alta tecnología militar o de doble uso.
- La movilidad geográfica y laboral del personal técnico cualificado de estos sectores industriales.
- El desarrollo de redes mundiales de comunicación a través de internet y de métodos digitales-electrónicos para realizar transferencias intangibles, que facilitan una difusión incontrolada de la propiedad intelectual.

Es necesario identificar a las empresas, los centros de investigación, las universidades y los individuos que tienen acceso a tecnologías sensibles de carácter estratégico para emprender esfuerzos de divulgación específicos y, si es posible, promover también la autorregulación, basada en la cooperación con las agencias estatales de control de exportaciones, incluso mediante el diseño y la aplicación de programas voluntarios de cumplimiento interno en medios académicos, la designación de puntos de contacto para el control de las exportaciones y la actualización de los códigos de conducta profesionales. Hacer catálogos nacionales de estas entidades es una ardua tarea, pero cada vez más necesaria. Estas medidas complementan otros procedimientos de análisis de riesgos, incluida la aplicación a las transferencias intangibles del mismo modelo utilizado en la concesión de licencias para la transferencia de material de defensa y de doble uso. La sensibilización y autorregulación de los sectores profesionales en la industria y en el mundo académico como suministradores de tecnología y conocimientos técnicos sensibles los convertiría en la “primera línea de defensa”, controlando la tecnología sensible en su origen. Esto ya se hace en muchos países a través de “programas de cumplimiento” y políticas de “conocimiento de clientes”, pero solo se hace en empresas que actúan en cadenas de suministro y exportaciones ya declaradas como sensibles y sujetas a control.

En el caso de los retos para las fuerzas armadas indicados al principio de este capítulo, será necesario adoptar medidas que involucren, junto a los gobiernos nacionales, a la OTAN y a la Unión Europea. En lo relativo a los retos para el desarme, el control de armamentos y la no proliferación, es preciso trabajar en

el marco de la Unión Europea, aunque en estrecha coordinación con otros aliados de la OTAN.

Finalmente, los retos industriales y comerciales se deben abordar en el marco de la Unión Europea. En este último caso, se trata de diseñar políticas que, por su naturaleza industrial, comercial y académica, encuentran en la Unión Europea un campo adecuado de desarrollo y aplicación, donde deben adoptarse las decisiones. En todo caso, para conseguir mayor eficacia es fundamental establecer también en este ámbito un mecanismo de intercambio de información y de coordinación con aliados de la OTAN no miembros de la UE. Todos estos elementos deben tenerse en cuenta e integrados en las estrategias de seguridad nacional, como intersección entre los intereses económico-comerciales y los de seguridad y defensa, dentro de un enfoque multilateral.

5. Retos del cambio tecnológico para las fuerzas aliadas

Un rasgo general del proceso de evolución de las fuerzas armadas en la mayoría de los países y del sector industrial de defensa en las últimas décadas es una considerable reducción cuantitativa de los ejércitos, tanto en el número de efectivos como en el de plataformas militares, especialmente en los Estados que han emprendido la carrera tecnológica y la profesionalización militar. Los avances tecnológicos, junto con los cambios demográficos en curso, darán prioridad en las fuerzas armadas al desarrollo de un capital humano en número reducido y con la cualificación técnica adecuada. La tendencia en este sentido es muy clara entre la mayoría de los miembros de la OTAN. En los programas industriales de defensa prima el objetivo de alcanzar un nivel tecnológico elevado y un alto grado de calidad, con los que los países productores buscan preservar los elementos clave de la supremacía militar. El uso ampliado de la IA y la robótica en sistemas autónomos proporcionará un mayor acceso a datos y conocimientos de relevancia operativa. El uso de sistemas automatizados y autónomos en operaciones en las que los humanos no participen directamente en el ciclo de decisión podría hacerse realidad y acelerar el ritmo de competición estratégica, pero su empleo planteará probablemente nuevos problemas, así como cuestiones éticas y legales que deberán resolverse. También puede plantear retos en materia de formación de personal y política salarial, debido a requisitos de cualificación técnica que tenderán a ser más exigentes y en competencia con el mercado laboral del sector privado.

Las tecnologías emergentes y disruptivas tendrán un creciente impacto en las próximas décadas. No obstante, la dependencia de las tecnologías avanzadas también podría convertirse en un lastre si no estamos preparados para conocer

nuestras vulnerabilidades y mitigar los riesgos inherentes a ellas⁶⁶. En primer lugar, la dependencia de redes digitales y de plataformas espaciales en los ejércitos modernos crea vulnerabilidades importantes. En segundo lugar, la IA, el *big data*, la biotecnología y la propulsión hipersónica, entre otras tecnologías, se harán con el tiempo más baratos y accesibles, quedando al alcance de otros Estados y de algunos actores no estatales —incluidos los hostiles—, planteando nuevas amenazas. Finalmente, la inversión en tecnología avanzada implica costes elevados, que tienen efectos importantes en los presupuestos de defensa⁶⁷.

Desde los años 90, las fuerzas armadas de los países industrializados han financiado su modernización con una reducción paralela del número de efectivos y de plataformas, conduciendo a un nuevo equilibrio entre cantidad y calidad. En esta relación cantidad/calidad de las fuerzas aliadas, la reducción continua de efectivos, existencias y número de plataformas en beneficio de capacidades expedicionarias y tecnologías más avanzadas ha estado orientada a misiones de estabilización, mantenimiento de la paz o contrainsurgencia, en entornos operativos menos letales que los previstos en tiempos de la Guerra Fría, caracterizados por grandes asimetrías en las capacidades militares. Esta tendencia a financiar la modernización de las fuerzas armadas occidentales con una reducción paralela de sus dimensiones se aceleró tras el final de la Guerra Fría en la década de los años 90, y ha seguido su curso en un contexto de restricciones presupuestarias desde la crisis económica de 2008. Como consecuencia de este proceso, entre 1999 y 2014, los países europeos redujeron el número de carros de combate en un 66%, los aviones de combate en un 45% y sus buques de superficie en un 25%. Otras capacidades de proyección, como sistemas de reabastecimiento de aeronaves en vuelo y sistemas de movilidad táctica —como los helicópteros— han tenido incrementos cuantitativos, reflejando la transición de un modelo de combate de alta intensidad a un modelo expedicionario para conflictos de baja o media intensidad.

66 Véase *Science & Technology Trends 2020-2040. Exploring the S&T Edge*, op. cit., p. 26.

67 El coste de las nuevas plataformas y sistemas de armas es cada vez más alto, calculándolo a precios constantes, en comparación con los del siglo XX. A modo de ejemplo de este aumento de precios, en 1968 un caza Phantom F-4 costaba 5,7 millones de dólares, equivalente al precio por unidad en la venta de 50 Phantom F-4 a Israel por 285 millones de dólares. Una vez ajustada la inflación en el periodo 1968-2020 (744%), esta cifra equivaldría a unos 42 millones de dólares de 2020. Un caza F-35 A de quinta generación valía 82,4 millones de dólares en 2020. Véase: Bard, Mitchell G., “US- Israel Strategic Cooperation: the 1968 Sale of Phantom Jets to Israel”; Stone, Mike, “Pentagon announces F-35 jet prices for next three years”, *Reuters - Aerospace and Defense*, 29 de octubre de 2019; “Inflation timeline in the United States (1968 - 2022)”, disponible en: <https://www.inflationtool.com/>.

Sin embargo, la perspectiva de un enfrentamiento con un “adversario simétrico” capaz de movilizar recursos letales equivalentes o incluso superiores a los propios plantea la cuestión de la cantidad de efectivos y plataformas, especialmente en escenarios de acceso contestados por dichos adversarios, que implican desgaste y pérdidas en las fuerzas desplegadas. El retorno a un escenario de competencia estratégica entre grandes potencias y la perspectiva de posibles confrontaciones con choques de alta intensidad están llevando a algunos expertos militares a cuestionar la actual relación entre cantidad y calidad en el formato de las fuerzas armadas. Algunos de ellos señalan que la doble necesidad de una respuesta progresiva y de una concentración rápida de esfuerzos en puntos decisivos introduce el imperativo del factor cuantitativo en las fuerzas armadas⁶⁸.

La capacidad de mover una fuerza y concentrarla en un punto determinado es la piedra angular de la estrategia operativa. Esta importancia primordial de la fuerza en movimiento y su concentración en el punto decisivo requiere también una dimensión cuantitativa mínima, disponible y desplegable en el espacio-tiempo deseado⁶⁹. En los programas de modernización actuales se asume que una plataforma tecnológica avanzada puede sustituir a varias plataformas más antiguas para cumplir una determinada misión. Sin embargo, la preferencia de la calidad sobre la cantidad tiene ciertas limitaciones, ya que, si bien es cierto lo anterior, dicha plataforma tecnológicamente avanzada no podría operar simultáneamente en dos o más teatros de operaciones diferentes, y tampoco existe la certeza de que pueda resistir sin daños el desgaste propio de un campo de batalla altamente letal.

La superioridad militar occidental ha evolucionado con el tiempo y podría estar entrando en una nueva etapa, ya que el desarrollo económico de algunos países emergentes de Asia, así como la recuperación económica y estabilidad fiscal de Rusia en la segunda década del siglo XXI han llevado a un retorno de la competencia militar en algunas regiones, impulsada por las inversiones militares de estas potencias, que les permiten reducir gradualmente la distancia tecnológica con Occidente en algunas áreas. El riesgo de un conflicto de alta intensidad en el

68 Briant, Raphaël ; Florant, Jean-Baptiste; y Pesqueur, Michel, “La masse dans les armées françaises : un défi pour la haute intensité”, *Focus Stratégique*, n.º 105, IFRI, junio, 2021. Los autores son especialistas militares de las FF. AA. francesas.

69 “La masse dans les armées françaises : un défi pour la haute intensité”, *op. cit.*, pp. 9-11. El autor de la introducción a este estudio del IFRI, Élie Tenenbaum, cita a su vez a C. Brustlein, P. Gros, V. Tourret y A. Thomas, “Le retour de la masse dans les armées”, *Étude annuelle de l’Observatoire des conflits futurs*, Ifri-FRS, 15 de diciembre de 2020.

que esté implicado alguno de ellos contra uno o varios aliados no es ya una hipótesis teórica, y sus implicaciones pondrían a prueba la actual estructura de fuerzas de los países occidentales⁷⁰. Las deficiencias mostradas por las fuerzas armadas rusas en Ucrania en 2022 parecen alejar el peor escenario en el corto plazo, pero podría tratarse de una situación transitoria.

Por otra parte, las fuerzas armadas occidentales se basan en tecnologías que les han permitido alcanzar determinados objetivos estratégicos, pero les han llevado también a concentrar su apuesta en el dominio del espacio electromagnético, y de las tecnologías de la información y la comunicación. En escenarios en los que esta ventaja esté sometida a la presión creciente de adversarios que posean un nivel tecnológico similar, las fuerzas aliadas podrían ver erosionado un factor clave de su capacidad militar. En la incipiente “guerra 4.0”, la realidad del enfrentamiento puede ser diferente de la imaginada sobre la base de la experiencia de las últimas décadas, y la habilidad y adiestramiento de los combatientes y sus mandos puede ser, en última instancia, un factor decisivo. En un espacio electromagnético saturado se produciría la pérdida de comunicaciones, degradación de los enlaces de datos tácticos, interferencias en las señales de GPS, etcétera. En un escenario así, el número de plataformas, su rendimiento y la calidad del adiestramiento del personal capacitado que las opera serían determinantes.

Estos razonamientos no implican renunciar a la incorporación de tecnologías avanzadas a las plataformas y sistemas de armas, sino abordar la problemática a la que se enfrentan los ejércitos occidentales desde una perspectiva más amplia y realista que, además del ritmo de incorporación de nuevas tecnologías, incluye también una identificación de sus nuevas vulnerabilidades y una revisión del

70 En el caso de Francia, país en el que se centra el estudio del IFRI, el formato de las FF. AA. establece una hipótesis de “Intervención mayor” mediante la generación de una fuerza operativa importante, que implicaría abandonar la mayoría, si no todas, las demás operaciones en curso, aunque sin afectar a las misiones permanentes de disuasión y protección territorial: 15.000 efectivos, 140 carros de combate, 45 aviones de combate, un grupo aeronaval, 2 buques de proyección estratégica, 8 fragatas y 2 submarinos nucleares. Dicha hipótesis se basa en un plazo de preaviso con seis meses de antelación y en un periodo de operaciones de seis meses. En ella no se tiene en cuenta la duración posible de dicho conflicto, ni el desgaste (bajas, heridos y equipo destruido o dañado) ni los niveles reales de consumo (munición, energía, etc.) que provocaría el enfrentamiento. El ejército francés cuenta actualmente con casi 115.000 soldados, incluyendo 77.000 en la Fuerza Operativa Terrestre. Tratándose de una de las dos principales potencias militares y navales europeas, las dimensiones de esta fuerza dan una idea de la diferencia entre la “fuerza potencial” (77.000) y la “fuerza operativa” real que se podría desplegar en un escenario de conflicto de alta intensidad fuera del territorio (15.000). “La masse dans les armées françaises: un défi pour la haute intensité”, *op. cit.*, pp. 12 y 13.

volumen necesario de fuerzas para adaptarlas no solo a los objetivos que se les han asignado en el pasado, sino también a las necesidades de un futuro previsible y posiblemente cercano. Este enfoque lleva en primer lugar a una reflexión sobre la política presupuestaria de la defensa, pero también a una reflexión sobre la estrategia y las prioridades de inversión, los métodos de producción industrial, la gestión del mantenimiento de equipos y de las cadenas de suministro, la retención de personal especializado, así como las fórmulas de adquisición y el uso de infraestructuras, orientados a incrementar los recursos, a aumentar la eficiencia y a reducir costes.

A pesar de la modernización e innovación tecnológica descrita, los escenarios de las operaciones militares seguirán reflejando durante muchos años una mezcla de sistemas de armas heredados del pasado y de nuevos sistemas de tecnología moderna. Esta mezcla también puede suponer un reto para la capacidad de combate de las fuerzas aliadas, ya que —a medida que se incorporen las nuevas tecnologías a ritmos distintos— se producirán desajustes en la interoperabilidad de ejércitos aliados con distintos niveles tecnológicos. Las lagunas tecnológicas, aunque fuesen temporales, plantearían retos de conectividad, comunicaciones, doctrina, legislación y, en general, de interoperabilidad.

Este debate también llegará inevitablemente al ámbito del desarme, el control de armamentos y las medidas de confianza. En el marco descrito, es fundamental abordar ya los desafíos conceptuales y materiales resultantes del desarrollo de estos procesos de innovación tecnológica en la metodología para futuras negociaciones sobre seguridad, control de armamentos, no proliferación y desarme. La experiencia histórica en materia de control de armamentos, no proliferación y desarme se ha basado en la contabilización y el control de equipos y plataformas físicas. Los acuerdos de control de armamentos negociados en el siglo XX establecieron techos cuantitativos para limitar las capacidades militares y determinar la lógica de los equilibrios estratégicos. Ejemplos de este enfoque son el *Tratado de Versalles* tras la Primera Guerra Mundial (1919); el *Tratado Naval de Washington* (1922); y más recientemente, el *Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa* (1990). Otros tratados de la segunda mitad del siglo XX establecieron principios de no proliferación con un enfoque cuantitativo de la contabilidad y supervisión de equipos o materiales físicos como método para determinar su cumplimiento. Es el caso del *Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares* y de la *Convención de Prohibición de Armas Químicas*, que se basan en un sistema de verificación y contabilidad con inspecciones regulares, aplicado por las dos organizaciones supervisoras (el Organismo Internacional de Energía Atómica y la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas, respectivamente). El *Tratado sobre el*

Comercio de Armas sigue la misma filosofía en su mecanismo de intercambio de información: informar sobre las transferencias tangibles⁷¹.

Sin embargo, en los próximos años aumentará el impacto de las nuevas tecnologías y de los activos intangibles en las capacidades militares convencionales. Además, debido a las nuevas tendencias en tecnología de la información, el uso de armas cibernéticas contra las infraestructuras críticas civiles o instalaciones militares puede convertirse en una amenaza que será difícil de evaluar con las herramientas conceptuales actuales. Por la misma razón, dado el amplio uso de medios intangibles integrados en los sistemas militares modernos, el enfoque cuantitativo de elementos físicos puede no ser suficiente en el futuro para medir las capacidades militares de un Estado, para evaluar una amenaza o para determinar los parámetros de una relación de fuerzas.

71 *El enfoque de cuantificación de elementos tangibles prevalece prácticamente en todos los tratados sobre esta materia: Tratado de Paz de Versalles*, firmado el 28 de junio de 1919, original en francés disponible en: <http://mjp.univ-perp.fr/traites/traitesintro.htm> ; *Treaty Between the British Empire, the United States of America, France, Italy and Japan, for the Limitation of Naval Armament*, firmado en Washington el 6 de febrero de 1922, disponible en: <https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2533&context=ils> ; *Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa* (París, 1990). Madrid: Ministerio de Defensa, 1994. Otras convenciones basadas en este enfoque son la *Convención sobre Ciertas Armas Convencionales de 1980*, *Convention sur certaines armes classiques* (CAC), celebrada en Ginebra el 10 de octubre de 1980, art. 1, 2, original en francés disponible en: <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/> ; y en el ámbito de las medidas de confianza, el *Tratado de Cielos Abiertos*, hecho en Helsinki el 24 de marzo de 1992. Aplicación provisional. Artículo XVIII. Madrid: Boletín Oficial del Estado, n.º 230 de 24 de septiembre de 1992, páginas 32526 a 32551 (26 pp.). BOE-A-1992-21707; *Tratado sobre la no proliferación de armas nucleares*. Londres, Moscú, Washington, 1968. Nueva York: Secretaría General de NNUU, 1968, disponible en: http://www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/pdf/NPTSpanish_Text.pdf ; *Convención sobre la prohibición, del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción*. París, 1993. BOE 13-12-96, n.º 300; *Tratado sobre el Comercio de Armas*, hecho en Nueva York el 3 de junio de 2013. Documento A/CONF.217/2013/L3 Conferencia Final de las Naciones Unidas relativa al Tratado sobre el Comercio de Armas, Nueva York, 18-28 de marzo de 2013, disponible en: http://www.un.org/disarmament/ATT/docs/Draft-ATT_text_27. El texto se publicó en España en el BOE n.º 163 de 9 de julio de 2013 con motivo de su aplicación provisional.

Parte II

“Having a strategy suggests an ability to look up from the short term and the trivial to view the long term and the essential, to address causes rather than symptoms, to see woods rather than trees”.

Lawrence Freedman, *Strategy: A History*

VII

El mundo al comenzar la tercera década del siglo XXI

En los albores del siglo XX Halford MacKinder definió la nueva época como un periodo “post-colombino”. Se había superado el ciclo de las grandes exploraciones y la creación de imperios coloniales, y se consolidaba un sistema internacional cerrado donde los Estados ocupaban todo el territorio emergido y compartían fronteras terrestres, en el que la identidad y cohesión nacionales eran productos de la interacción con otros Estados o de la defensa frente a rivales¹. Actualmente el mundo se halla de nuevo en un entorno que evoca una época de nuevas exploraciones y de competición por el acceso a espacios abiertos y aun insuficientemente definidos, que quedan fuera de la jurisdicción territorial de los Estados tal y como la conocemos hoy: los extensos fondos marinos, las zonas polares, el espacio ultraterrestre y el ciberespacio abren el camino a un nuevo periodo de exploraciones, de desarrollo de las normas internacionales y de definición de los límites de actuación de los Estados.

Junto a estos “nuevos espacios”, en la geopolítica del siglo XXI persisten factores seculares de cooperación, competición y rivalidad en el sistema internacional, la mayoría de ellos heredados de una historia más o menos reciente. También se distinguen con claridad factores seculares de cambio que contribuyen, con nuevos rasgos, a la configuración del mundo tal y como lo conocemos hoy: la evolución demográfica, la distribución de recursos alimentarios e hídricos, el impacto del

1 MacKinder, Halford, “The Geographical Pivot of History”, *The Geographical Journal*, vol. XXIII, n.º 4, Londres, abril, 1904.

cambio climático y los flujos migratorios, así como sus consecuencias económicas, medioambientales y geopolíticas que afectan a la estabilidad y la seguridad internacional.

En la actualidad, los modernos sistemas de comunicaciones, el desarrollo de la aviación, de la navegación marítima y de los medios de transporte terrestre, así como el acceso global a información interactiva sobre las condiciones políticas, económicas y el estilo de vida en distintas partes del mundo crean una imagen de cercanía en todo el planeta. Se percibe la inmediatez de los acontecimientos —por lejanos que sean en el plano geográfico— a través de vías de acceso a la información y a la difusión de ideas en plataformas digitales. Todo ello conduce a dinámicas globales y regionales muy complejas.

En las dos últimas décadas se ha producido una rápida evolución del escenario geopolítico global como consecuencia de procesos que, en último término, tienen sus raíces en la segunda mitad del siglo XX. La guerra en Ucrania en 2022 ha marcado una nueva etapa histórica y ha sentado las bases de un nuevo marco en las relaciones entre Occidente y Rusia, cada vez más deterioradas. Mientras tanto, se consolida la emergencia de China como gran potencia con intereses globales.

1. El escenario geopolítico

Estados Unidos: la supremacía entre dos ejes de tensión

Estados Unidos se encuentra desde hace años entre dos ejes de tensión. Por una parte, hay una *tensión estratégica este-oeste*, en la que Washington compite con una gran potencia en auge en Asia-Pacífico, China, y con otra gran potencia en declive en Eurasia, Rusia. La rivalidad y competición estratégica con China y Rusia condiciona la política exterior, comercial y de defensa de Washington. Algunas voces autorizadas han llamado la atención sobre una sobre-extensión del esfuerzo militar de EE. UU. para mantener la supremacía en varios escenarios geográficos al mismo tiempo, que podría no ser sostenible en el futuro si no se repartiese el esfuerzo militar con otros aliados de la OTAN y del Indo-Pacífico. Hay interés en Washington en que Europa asuma una mayor carga en su propia defensa, con el fin de poder liberar recursos para otros escenarios geográficos, cuestión especialmente compleja en el contexto del actual conflicto bélico en Ucrania y la actitud belicista de Moscú. También hay una voluntad de incluir el *desafío de China* en la agenda europea y de la OTAN desde una perspectiva estratégica. El comunicado de la Cumbre de Bruselas de la OTAN en 2021 cita a China como *fuerza destabilizadora y reto sistémico*, y el *Concepto Estratégico de Madrid* se refiere a

sus *ambiciones declaradas y las políticas coercitivas que ponen en peligro nuestros intereses, nuestra seguridad y nuestros valores*. Hay aliados que se muestran a favor de reforzar la relación de la OTAN con los socios del Indo-Pacífico.

Por otra parte, hay en América un eje de *tensión geopolítica norte-sur* en la relación de EE. UU. con Iberoamérica, y en particular con México, en la que confluyen flujos migratorios, tráfico ilícito, contenciosos territoriales y otras cuestiones de seguridad. De ella se derivan situaciones que alimentan la contestación en ciertos sectores sociales y políticos en EE. UU., debido tanto a la heterogénea composición étnico-cultural de la sociedad estadounidense —y el creciente peso del voto latino— como al desarrollo de movimientos ideológicos nacionalistas y supremacistas, que coinciden con tendencias aislacionistas en política exterior. Ambos ejes de tensión influyen en la política interior y exterior de EE. UU., cuyo objetivo central en las relaciones internacionales es mantener la supremacía conseguida tras la Segunda Guerra Mundial y promover su sistema de valores políticos y económicos en el mundo, fortaleciendo sus alianzas para contener a las *potencias revisionistas*. Por ello, Washington aborda la reforma del orden internacional como un proceso que debe ser controlado.

Tras el fin de la Guerra Fría, el primer ciclo político de EE. UU. en el ámbito de las relaciones internacionales fue dominado en los años 90 por el idealismo y la confianza en internacionalización de la democracia y su sistema de valores, y en la difusión de la economía de mercado. En el ámbito intelectual, fueron años marcados por las teorías de Francis Fukuyama² y el periodo de la “tercera ola” de Samuel Huntington, con la democratización e integración de Europa Central en Occidente y la expansión de la OTAN en 1999. Pero también fue una época marcada por la guerra de los Balcanes, el genocidio en Ruanda y la guerra de Kosovo. Con los atentados del 11 de septiembre de 2001 en EE. UU. comenzó lo que Robert Kaplan denomina el “segundo ciclo intelectual” de la política exterior americana, la *Realpolitik* que acompañó decisiones en las que prevaleció el peso de la geopolítica frente a los ideales: en las guerras de Afganistán y de Irak³, y durante las Primaveraes Árabes en el Gran Oriente Medio, lugares donde obviamente no ha arraigado el pensamiento liberal ni la democracia de corte occidental. Con el paso de los años, las turbulencias en el norte de África, las guerras en Libia y en Siria, la desintegración política del Sahel, la caída de Afganistán bajo control de los *talibanes* y el terrorismo islámico llevan a pensar en fenómenos en los que

2 Ideas expresadas por Francis Fukuyama en *The End of History and the Last Man*. Nueva York: The Free Press, 1992.

3 Kaplan, Robert, *The Revenge of Geography*, Nueva York: Random House, 2013.

tanto la viabilidad de la difusión de las ideologías como las alianzas estratégicas están condicionadas no solo por las ideas, sino también por el terreno físico, la historia y la geopolítica. De la misma forma, las tensiones con China sobre Taiwán no son solo una cuestión ideológica relacionada con su sistema político, sino también una consecuencia de la competición estratégica por el acceso al mar del Sur de la China. Tampoco la relación entre Rusia e Irán, o entre este país y Venezuela, tiene cimientos ideológicos, sino que se trata de alianzas tácticas frente a adversarios comunes. La retirada de la OTAN de Afganistán en 2021, y en particular la retirada militar de EE. UU., llevan a una reflexión no solo sobre sus consecuencias políticas y de seguridad, sino también sobre el orden de prioridades que determinará la geopolítica de los próximos años. Por otro lado, en gran parte de la comunidad internacional hay una percepción negativa de las intervenciones occidentales en Vietnam, Irak, Afganistán, Siria y Libia.

Mientras tanto, EE. UU. mantiene la supremacía militar, económica y tecnológica, aunque su capacidad de liderazgo político ha sido cuestionada por muchos gobiernos y por analistas académicos desde 2016. Los acontecimientos que han rodeado el proceso electoral en 2020, y especialmente los incidentes del 6 de enero de 2021 en el Capitolio, en Washington D.C., han revelado la fuerza y determinación de una corriente ideológica soberanista que podría convertirse en un elemento desestabilizador en la democracia americana y en su política exterior. La Administración Biden abrió a principios de 2021 una nueva etapa con el retorno al multilateralismo y a sus compromisos estratégicos y políticos con socios y aliados.

Iberoamérica

Iberoamérica también ha tenido un periodo de crecimiento económico considerable en las últimas décadas, especialmente concentrado en México, Brasil, Colombia y Chile. Los niveles de estabilidad política han mejorado relativamente con respecto al siglo XX, y de este proceso han emergido como potencias regionales Brasil y México, por su peso económico y demográfico, aunque Chile es el país más desarrollado de la región. Las rivalidades entre Argentina y Chile⁴, y entre Argentina y Brasil, que en el siglo XX dieron lugar a tensiones cíclicas en América del Sur, incluso llegando al borde del conflicto militar, han sido superadas en un marco de relaciones más estable. Los programas nucleares de Argentina y Brasil,

4 La competencia geopolítica entre Argentina y Chile se reflejaba en controversias territoriales y delimitación de fronteras en los territorios australes, desde el canal de Beagle hasta la Antártida.

de carácter militar en los años setenta y ochenta del siglo pasado, se han restringido al ámbito civil en el marco del TNP y bajo salvaguardias del OIEA. Todavía Brasil aspira a subir un escalón en la jerarquía tecnológica y militar dotando a su marina de submarinos nucleares. Todos ellos se enfrentan ahora a crisis económicas y sociales agravadas por el impacto de la pandemia de COVID-19.

El régimen cubano ha dado pasos en su evolución política y económica, pero no se ha producido una verdadera transición. Cuba ha estado durante décadas entre los países más estables y seguros de la región, aunque la economía sigue estancada y desde 2021 se han visto movimientos de protesta social ante el inmovilismo del régimen, que no acaba de poner en marcha una transición política. Las tensiones entre EE. UU. y Cuba han disminuido en los últimos años, e incluso se ha hecho posible el establecimiento de relaciones diplomáticas en 2015, pero el embargo comercial sigue vigente. En Colombia, el conflicto armado que afectó a durante cinco décadas entró en una nueva fase tras las negociaciones de paz con las FARC, que culminaron en 2016, pero no se ha llegado a una estabilización total y la situación se está deteriorando progresivamente, con fuerte inestabilidad interna en 2021, y tensiones permanentes con Venezuela. Esta se ha convertido en uno de los principales focos de tensión en América del Sur debido a la evolución de su régimen político —con una fuerte contestación en la sociedad venezolana— y su progresivo deterioro económico, que ha dejado a un país con importantes riquezas naturales y reservas de petróleo —hasta mediados del siglo XX relativamente próspero— con una profunda crisis socioeconómica y una importante fractura política en la sociedad. De esta situación y del conflicto político interno en Venezuela se derivan un flujo de refugiados hacia Colombia y fuertes tensiones con este país, que en algunos periodos han llegado a tener una dimensión militar. El apoyo de EE. UU. a Colombia en la lucha contra las FARC y el narcotráfico se ha extendido también al marco de sus difíciles relaciones con Venezuela. El régimen venezolano es visto desde EE. UU. y desde Europa como una amenaza para la región, como un factor de inestabilidad y como responsable de la violación de derechos humanos, políticos y civiles de la sociedad. Nicaragua también se ha convertido en un foco de inestabilidad regional por los rasgos de su régimen político, su difícil situación interna, la represión de la oposición y sus relaciones con los Estados vecinos. A su vez, el apoyo de Rusia al régimen venezolano —incluido apoyo militar y suministro de armas— y al nicaragüense convierte a esta zona en un área de fricción entre potencias globales.

La mayor parte de América Latina sigue amenazada por una fuerte presencia del crimen organizado y altos niveles de delincuencia, con especial incidencia en Brasil, México, Colombia, Venezuela y los países de América Central y el Caribe,

donde los grupos criminales armados desafían con éxito a las autoridades, sustrayendo a su control zonas rurales y urbanas. La existencia de amplias zonas de subdesarrollo y de grandes diferencias sociales también alimenta tensiones internas, y diversas formas de violencia y conflictividad.

El auge de China e India y su impacto en el Indo-Pacífico

Otro de los principales rasgos de la geopolítica del siglo XXI es el surgimiento de China como potencia global, con un aumento de su influencia económica, política y militar en Asia-Pacífico y el consiguiente desplazamiento del centro de gravedad estratégico hacia esta región. La influencia de China se extiende gradualmente a otras regiones del planeta, a los océanos, al espacio ultraterrestre y al ciberespacio. Las relaciones entre China y EE. UU., junto a sus aliados en Asia-Pacífico (Japón, Corea del Sur y Australia principalmente), han marcado el centro de atención en el escenario geopolítico de los últimos años y probablemente seguirán haciéndolo en el futuro. El auge económico y modernización de China de las últimas décadas, con casi 1.500 millones de habitantes y una fuerte dependencia de la importación de hidrocarburos y materias primas, también conducirá previsiblemente a nuevos flujos de inversión, comerciales y migratorios. Al contrario que la Unión Soviética en el siglo XX, la China del siglo XXI está muy integrada en la economía mundial y es el principal motor económico de Asia, pero también existen diversos factores de incertidumbre sobre su futuro, tales como las posibles reacciones de terceros Estados a una política expansionista en Asia, las relaciones con Taiwán, la integración de Hong Kong en su sistema político-territorial, el envejecimiento de la población, la desaceleración económica y la sostenibilidad de su modelo de crecimiento económico-comercial a largo plazo. Los acontecimientos desde fines de 2019, con la aparición del coronavirus COVID-19 en China, las dudas sobre el origen del patógeno y la gestión de la fase inicial de la epidemia en dicho país no han hecho sino exacerbar las tensiones ya existentes con EE. UU., que se habían agravado desde 2016. La creación de la alianza AUKUS (Australia, Reino Unido y EE. UU.) en 2021 ha sido un paso importante, tanto por el fortalecimiento de los vínculos militares entre estos tres países, como por la reacción negativa de China ante lo que considera una alianza de contención contra sus intereses.

Al igual que en la zona euroatlántica, en el Indo-Pacífico están creciendo las tensiones. Hay una tendencia a difuminación de la frontera entre las capacidades convencionales y las nucleares, lo que afecta a los mecanismos de disuasión y al régimen de no proliferación y desarme, con los consiguientes riesgos de escalada convencional-nuclear. En este escenario se están produciendo cambios

significativos en la estrategia de seguridad de Japón, que conduce a una carrera de armamentos. En 2022, China ha iniciado la construcción de una nueva plataforma marítima en el límite entre las aguas de ambos países, donde se superponen sus ZEE. También aumentan las tensiones las maniobras aéreas ruso-chinas en el mar de Japón. En paralelo, hay una creciente preocupación en China por el interés de la OTAN en el Indo-Pacífico y por una posible extensión de las tensiones estratégicas a esta región.

Una prioridad de Pekín es mantener la accesibilidad y libertad de navegación en los mares que la rodean y en las rutas marítimas hacia Oriente Medio desde sus costas continentales, a través de la primera cadena de islas y del estrecho de Malaca hacia el océano Índico. Por ello, la cuestión de Taiwán, más allá del objetivo político de la reunificación con el territorio continental, es un elemento central de su estrategia de seguridad nacional, y también seguirá siendo un problema en las relaciones con Estados Unidos. Como estrategia de disuasión para preservar el control de los mares y las islas que la rodean, China se ha dotado de capacidades militares anti-acceso y asimétricas, poniendo énfasis en la fuerza submarina y en el despliegue de misiles antiaéreos y anti-buque, además de reforzar su capacidad en guerra de minas.

El ascenso de China como gran potencia también puede conducir a medio y largo plazo a escenarios, ahora difíciles de prever, que también afecten a los intereses de seguridad de Rusia en Asia. Existe un creciente desequilibrio demográfico y económico entre ambos países, que producirá efectos estratégicos a medida que tenga reflejo en el ámbito político y militar. Con una población de menos de 40 millones de personas en el extenso territorio de Siberia, Rusia tiene al sur de sus fronteras en Asia territorios poblados por casi 3.500 millones de personas en zonas con mayor densidad de población. Con casi 1.500 millones de habitantes, una economía en expansión y fronteras comunes con Rusia, China puede plantear desafíos importantes en el futuro. Pero el auge económico de China y su fuerza centrípeta en la región hará más difícil la consolidación en Asia de un eje antagonista, dispuesto, si fuese necesario, a aplicar sanciones. Por otra parte, a medida que el ascenso de China atraiga la atención de Estados Unidos al Indo-Pacífico, Europa deberá hacer un esfuerzo mayor para su propia defensa y desarrollar capacidades para la disuasión. No hay que olvidar que, además de la amenaza del este, existen también otros desafíos importantes en el entorno europeo, también en el Flanco Sur.

Las maniobras militares realizadas por China en agosto de 2022 con motivo de la visita de la presidenta del Congreso de Estados Unidos a Taiwán, incluyendo

simulacros de ofensiva e invasión, refleja que la política exterior china no es tan pacífica como plantea en su estrategia.

Por estas razones, será determinante para la geopolítica en Eurasia la dirección en la que se incline India —la otra gran potencia asiática— en el plano estratégico. La rivalidad entre China e India se ha convertido en un factor clave desde hace décadas. Ambos países han llegado incluso al fuego cruzado entre unidades militares a ambos lados de la frontera en varias ocasiones. En relación con estas tensiones, el desarrollo de un ambicioso programa nuclear indio —militar y civil— ha sido otro factor relevante del último tercio del siglo XX, y actualmente se constatan los resultados de este proceso, alimentado por su rivalidad estratégica con China y Pakistán. India será previsiblemente durante los próximos años una de las economías con mayor crecimiento, y probablemente será también el país más poblado del mundo hacia 2030, contribuyendo a su esfuerzo para consolidarse como gran potencia. La política exterior de China y su actitud hacia los intereses indios en el Indo-Pacífico impulsan a Nueva Delhi a la búsqueda de un equilibrio estratégico en cooperación con Rusia, por un lado, y con EE. UU. y Japón, por otro.

A ello se suma el riesgo de conflicto bélico con Pakistán, que se ha consolidado —al igual que la India— como otro Estado nuclear fuera del Tratado de No Proliferación Nuclear de 1970. La relación de competencia y rivalidad entre ambos países ha creado desde mediados del siglo pasado una línea de tensión en Asia Meridional y ha llevado a una carrera de armamento nuclear, todavía a escala limitada. Décadas de conflicto armado en Afganistán, la inseguridad en su frontera con Pakistán y la presencia de grupos extremistas violentos, son también importantes factores de inestabilidad regional, en un entorno de extremismo y violencia endémica. En Asia Meridional, la amenaza del terrorismo local, así como la expansión de la ideología yihadista, junto al crimen organizado y el tráfico de drogas constituyen importantes factores de riesgo. Se detecta un aumento del riesgo terrorista en Asia Central tras restablecimiento del régimen Talibán en Afganistán. A mediados de 2021 se detectaba ya la concentración de militantes de Daesh en la provincia de Jorasán, así como indicios de una posible conexión entre las redes que operan en Afganistán y las redes en Irak y Siria.

Por su parte, Japón asume un compromiso cada vez mayor en asuntos de seguridad internacional, ya que el entorno geopolítico en Asia —en particular la política expansionista de China y la amenaza procedente de Corea del Norte— está impulsándole a revisar las restricciones establecidas en la posguerra a su política de seguridad y defensa, y a desarrollar sus propias capacidades militares. Indonesia, Vietnam y Malasia se están convirtiendo en actores importantes en Asia, en gran parte debido a sus logros en materia de desarrollo económico y expansión

comercial, y también por su desarrollo demográfico. Indonesia es ya el cuarto país del mundo en población, con un rápido crecimiento económico, y podría asumir un papel de gran potencia regional en los próximos años. Pero, como Malasia, Indonesia se enfrenta a la difusión de un *islam salafista* que podría generar crecientes tensiones en sus sociedades, que son multiétnicas y multirreligiosas.

El modelo de integración económica en Asia se basa en la comunidad económica de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), cuyos objetivos están orientados a la liberalización del comercio, de las inversiones y del mercado de capitales, así como el desarrollo de la conectividad de infraestructuras. Sin embargo, existen importantes retos en materia de seguridad. Las disputas territoriales y marítimas de la región siguen abiertas y dificultan la consolidación de organizaciones regionales de cooperación. Un conflicto bélico o una escalada de la tensión en torno a cualquiera de las controversias regionales también debilitarían la confianza económica de inversores internacionales. Las tensiones relacionadas con la expansión marítima de China y con la nuclearización de la República Democrática Popular de Corea, que están motivando un aumento del gasto militar en la región, son especialmente importantes. La RDPC ha conseguido traspasar el umbral nuclear en 2006, con una estrategia orientada a la supervivencia, aportando mayor inestabilidad y riesgos a la región, y alimentando las tensiones con los Estados vecinos.

Rusia rechaza el desenlace de la Guerra Fría

La disolución de la URSS en 1991 dio lugar a nuevos Estados independientes y a la transición política y económica en Europa central y oriental. La mayoría de los Estados de la antigua “zona de influencia soviética” ha asumido, en mayor o menor medida, elementos del pluralismo democrático y de la economía de mercado, en muchos casos incorporándose a marcos de cooperación y asociación con Occidente, y en otros casos sin llegar a completar totalmente la transición política y económica que emprendieron lentamente a fines del siglo pasado. Años después de la disolución del Pacto de Varsovia y de la URSS se produjo la ampliación de la UE y de la OTAN con el ingreso de los Estados de Europa central y de las Repúblicas bálticas y algunos Estados de los Balcanes. También se crearon condiciones para un nuevo marco de relaciones entre varias repúblicas ex soviéticas y los países occidentales. Este proceso ha transformado gradualmente a los países situados en la franja que se extiende desde el Báltico hasta el mar Negro, alimentando el irredentismo de Rusia y las tensiones entre esta y los países miembros de la OTAN. El presidente Putin expresó su inquietud sobre este proceso en la Conferencia de Seguridad de Múnich de 2007, donde describió los “agravios de Occidente” y anunció

los principios de su política revisionista. Rusia busca un papel internacional que le devuelva el poder e influencia perdidos, basados en su capacidad militar, en sus reservas de hidrocarburos y en sus relaciones con otros Estados que se sienten desplazados o amenazados por la nueva relación de fuerzas en el mundo. En particular, Rusia desea influir en la reconstrucción de la arquitectura de seguridad euroatlántica retrocediendo al *statu quo* de los años 90, con un retroceso de la OTAN a sus antiguas fronteras y dejando una amplia zona de Europa centro-oriental bajo su control⁵, tal y como planteó el ministro ruso Lavrov en su propuesta de negociación a los países miembros de la OTAN a fines de 2021⁶.

La tensión entre Moscú y la Alianza Atlántica ha conducido a las autoridades rusas a cerrar su misión de enlace en Bruselas y la Oficina de información de la OTAN en Moscú en octubre de 2021. Bielorrusia, uno de los principales aliados de Moscú, mantiene relaciones muy tensas con los países vecinos, y en 2021 ha orientado la canalización de flujos migratorios hacia el oeste como medida de presión y represalia por la política de sanciones de la UE. Polonia y las repúblicas bálticas han emprendido la construcción de muros defensivos en sus fronteras, donde también han desplegado fuerzas militares. La invasión de Ucrania en 2022, las tensiones permanentes entre Bielorrusia y Polonia, y la inestabilidad en los países del Cáucaso son reflejo de esta situación y siguen siendo fuente de controversia en las relaciones entre Rusia y los Estados occidentales, al intentar Moscú mantener el *statu quo* en lo que considera su “zona de influencia”, e incluso ampliarla. Existen crecientes tensiones en los Balcanes, además de la presencia e influencia de Rusia y China en esta región.

En 2022, las fuerzas armadas rusas han mostrado en la guerra de Ucrania ser menos eficaces en operaciones reales de lo que se creía anteriormente. El gobierno ruso mantiene sus objetivos políticos y estratégicos, intentando modificar las fronteras establecidas por la fuerza, violando los principios establecidos en el Acta Final de Helsinki. En la segunda fase de la guerra, Rusia se ha centrado en la

5 Bartosiak, Jacek, “Polska w rosyjskim myśleniu wojskowym”, en *Armia nowego wzoru*, op. cit., pp. 139-142.

6 Lavrov planteó en diciembre de 2021 una negociación directa entre Rusia y EE. UU. para modificar la arquitectura de seguridad euroatlántica y establecer los límites de sus respectivas “áreas de influencia” con un tratado sobre garantías de seguridad y otro sobre medidas de seguridad de Rusia y la OTAN: *Treaty between The United States of America and the Russian Federation on security guarantees*, disponible en: https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790818/?lang=en; *Agreement on measures to ensure the security of The Russian Federation and member States of the North Atlantic Treaty Organization*, Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Moscú, 17 de diciembre de 2021, disponible en: https://mid.ru/ru/foreign_policy/vnesnepoliticskoe-dos-e/dvustoronnie-otnosenij-rossii-s-inostrannymi-gosudarstvami/rossia-nato/1790803/?lang=e

conquista de los territorios en el sur y sureste del país —entre Crimea y el Donbás— tras haber reconocido la independencia de las autodenominadas repúblicas de Donetsk y Lugansk. Mientras tanto, Ucrania sigue defendiéndose con la ayuda de EE. UU. y otros países occidentales, pero enfrentándose al riesgo de quedar dividida y perder una parte de su territorio. EE. UU., la UE y otros países occidentales han reforzado el programa de sanciones contra Rusia sin precedentes. Esta dinámica también ha provocado en Europa una crisis energética sin precedentes, forzando una aceleración del proceso de transición de las fuentes de energía.

La guerra entre Rusia y Ucrania refleja también una confrontación entre dos formas de organización política y social de dos partes separadas de la ex-URSS, con dos visiones diferentes del sistema internacional contemporáneo. Ucrania ha evolucionado en las últimas décadas hacia un modelo de democracia occidental, pluralista y competitiva, y ha buscado la integración en las estructuras occidentales, como la UE y la OTAN. Tras una transición inacabada a principios de los años 90, Rusia se aleja cada vez más de este modelo, y ve en la aproximación de Ucrania a Occidente una amenaza para su seguridad al considerar que acabaría sacándola de su “área de influencia” post-soviética y abriendo la puerta a una extensión de la OTAN hasta sus fronteras occidentales⁷. Aunque Rusia es más grande, rica y poblada que Ucrania —y también dispone de mayor fuerza militar— está aislada por un amplio sector de la comunidad internacional y sometida a un estricto régimen de sanciones. Ucrania recibe mucho apoyo internacional, tanto militar y económico como político. Se trata de dos sistemas opuestos bajo fuertes presiones, sometidos a una prueba de estrés en este conflicto bélico. Es imposible predecir el desenlace de esta guerra, que puede durar varios años o que continuar en fases sucesivas y cíclicas de escalada, desgaste y tregua⁸.

En todo caso, el fracaso político de Rusia en su intento de mantener a Ucrania bajo su influencia y su fracaso militar en el intento de conquistarla por la fuerza para provocar un cambio de régimen han llevado al mundo a un escenario

7 A modo de ejemplo sobre la evolución de sus respectivos sistemas políticos, cabe recordar que Ucrania ha tenido seis presidentes desde 1991 con elecciones competitivas, mientras que Rusia ha tenido tres presidentes desde esa fecha, los dos últimos pre-elegidos por cooptación.

8 Si a través de la negociación se llegase a un acuerdo aceptable entre Rusia y Ucrania, y entre Rusia y Occidente, no se descarta que hubiese un compromiso más amplio —posiblemente transitorio y limitado— incluyendo a China, para hacer posible una actualización parcial de sistema internacional. Es lo que el académico ruso Andrei Kortunov llama un “compromiso político imperfecto”. “Andrey Kortunov offers three scenarios for the end of the war in Ukraine”, *The Economist*, 20 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.economist.com/by-invitation/2022/05/20/andrey-kortunov-offers-three-scenarios-for-the-end-of-the-war-in-ukraine>

geopolítico y estratégico nuevo que determinará las relaciones internacionales en las próximas décadas.

Es evidente que, con la ruptura del orden internacional, las crisis energética y alimentaria en curso, los conflictos regionales en los que se proyectan estas tensiones —como ya ocurre en Oriente Medio y el Sahel—, la creciente inestabilidad y carrera de armamentos, los países occidentales y sus modelos de organización también están siendo sometidos a una dura prueba de estrés.

El protagonismo diplomático y militar ruso se extiende desde Europa oriental (“protectorado” en Bielorrusia e invasión de Ucrania) hasta Oriente Medio, donde interviene directamente en Siria y es actor clave en las relaciones de Irán con terceros Estados, especialmente en lo relativo al acuerdo nuclear JCPOA⁹ de 2015. Lo mismo cabe decir del norte de África, donde la participación de Rusia en el conflicto de Libia, directamente o a través de empresas militares privadas, ha dado a Moscú —por primera vez en muchos años— un especial protagonismo en el Mediterráneo. Esta presencia militar se ha extendido en 2021 a Mali. Rusia también mantiene estrechas relaciones con Venezuela, Nicaragua y Cuba.

Sin embargo, los verdaderos intereses económicos de Rusia se reflejan en sus relaciones comerciales y sus inversiones en el exterior. En 2018 un 56% de los intercambios comerciales se realizaba con Europa; el comercio con China suponía un 16%; un 10% con el resto de Asia Oriental; un 4% a cada una de las siguientes regiones: Oriente Medio, América del Norte y Asia Central. Finalmente, el comercio con Asia Meridional y con América Latina suponía un 2% en cada caso¹⁰. En cuanto a las inversiones directas rusas en el exterior, un 76% se concentraba en la Unión Europea, un 3% en la Comunidad de Estados Independientes; un 2% en EE. UU.; un 2% en Turquía; el 1% en los países de ASEAN; y el 16% en el resto del mundo¹¹. Estos porcentajes están variando desde 2022, tras la aplicación de sanciones occidentales de mayor alcance.

El peso económico y demográfico de Rusia, su estructura económica y sus perspectivas actuales de evolución no le permiten consolidar un potencial capaz

9 *Joint Comprehensive Plan of Action*, creado para limitar el programa nuclear iraní a usos civiles y someterlo a control del OIEA a cambio de suspender las sanciones. Fue firmado por Irán, EE. UU., Rusia, China, Alemania, Francia y Reino Unido, y respaldado por la Resolución CSNU 2231/2015. Estados Unidos se retiró en 2018.

10 *Russian Federation Exports, Imports and Trade Balance by Country and Region 2018*, Banco Mundial, World Integrated Trade Solution, 2018. Disponible en: <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/RUS/Year/2018/TradeFlow/EXPIMP>

11 Datos de 2018, según el Banco de Rusia, *External Sector Statistics*, junio, 2020. Disponible en: https://www.cbr.ru/eng/statistics/macro_itm/svs

de contrarrestar la influencia global de Occidente en el mundo, como lo hizo la URSS en el siglo pasado, pero sí le permiten limitarla. Tras haber perdido el estatus de superpotencia con la crisis y disolución de la URSS, Rusia solo es equiparable a EE. UU. por su arsenal atómico, pero Moscú intenta mantener una relación de igual a igual con Washington, mientras refuerza sus relaciones con otros Estados que puedan contribuir al desarrollo de un mundo multipolar. Por la misma razón, Rusia prefiere la relación bilateral con los Estados europeos a la relación directa con la UE, intentando explotar la diversidad de intereses que existen entre ellos. La evolución de los precios de los hidrocarburos en los últimos años ha sido favorable a la estrategia de Moscú, que ha aumentado considerablemente sus ingresos por exportaciones de petróleo y gas, su superávit comercial y sus reservas de divisas¹². Según fuentes oficiales, su deuda pública en 2021 se situaba por debajo del 20% del PIB, lo que también reflejaba su salud financiera antes de la guerra y la aplicación de sanciones más duras en 2022.

En el contexto descrito, el marco de control de armamentos y de medidas de confianza ha sido alterado por la salida de Rusia del tratado FASE y el incumplimiento del Documento de Viena, y por la retirada de EE. UU. de los tratados ABM, de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (INF) y Cielos Abiertos, que limitaban la carrera de armamentos entre EE. UU. y Rusia. Sin embargo, ambas potencias han firmado la prórroga del Tratado de Reducción de Armas Estratégicas de 2010, conocido como Nuevo START.

Más allá de las circunstancias presentes en el actual entorno estratégico, es inevitable preguntarse por el papel que puede desempeñar Rusia en los mecanismos globales de equilibrio estratégico. Se ha planteado, en un plano teórico y especulativo, la posibilidad de que un futuro régimen en Rusia, en un tiempo aún indefinido, pueda desempeñar algún papel junto a Europa y EE. UU. como contrapeso

12 En 2021 el valor de las exportaciones de petróleo y gas natural de Rusia superaron en un 51,3% las previsiones iniciales. Según el Banco Central de Rusia, las exportaciones totales del país en 2021 ascendieron a 489.800 millones de dólares. Rusia registró un superávit por cuenta corriente de 120.300 millones de dólares, equivalente al 7% del producto interior bruto. En las exportaciones el petróleo supuso 110.200 millones de dólares, los productos petrolíferos 68.700 millones, el gas natural por gasoducto 54.200 millones y el gas natural licuado 7.600 millones. Citando fuentes del Ministerio de Finanzas ruso, Reuters informa que en 2021 los ingresos totales en el presupuesto alcanzaron 25,29 billones de rublos el año pasado, frente a los 18,72 billones de 2020. Los ingresos fiscales por venta de petróleo y gas ascendieron a un total de 9,1 billones de rublos (unos 119.000 millones de dólares), que representan el 36% del presupuesto del Estado. "Factbox: Russia's oil and gas revenue windfall", *Reuters*, 21 de enero de 2022. El gasoducto Nordstream 1 fue destruido por un acto de sabotaje en septiembre de 2022. Disponible en: <https://www.reuters.com/markets/europe/russias-oil-gas-revenue-windfall-2022-01-21/>

global frente a China. También se han esbozado hipótesis sobre un posible papel de Rusia en la arquitectura de seguridad junto a otros Estados europeos, incluso si la *autonomía estratégica* europea no llegase a realizarse. Pero actualmente estamos muy lejos de esos escenarios.

Un factor importante en estas difíciles relaciones es la diferencia existente entre los respectivos sistemas de valores y sistemas políticos¹³. La idea de exportar los valores de la democracia occidental es un elemento constante en la política exterior de EE. UU., de la UE y de la mayoría de sus Estados miembros. Rusia —al igual que China— percibe como una amenaza la penetración de estos valores en su sociedad y su sistema político, considerándolos como instrumentos de una estrategia más compleja enfocada a transformar al país y a la sociedad rusa, haciéndolos más vulnerables y dependientes de Occidente. Como se verá en el capítulo correspondiente, este es un elemento central de la Estrategia de Seguridad de Rusia, que ve una amenaza en los movimientos de contestación popular articulados por organizaciones no gubernamentales, asociaciones políticas y redes sociales¹⁴. Por lo tanto, ambos procesos —la ampliación geográfica de la OTAN y de la UE— y la defensa de los valores democráticos en terceros Estados se refuerzan mutuamente y confluyen en la “percepción de acoso” que se refleja en la Estrategia de Seguridad nacional de Rusia, y que a su vez es utilizada para justificar su política interior, exterior y de defensa. Todo ello hace que las relaciones con la UE sean extremadamente tensas y difíciles. Dentro de una estrategia revisionista, Rusia reclama el control o, como mínimo, la neutralidad de los Estados que se encuentran en lo que considera su “cinturón de seguridad” entre el Báltico y el mar Negro. Con todo, Rusia ha sido un importante mercado y suministrador de energía para Europa, y en las capitales europeas continua la reflexión sobre las vías posibles de distensión, diálogo y cooperación pragmática con Moscú. Pero no será posible articular con Rusia fórmulas de seguridad cooperativa a corto plazo, ya que se ha desmontado toda la arquitectura de seguridad

13 Durante el siglo XIX y hasta 1917, Rusia tuvo un régimen político autocrático, cuando la mayoría de los Estados occidentales ya habían evolucionado hacia sistemas democráticos y constitucionales. En 1917 la Revolución bolchevique implantó un régimen comunista, que exportó en las décadas siguientes a otros Estados de su esfera de influencia, hasta llegar a una polarización ideológica entre el Este y el Oeste. La transición iniciada en 1992 con un sistema pluralista y competitivo en sus aspectos formales condujo en el plazo de una década a un régimen en el que, a pesar de elecciones periódicas y un parlamento multipartidista, no ha podido consolidarse ninguna alternativa de gobierno en la oposición política.

14 Rusia percibe, incluso, que este tipo de movilización social puede ser un instrumento que se active en el marco de la “guerra híbrida” —según la doctrina Gerasimov— a la vista de las Primaveras Árabes y de la crisis política en Ucrania en 2014.

y reglas de convivencia. El diálogo será difícil en el futuro. Sin embargo, una Rusia débil es también un peligro, ya que su inestabilidad podría conducir a escenarios muy complejos y de alto riesgo geopolítico. Por otra parte, Rusia aprenderá de sus errores, y no sería acertado considerarla en el futuro como una amenaza de poca entidad, ya que tiene suficientes recursos para aumentar la presión sobre Ucrania y sobre Occidente, contando con su arsenal nuclear como garantía de seguridad.

Rusia no ejerce como polo de atracción económica y cultural internacional, ni en Europa ni en Asia, y su centro de atención política sigue siendo la industria de hidrocarburos y las fuerzas armadas. Para las clases dirigentes en Rusia, la posibilidad de influir en los mecanismos de equilibrio global se proyecta en la configuración de un “área de influencia” en Europa oriental, que ha intentado crear mediante la dependencia energética y el ejercicio de operaciones políticas y militares, con el fin de definirla y mantenerla bajo su control. Esta política afecta a la cohesión e independencia de las repúblicas exsoviéticas y a los antiguos miembros del Pacto de Varsovia, al asumir la idea de un “área de influencia” compuesta por Estados con “soberanía limitada”. Por otra parte, algunos analistas de países de Europa oriental apuntan a la existencia de dudas en determinados círculos políticos, militares y académicos sobre el momento en el que se activaría la aplicación del Artículo 5 del Tratado de Washington en el contexto de una escalada con implicaciones militares, así como su alcance en términos prácticos, la voluntad política de intervenir de los aliados occidentales, el nivel real de disponibilidad de fuerzas, así como los plazos de tiempo necesarios para el despliegue en el teatro de operaciones¹⁵.

El acercamiento entre Rusia y China

A pesar de las dificultades latentes en el futuro de las relaciones entre Rusia y China, en los últimos años se ha producido un acercamiento estratégico entre ambos países, impulsado por la percepción de una amenaza contra sus intereses procedente de EE. UU. y de sus aliados occidentales. La alianza entre Pekín y Moscú se basa en la identificación de un adversario común, es asimétrica y no está basada en la confianza mutua. Rusia ha sido durante años un importante suministrador de armamento para la India, principal adversario y competidor de China en Asia, incluido el suministro de submarinos nucleares con capacidad para desplegar misiles, ya que desea que la India desempeñe un papel de contrapeso estratégico

15 Véase Bartosiak, Jacek *et al.*, *Armia nowego wzoru*, Varsovia: Zona Zero, 2022.

frente a China en Asia-Pacífico¹⁶. Hasta ahora, Rusia no permitía inversiones chinas en sectores estratégicos.

No obstante, China y Rusia recelan de un orden mundial dominado por Occidente, y por EE. UU. en particular. Ambos ven una amenaza en las corrientes democráticas occidentales que intentan abrirse camino en sus respectivos territorios. La debilidad y aislamiento de Rusia ofrece oportunidades a China: comprar energía más barata, exigir acceso a inversiones estratégicas y crear una dependencia financiera, entre otras. Rusia puede dar a China tecnología militar y experiencia bélica, acceso a un mercado energético y desarrollar un nodo financiero controlado por Pekín, alternativo al occidental. En el futuro puede haber interés en coordinar escaladas de tensión simultáneas en Asia y Europa para dispersar los recursos de EE. UU., la OTAN y el AUKUS. Pero en este esquema tan amplio, a Moscú no le interesa quedar en la órbita de influencia china.

Ambos gobiernos intentan forjar una alianza estratégica, que se ha reforzado en 2022 en el contexto de las tensiones con EE. UU. y sus aliados en torno a las ampliaciones de la OTAN en las últimas décadas y, en particular, ante la perspectiva de una eventual candidatura de Ucrania para ingresar en la OTAN, cuestión que quedó congelada desde la Cumbre de Bucarest en 2008. La expresión del progresivo acercamiento de los últimos años ha culminado con el comunicado conjunto del 4 de febrero de 2022, con motivo del encuentro entre Putin y Xi Jinping en Pekín, en la inauguración de los Juegos Olímpicos de invierno¹⁷. Según este comunicado conjunto, la democracia y los derechos humanos no tienen un modelo único y no se pueden imponer a otros países. China y Rusia desarrollan iniciativas conjuntas, entre ellas la “Unión Euroasiática”, así como la mutua protección de intereses nacionales, soberanía nacional e integridad territorial. Se reafirma en el comunicado la política de “una sola China”, el rechazo a la ampliación de la OTAN y la creación del AUKUS y el refuerzo de la cooperación bilateral en materia de seguridad en el marco de un *Partenariado Global Estratégico*, así como la cooperación energética y el impulso de las relaciones comerciales. El comunicado ruso-chino también reafirma la multipolaridad y democratización de las relaciones internacionales. Esta alianza es el fruto de la percepción de una amenaza común, y

16 El submarino nuclear *Chakra*, de la marina india, fue construido en la URSS y cedido en *leasing* a la India en 2012 por 10 años. Rusia e India han negociado su sustitución por otro submarino nuclear en *leasing*. Además, ambos países tienen una importante cooperación en el ámbito militar y de tecnología nuclear civil y de doble uso, lo que despierta los recelos de China.

17 *Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development*, 4 de febrero de 2022. Disponible en: <http://en.kremlin.ru/supplement/5770>

deja en segundo término otros problemas estructurales de la relación bilateral, así como la desigualdad y el desequilibrio creciente entre ambos países y el potencial de competición en Asia Central y Oriental.

La construcción de una Europa política y de la defensa: su integración en las relaciones transatlánticas

Europa conserva un importante peso económico-comercial a escala global, una capacidad tecnológica considerable, estabilidad política y un peso demográfico todavía relevante. Desde el punto de vista militar, aunque el volumen agregado de las fuerzas armadas de los Estados miembros de la UE y el nivel tecnológico de su armamento sería significativo a escala global, en la práctica, Europa no es todavía un actor estratégico relevante en la escena mundial debido a las dificultades existentes para acordar una estrategia común, compartir prioridades y generar capacidades conjuntas. Aunque desde principios del siglo XXI, la Unión Europea ha intentado también establecer los cimientos de una Europa política y militar con autonomía estratégica, los resultados han sido limitados. La salida del Reino Unido de la UE en 2021, tras un proceso iniciado con el referéndum de 2016 y difíciles negociaciones para redefinir las relaciones con Bruselas, debilita aún más a la Unión Europea en su proyecto político y estratégico. Además, hay todavía cuestiones pendientes de resolver entre la UE y el Reino Unido para poder consolidar un nuevo marco de relaciones de cooperación.

El 6 de octubre de 2022 se celebró en Praga la primera cumbre de la Comunidad Política Europea con la participación de 44 Estados europeos, incluido el Reino Unido, iniciativa del Presidente de Francia para impulsar una mayor cooperación y diálogo entre todos los países del continente, incluidos aquéllos que no son miembros de la UE. Se trata de un marco abierto a la coordinación continental en materia de política exterior y de seguridad; al desarrollo de vínculos en materia de energía, transporte, comercio, investigación, educación y entre sociedades civiles del continente europeo.

Por otra parte, desde 2016 hasta 2020 las relaciones transatlánticas se han visto afectadas por la política exterior de la Administración Trump, tanto en el marco de la OTAN como en el de la UE y en foros multilaterales. Se generaron dudas sobre el grado de compromiso de EE. UU. con la defensa colectiva en la OTAN, y Washington ha reclamado insistentemente a sus aliados europeos un mayor esfuerzo en el gasto en defensa, con un objetivo del 2% del PIB. Las divergencias entre Europa y EE. UU. se han extendido al ámbito comercial, a las sanciones extraterritoriales norteamericanas y al sistema multilateral internacional. Esta

situación ha cambiado notablemente desde 2021 con la Administración Biden y el retorno de EE. UU. a sus compromisos internacionales preexistentes, permitiendo una rápida mejora de las relaciones con socios y aliados. Pero desde el punto de vista estratégico, la atención de EE. UU. se ha desplazado hacia Asia-Pacífico y, más concretamente, a la competencia estratégica y económica de China como un tema ineludible en los ámbitos político, económico y militar. La “cuestión china” ya está presente en la agenda euroatlántica, tanto en *NATO 2030* como en el *Concepto Estratégico de Madrid*, mientras que en la UE, donde antes se abordaba desde una perspectiva comercial y de derechos humanos, empieza a tratarse con un enfoque estratégico y de seguridad. El desenlace de la guerra de Afganistán en 2021 tras la retirada de la OTAN también aporta elementos nuevos a la reflexión sobre el futuro de la cooperación política y militar entre EE. UU. y los Estados europeos en operaciones en otras regiones del mundo.

Las tensiones en el entorno geopolítico de Europa

En las relaciones de la UE con las regiones adyacentes destacan por su complejidad Rusia, el Mediterráneo, Turquía, Oriente Medio y África.

Rusia: de la cooperación al conflicto. Desde el siglo XIX, las relaciones entre los Estados de Europa occidental y Rusia, así como sus divergencias, giran principalmente en torno a la delimitación de sus respectivas fronteras y áreas de influencia, y a las diferencias entre los respectivos sistemas políticos y de valores. Las fronteras al este de Alemania no han sido históricamente tan estables como las fronteras en Europa occidental¹⁸. Las consecuencias de la caída del Muro de Berlín, la disolución de la URSS, la transición política y económica de los Estados de Europa central y oriental, así como su posterior integración en la OTAN y en la UE han configurado un espacio geopolítico que es considerado por Rusia como contrario a sus intereses. Tanto en Europa occidental como en Rusia había hasta principios del siglo XXI conciencia de la necesidad de cooperar en el ámbito económico y de crear relaciones de interdependencia.

18 Modificadas después de la Primera Guerra Mundial y, de nuevo, tras la Segunda Guerra Mundial, las nuevas fronteras en Europa central y oriental dieron lugar a una franja de Estados que se extendía desde el Báltico hasta el Mediterráneo y el Mar Negro —unos totalmente independientes, y otros bajo la tutela de Moscú—. Al este de esta franja de Estados, los territorios fueron anexionados por la URSS. La intervención de tropas occidentales, junto al *Ejército blanco* en la guerra civil de 1917-1923 y las invasiones militares alemanas durante las dos Guerras Mundiales, han reforzado en el pensamiento militar ruso la idea de un “cinturón de seguridad” en Europa oriental y central.

Pero Rusia se ve amenazada por la expansión de la OTAN y de la UE en lo que considera “su área de influencia”. De una posición inicialmente defensiva, Rusia pasó a una actitud proactiva y ofensiva que se materializó en la invasión de Georgia en 2008 y de Ucrania en 2014 y en 2022, que se saldaron con el control militar de los territorios disputados, referendos de independencia fraudulentos e ilegítimos y anexión ilegal por la Federación Rusa. Las amenazas públicas o encubiertas de Rusia a otros países europeos han sido frecuentes en los últimos años, incluyendo violaciones del espacio aéreo; ejercicios terrestres, aéreos y navales con maniobras ofensivas; ciberataques; y manipulación de la información para explotar vulnerabilidades políticas de terceros Estados.

Estas actuaciones se complementan con intervenciones militares en otras regiones y el apoyo político a regímenes adversarios de Occidente, como Irán, Siria y Venezuela. Todo ello ha conducido a un periodo caracterizado por el antagonismo, la desconfianza, las tensiones políticas, la aplicación de sanciones y el deterioro manifiesto de las relaciones con EE. UU., con la UE y con la mayoría de sus Estados miembros. El partenariado de Suecia y Finlandia con la OTAN, en el marco de las tensiones con Rusia en el Báltico, se ha potenciado en los últimos años, y la agresión militar rusa contra Ucrania en 2022 ha precipitado las candidaturas de estos dos países para ingresar en la Alianza Atlántica, abandonando su neutralidad histórica¹⁹. En el Ártico se están evaluando las capacidades de Rusia para intervenir en infraestructuras situadas en los fondos marinos y, como consecuencia, su capacidad para dañar sistemas de mando y control de otros países.

El Mediterráneo. Entre los retos a la seguridad del Mediterráneo se incluye la inestabilidad en África, el subdesarrollo, las consecuencias de los conflictos asimétricos en el Sahel y, en particular, los flujos migratorios constantes hacia Europa. Estos proceden de Asia y Oriente Medio, a través del Mediterráneo oriental, y de África a través del Mediterráneo occidental y central. Los puntos principales de acceso a Europa de los flujos migratorios son España, Italia y Grecia, con ramificaciones que se extienden posteriormente hacia otros países europeos. Se trata de una cuestión de dimensión humanitaria —dado el elevado número de víctimas por naufragio y las motivaciones de la migración hacia el norte— que tiene además importantes repercusiones en los países receptores de migrantes, motivadas por la reacción adversa en amplios sectores de la sociedad, con las consiguientes

19 Sin embargo, en octubre de 2022 Turquía todavía no había aceptado oficialmente la candidatura de Suecia a la OTAN, alegando que no se han cumplido las exigencias de Ankara sobre “organizaciones terroristas”.

consecuencias políticas. Las tensiones en el Mediterráneo central también están condicionadas en el este por las tensiones entre Grecia y Turquía y por los conflictos de Oriente Medio, en el Mediterráneo central por el conflicto e inestabilidad en Libia desde 2011, y en la zona occidental por las crecientes tensiones entre Marruecos y Argelia.

El papel de Turquía como puente entre Europa y Oriente Medio, a la vez miembro de la Alianza Atlántica y potencia regional con ambiciones hegemónicas en Oriente Medio, está marcado por su dualidad asiática y europea; por sus difíciles relaciones con Grecia, a pesar de estar los dos países en la misma alianza militar; y por la *cuestión de Chipre* desde la ocupación militar turca de la zona oriental en 1974, que llevó a la división de la isla. Las tensiones más recientes con Grecia y Chipre están relacionadas con la delimitación de los límites marítimos en el mar Egeo, y agravadas por las expectativas creadas por el hallazgo de depósitos de gas en el subsuelo marino. Las reivindicaciones turcas en la delimitación de su Zona Económica Exclusiva y la plataforma continental en el Mediterráneo oriental han conducido a fuertes tensiones con Grecia y Chipre, a su vez apoyadas por otros Estados de la UE. Sin embargo, las tensiones con Turquía se producen también en otros ámbitos, enmarcados en una compleja relación con Europa, entre ellos la candidatura turca para ingresar en la Comunidad Económica Europea presentada en 1987. En 2005 comenzó un largo proceso de negociación en el que no hubo resultados concretos y acabó suspendiéndose en 2016. Por ahora, el proyecto de una unión aduanera con Turquía que pudiese paliar el estancamiento de las negociaciones de adhesión tampoco ha progresado. Por razones obvias, la cuestión de Chipre y las relaciones con Grecia han impedido avanzar en las negociaciones.

Pero el encaje de Turquía en Europa es un problema que sobrepasa las relaciones de vecindad en el Mediterráneo oriental. El entorno geopolítico de Turquía, cuyos territorios contiguos antiguamente estaban integrados en el Imperio Otomano, se halla en una situación conflictiva y volátil que se extiende desde el Kurdistán, en el interior de sus fronteras, hacia zonas adyacentes en Oriente Medio (Siria, Irak e Irán), y que explica sus legítimos intereses de seguridad en la región. La defensa de los valores democráticos europeos y de los derechos humanos ante las autoridades turcas también ha provocado tensiones políticas con la UE que se han agravado desde 2016, cuando se suspendieron las negociaciones de adhesión. Las reivindicaciones geopolíticas de Turquía también ponen en cuestión el *statu quo* de las últimas décadas en sus relaciones con Occidente, que en algunas ocasiones han llevado a este país a la confrontación política con EE. UU., e incluso a tensiones militares sobre el terreno. En este contexto, las complejas relaciones entre Ankara y Moscú han evolucionado desde choques militares limitados en

2015 y en 2020, hasta la cooperación. Turquía ha decidido adquirir sistemas de defensa anti-aérea de fabricación rusa, aún a costa de ser excluida del programa estadounidense F-35, y tiene patrullas conjuntas con el ejército ruso en Siria²⁰.

La Cuestión de Oriente. La llamada *cuestión de Oriente* en la geopolítica del siglo XIX y principios del XX, que concluyó con la caída del Imperio Otomano y el trazado de un nuevo mapa político de Oriente Medio tras la Primera Guerra Mundial, ha evolucionado en este siglo hacia procesos político-ideológicos y conflictos armados intermitentes que rodean de incertidumbre el futuro de la región. Israel se ha consolidado como una potencia militar y tecnológica en Oriente Medio; Egipto desempeña un papel de potencia regional, mermado en cierto modo por sus dificultades políticas y económicas internas; Arabia Saudita aspira a la hegemonía regional, disputada por Irán, su principal rival. Por su parte, Irak, que hasta 1991 aspiraba a ser una potencia regional, ahora se enfrenta al riesgo de fragmentación, al igual que Siria.

Las tensiones políticas y religiosas caracterizan desde hace décadas a las sociedades en Oriente Medio y el Norte de África. Las poblaciones de estos países exigen más de las élites que las gobiernan, y el malestar social alimenta los conflictos. Todo ello pone a prueba la capacidad de los Estados para satisfacer las demandas populares de seguridad, educación y empleo. Por otra parte, la violencia amenaza con fragmentar aún más la región con la expansión de movimientos islamistas radicales transnacionales y la rivalidad entre chiíes y suníes. El conflicto árabe-israelí en torno a los territorios ocupados en Palestina, la guerra de Siria, la guerra de Libia, la guerra de Yemen, la inestabilidad crónica en Irak, el riesgo de fragmentación de estos países, así como las tensiones entre Arabia Saudita e Irán configuran los rasgos principales del volátil panorama geopolítico de la región.

Las tensiones originadas por la presión demográfica, las dificultades económicas y las demandas sociales y políticas no satisfechas se han reflejado también en las Primaveras Árabes desde 2011. Desde el punto de vista geopolítico, los conflictos regionales y las crisis humanitarias en Oriente Medio y el Norte de África socavan la credibilidad de los mecanismos de resolución de conflictos y de protección de derechos humanos. Pueden destacarse dos tendencias de los últimos años: la creciente rivalidad política y estratégica entre Irán y un grupo de Estados

20 Por otra parte, Turquía estudia la posibilidad de crear en su territorio un nodo de distribución de hidrocarburos procedentes de Rusia, según declaraciones del presidente turco en octubre de 2022, y convertirse en una de las rutas del gas ruso y azerí para Europa. Esta iniciativa se suma al plan de construcción de centrales nucleares con tecnología rusa. La primera de ellas ya está en fase avanzada de ejecución.

árabes; y, por otra parte, el inicio de un proceso de normalización en las relaciones entre Israel y algunos Estados árabes. Ambas tendencias están relacionadas, en la medida en la que la percepción de Irán como una amenaza común está contribuyendo a superar los viejos antagonismos del conflicto árabe-israelí.

En la primera tendencia destaca la competencia por la hegemonía regional y el liderazgo en el mundo islámico entre Arabia Saudita e Irán, una rivalidad también vinculada al controvertido programa nuclear iraní y a la instrumentalización de milicias chiítas armadas a favor de sus intereses. En cuanto a la segunda tendencia, Israel ha dado importantes pasos en el ámbito diplomático hacia la normalización de las relaciones con algunos países árabes (además de Egipto y Jordania), como Emiratos Árabes Unidos, Catar y Marruecos, con los que ha establecido relaciones diplomáticas. Israel también ha dado pasos para establecer una relación, por ahora no oficial, con Riad. Este proceso se enmarca en el deseo de muchos Estados árabes de poner coto a la expansión iraní en Oriente Medio, en la que convergen la rivalidad religiosa entre suníes y chiítas; la inquietud generada por el programa nuclear iraní (a pesar del acuerdo nuclear de 2015); la estrategia iraní de extender su influencia hacia el Mediterráneo aprovechando el conflicto en Siria para establecer canales directos de comunicación hasta Líbano; y, en último término, el intento de socavar la autoridad de las monarquías del golfo Pérsico fomentando procesos revolucionarios.

Egipto sigue desempeñando un importante papel por su posición estratégica, y por su peso demográfico y militar, con una proyección política respaldada por sus alianzas en Oriente Medio. No obstante, su situación económica, el crecimiento demográfico y la limitación de tierras fértiles y habitables en su territorio plantean problemas importantes, entre los que se encuentra el suministro de agua y de alimentos. Las divergencias con Etiopía sobre la gestión del caudal del Nilo, y en particular la construcción de una presa en el río en territorio etíope, son causa de tensiones con este país. Por su parte, Etiopía ha experimentado un importante crecimiento económico y demográfico en las últimas décadas, con una creciente presencia de empresas chinas, que le lleva a una política más activa y arriesgada en el Cuerno de África. En esta zona continua la inestabilidad, tanto en las difíciles relaciones entre Eritrea y Etiopía, con conflictos intermitentes, como en conflictos internos no resueltos, principalmente el desafío de Tigray y de otras zonas tribales a las autoridades centrales. Somalia sigue siendo un Estado fallido, con un gobierno incapaz de controlar el territorio, que es controlado por los señores de la guerra y el crimen organizado, y está infiltrado por redes terroristas islamistas.

África. En el norte de África, Marruecos ha conseguido mantener el rumbo del desarrollo económico y un nivel suficiente de estabilidad política, aunque el conflicto del Sahara Occidental sigue abierto, siendo además uno de los países árabes que ha normalizado sus relaciones con Israel. Persisten fuertes presiones migratorias desde Marruecos hacia Europa por razones económicas y continúa la rivalidad entre Marruecos y la vecina Argelia, que se ha agravado en 2021 hasta llegar a la ruptura de las relaciones diplomáticas y el cierre del gasoducto Magreb-Europa. Argelia, a su vez, está sumida en tensiones internas relacionadas con la evolución de su régimen político, con una fuerte contestación social, y con la presencia de bandas yihadistas que todavía operan en su territorio. Las tensiones entre Marruecos y Argelia se reflejan, a su vez, en las complejas relaciones entre estos dos países y España, que ha visto crisis sucesivas en sus relaciones con Rabat y Argel en 2021-2022.

En Túnez se ha detenido el proceso de reformas políticas. Al igual que Argelia, sigue afrontando la amenaza terrorista. Libia está inmersa en un conflicto armado desde 2011, que ha provocado su fragmentación territorial con diversas autoridades y grupos armados enfrentados. Los repetidos intentos de estabilización hasta ahora no han dado frutos. Al sur de estos países, desde el Cuerno de África hasta la costa atlántica, se extiende el Sahel, escenario de un conflicto armado provocado por la insurgencia, el terrorismo yihadista y enfrentamientos tribales, relacionado también con el crimen organizado, en Estados cuyos gobiernos no controlan su extenso territorio de montañas y desierto.

En África subsahariana ha habido un crecimiento económico considerable en algunos países en las últimas décadas, especialmente en Etiopía, Ruanda, Tanzania, Costa de Marfil, Benín, Ghana, Mauricio, Botsuana y Namibia. De estos países, los cuatro últimos mantienen además un nivel de estabilidad política y de seguridad relativamente alto. En 2021 Etiopía se ha visto sumida en una guerra civil que amenaza con romper su integridad territorial en un proceso de balcanización. En general, el continente africano en su conjunto se enfrenta a importantes retos económicos, fuertes desequilibrios, presencia del crimen organizado y de la delincuencia común e incapacidad de los Estados para garantizar la seguridad dentro de las fronteras. La penetración de redes terroristas en gran parte del continente es una importante amenaza de seguridad para la que la mayoría de los Estados africanos no está preparada. La presión demográfica, el subdesarrollo y el cambio climático son motores de importantes flujos migratorios dentro y fuera de África, que ya están afectando a los países del Magreb como zona de tránsito, y a Europa como zona de destino. En algunos Estados africanos, como la República Democrática del Congo, coexisten importantes recursos naturales y riquezas minerales

con un nivel elevado de pobreza, tensiones entre grupos étnicos, conflictos armados intermitentes y fuerte presencia del crimen organizado —relacionado con bandas insurgentes— y de la delincuencia común. Con más de 200 millones de habitantes e importantes reservas de petróleo, Nigeria es considerada como potencia regional, junto a Sudáfrica. Sin embargo, ambos países están sumidos en la misma inestabilidad e incertidumbre política y económica que les impide exportar seguridad a la región.

En este complejo y volátil escenario geopolítico global, la segunda década del siglo XXI ha sido testigo de una tendencia creciente en el número y la letalidad de los conflictos armados internos. Hay una superposición de las dimensiones internacional y nacional en las guerras civiles, que también hace más complejas las intervenciones de estabilización en escenarios post-conflicto. En el origen de estos conflictos y tensiones hay procesos en los que también influyen factores como la evolución demográfica, la distribución de recursos alimentarios e hídricos, el impacto del cambio climático y los flujos migratorios, así como la competición estratégica por el control de espacios territoriales y marítimos, o por la supremacía en el espacio ultraterrestre y el ciberespacio.

2. Tendencias demográficas y sociales

Hacia 1950 se estimaba que la población mundial era de 2.600 millones de personas. En 2019 la población mundial era de 7.700 millones de personas, según las estimaciones de NNUU²¹. Esta tendencia al crecimiento demográfico, de mantenerse en los próximos años, tendrá importantes repercusiones para el planeta desde el punto de vista económico y político, como consecuencia de un alto nivel de fecundidad en unas zonas y un aumento de la longevidad en otras.

El crecimiento demográfico en el planeta es desigual, con poblaciones que crecen rápidamente en algunas regiones, mientras se estancan o se reducen en otras²²: el 61% de la población vive en Asia (4.700 millones), un 17% en África (1.300 millones), un 10% en Europa (750 millones), un 8% en Latinoamérica y el Caribe (650 millones) y el 5% restante en América del Norte (370 millones) y Oceanía (43 millones). Los países con mayor población son China (1.440 millones) e India (1.390 millones), y representan el 19% y 18% de la población mundial,

21 Fuente: NNUU, *Perspectivas de Población 2019*. Disponible en: <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/population/index.html>

22 *Ibidem*.

respectivamente. Se estima que hacia 2027 India podría superar a China en población, de mantenerse el actual ritmo de crecimiento²³.

Sin embargo, es en África donde más rápido es el crecimiento demográfico. África subsahariana podría duplicar su población hasta 2050, incluso si se reducen los niveles de fecundidad en los próximos años. Esta situación contrasta con las perspectivas para Europa, donde se espera una reducción de la población —y un envejecimiento paralelo— en el mismo periodo. Al mismo tiempo, el impacto de las migraciones internacionales en algunos países también puede ser significativo, en función del flujo neto de entrada o de salida de migrantes. Diversos factores inciden en esta desigual distribución demográfica, entre ellos los diferentes niveles de desarrollo socioeconómico, la incidencia del cambio climático y la desertificación, la distribución de los recursos acuíferos y agrícolas, y el efecto de los conflictos armados. Oriente Medio y el Sahel se presentan como encrucijadas donde se cruzan estas variables, con la consiguiente inestabilidad para sus fronteras.

Según los cálculos de NNUU, la población mundial podría aumentar en 2.000 millones de personas hacia 2050. Sin embargo, este crecimiento se concentrará solamente en algunos países. Nueve de ellos tendrán más de la mitad del crecimiento demográfico mundial: India, Nigeria, Pakistán, República Democrática del Congo, Etiopía, Tanzania, Indonesia, Egipto y EE. UU.²⁴. Las estimaciones de NNUU reflejan tasas de crecimiento demográfico elevado hasta mediados de siglo XXI en determinadas regiones del planeta: África del Norte y Asia Occidental (+46%); Australia y Nueva Zelanda (+28%); Asia central y meridional (+25%); y América Latina y el Caribe (+18%). Sin embargo, la previsión de crecimiento demográfico para Europa y América del Norte es solo de un +2%. Según proyecciones de cálculo demográfico, la población mundial en 2050 podría ser de 9.700 millones y se estima que podría alcanzar su punto máximo a finales de este siglo, llegando a los 11.000 millones de personas.

Por otra parte, la evolución demográfica refleja también una tendencia al envejecimiento que se producirá de forma desigual en los cinco continentes²⁵: la proporción de la población de más de 65 años se duplicará entre 2019 y 2050 en África septentrional, Asia, y América Latina y el Caribe. Pero hacia 2050 un 25% de la población de Europa y América del Norte podría estar en esa franja de edad.

23 Como en todas las proyecciones, existe un margen de error en este cálculo, ya que se basan en la proyección de tasas de fecundidad.

24 Datos disponibles en: <https://www.un.org/en/global-issues>

25 Véase el informe de NNUU, *Asuntos que nos importan: población*. Disponible en: <https://www.un.org/en/global-issues/population>

En esta evolución demográfica se está produciendo también el descenso de la población en algunas zonas. Desde 2010 se ha reducido la población en 27 países al menos un 1%, debido a bajos niveles de fertilidad o a altas tasas de emigración. Esta tendencia podría continuar y extenderse a otros países en la primera mitad del siglo XXI, conduciendo a un aumento de las divergencias demográficas en el planeta.

En un proceso paralelo, se consolida una geografía de las *megaciudades* superpobladas y, en particular, de los suburbios urbanos más pobres, que afecta prácticamente a todos los continentes. La migración del campo a la ciudad en los países en desarrollo también crea el terreno abonado para el desarrollo de corrientes ideológicas antisistema. Los grandes suburbios de estas *megaciudades* tienden a dividirse en unidades territoriales menores o barrios, donde imperan jerarquías específicas y líderes locales. La globalización ha desencadenado el renacimiento de localismos político-culturales y de fuerzas centrífugas construidas sobre la conciencia étnica y religiosa. Las nuevas tecnologías de la comunicación han impulsado nuevos fenómenos sociopolíticos, en los que amplios sectores de población se han visto empoderados por el acceso a redes sociales como Twitter y Facebook, que han servido de canal de comunicación en tiempo real para corrientes ideológicas que se extienden a través de países y continentes. De aquí se deriva, por ejemplo, una parte considerable de la fuerza de movimientos panislámicos transnacionales. El alcance político de este fenómeno es impredecible, pero hay constancia de que confluye —directa o indirectamente— en la movilización de milicias no estatales o de bandas armadas vinculadas a espacios geográficos definidos, especialmente en los *Estados débiles* o fallidos. Estos grupos no estatales y sus retaguardias en la sociedad son beneficiarios de la tecnología moderna, que utilizan sin reparos para sus objetivos, en contraste con las limitaciones de los Estados, que están sujetos a normas.

En la geografía urbana de algunas regiones, principalmente en África, el mundo árabe y Latinoamérica, este fenómeno de desarrolla en un contexto de desequilibrio demográfico, con un exceso de jóvenes desempleados y frustrados, en familias que intentan sobrevivir en medio de la escasez, de la inseguridad, de deficientes servicios municipales, de enseñanza y de sanidad públicas; así como un difícil acceso al agua potable y un elevado coste de los alimentos.

Finalmente, entre las tendencias socioeconómicas actuales en el mundo occidental también destaca, además del estancamiento demográfico en muchos países europeos, la evolución de la *generación del milenio*. En los países industrializados, la evolución demográfica apunta a una creciente importancia de la generación nacida entre los años 80 y principios de este siglo en la actividad digital, con

gran capacidad de usar nuevas tecnologías de la información en su vida cotidiana y profesional. Esta generación será probablemente más del 50% de la fuerza de trabajo en la próxima década. Sin embargo, en la mayoría de los países industrializados su posición socioeconómica en la estructura social es, en gran medida, poco favorable y con difíciles perspectivas de futuro, en parte debido a los efectos de la crisis económica que comenzó en 2008, que ha sido ampliada con la crisis de la pandemia de COVID-19 desde 2020. Ambas crisis han conducido a la inseguridad económica de muchos jóvenes y a dificultades de inserción social (bajos salarios, inseguridad en el trabajo, dificultad de acceso a la vivienda). En este contexto, el Estado se enfrentará a un problema difícil de resolver. Por un lado, el reclutamiento de candidatos con perfiles adecuados para trabajar en la seguridad y la defensa. Por otro, el de los salarios que ofrecen los Estados para puestos que son mejor remunerados en la industria privada y en el sector financiero, lo que hará difícil la competencia para contratar personal especializado. Las necesidades de reclutamiento de personal especializado por las fuerzas armadas y las agencias estatales de seguridad requerirán perfiles de habilidad tecnológica de los candidatos, que en muchos casos podrían no tener el perfil vocacional necesario en los procesos selectivos, o ni siquiera estén interesados en trabajar para las instituciones cuando la oferta del sector privado es mejor retribuida. Además, existe en muchas democracias occidentales una creciente desafección y escepticismo en la sociedad civil hacia el poder institucional en un entorno de dificultades económicas y precariedad laboral, con particular incidencia en los sectores más jóvenes de la población²⁶. Cabe preguntarse por los efectos que tendrá esta tendencia en las corrientes de opinión pública, en los sistemas sociopolíticos, en la política de seguridad y de defensa, así como su impacto en los flujos de información pública y en la actividad profesional de nuevas generaciones.

26 “Fast Forward: Analysing Changes to the Intelligence Landscape in the 2020s”, *op. cit.*, pp. 8-15.

3. Recursos alimentarios y acceso al agua

Otro rasgo importante del último decenio es la evolución del hambre en el mundo, que ha aumentado desde 2015. En 2018 se estimaba que 821 millones de personas sufrían malnutrición y 2.000 millones de personas sufrían inseguridad alimentaria, según datos de NNUU²⁷ y de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)²⁸. Esta situación afecta actualmente al 20% de la población de África. La presión demográfica, la ganadería de pastoreo y la pérdida de tierras cultivables, asociada con frecuencia a las recurrentes sequías e inundaciones, pueden aumentar degradación del suelo y de la vegetación en África subsahariana, amenazada por la desertificación y la deforestación. Este proceso, unido al crecimiento demográfico y la escasez de agua, probablemente seguirá impulsando la emigración.

La FAO estima que la producción de alimentos debería aumentar un 49% hasta 2050 para poder alimentar a una población cada vez mayor, pero el cambio climático amenaza este objetivo. Entre 2005 y 2015, el 26% del total de los daños y pérdidas provocados por desastres climáticos en países en desarrollo se produjo en la agricultura, daños que se extienden a los recursos hídricos. Durante el mismo periodo, las sequías provocaron el 30% de las pérdidas agrícolas causadas por desastres naturales²⁹. Se estima que hacia 2055 la redistribución de especies marinas por el aumento de las temperaturas puede reducir los recursos de pesca en un 40-60% en las zonas tropicales, y entre un 30 y un 70% en latitudes más septentrionales. La crisis alimentaria provocada por la invasión de Ucrania y el bloqueo de sus exportaciones agrícolas en 2022 ha agravado aún más esta situación.

Otro de los desafíos importantes asociados a la demografía es el acceso agua, recurso situado en el epicentro del desarrollo sostenible como un factor fundamental para el desarrollo socioeconómico, la energía, la producción de alimentos, los ecosistemas y para la supervivencia de los seres humanos³⁰. En la actualidad unos 2.000 millones de personas carecen de acceso directo al agua potable. Más de la mitad de la población mundial —se estima que unos 4.200 millones de personas— carece de servicios de saneamiento del agua. Por otra parte, la agricultura requiere el 70% del agua que se extrae a nivel mundial. Es previsible que esta

27 *Asuntos que nos importan: alimentos*. Disponible en: <https://www.un.org/en/global-issues/food>

28 FAO, *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo*, 2019. Disponible en: <https://www.fao.org/documents/card/en/c/ca5162es/>

29 FAO, *El trabajo de la FAO sobre el cambio climático*, 2017. Disponible en: <https://www.fao.org/resilience/resources/recursos-detalle/es/c/1111505/>

30 *Asuntos que nos importan: agua*. Disponible en: <https://www.un.org/en/global-issues/water>

tendencia conduzca a mayores tensiones por el control de los recursos hídricos. Las actuales controversias en torno a la gestión del caudal del Nilo son un ejemplo de ello. A medida que crezca la población mundial y que más Estados pongan en marcha programas de desarrollo agrícola, energético e industrial, aumentará la necesidad de conciliar las crecientes necesidades de agua con la demanda comercial de los recursos hídricos. En este sentido, el Objetivo de Desarrollo Sostenible n.º 6 (*garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos*) es un importante desafío que tendrá implicaciones para la estabilidad mundial.

En este contexto, existe también una inestabilidad latente en el sistema de suministros alimentarios, que es dependiente de factores externos a veces insuficientemente identificados. Las consecuencias de la crisis energética de 2021-2021, impulsada por un fuerte ascenso del precio de los hidrocarburos, se han visto agravadas por la guerra en Ucrania, uno de los principales productores mundiales de trigo y maíz. Estos procesos han confluído en una crisis alimentaria de grandes proporciones con impacto en todo el mundo, que a su vez podría desencadenar tensiones políticas y sociales.

4. Cambio climático

A medida que la población crece y las economías se desarrollan, también aumenta el nivel acumulado de emisiones de gases de efecto invernadero, con el consiguiente cambio de las pautas meteorológicas, que pueden amenazar la disponibilidad de recursos hídricos y la producción de alimentos. El cambio climático condiciona el futuro del acceso al agua en diversas regiones que padecen una creciente aridez. Se estima que desde 1880 hasta 2012 la temperatura media mundial aumentó 0,85 °C, dando lugar al calentamiento de los océanos y de los polos. Los glaciares de montaña también están retrocediendo. Desde 1901 hasta 2010 el nivel medio del mar ha ascendido unos 19 cm, y la extensión del hielo marino en el Ártico ha disminuido gradualmente desde 1979. De continuar la tendencia actual, es previsible que la temperatura media mundial continúe creciendo por encima del nivel preindustrial, que los océanos se sigan calentando y el deshielo continúe. Se considera posible que el aumento del nivel medio del mar sea de 24 a 30 centímetros hacia 2065 y de 40 a 63 centímetros para 2100 en relación al periodo de referencia de principios del siglo XXI³¹. Es evidente que este proceso tendrá

31 *Asuntos que nos importan: cambio climático*. Disponible en: <https://www.un.org/en/global-issues/climate-change>

consecuencias para los ecosistemas en todo el mundo, produciendo en algunas regiones cambios dramáticos con implicaciones para la agricultura, la ganadería, el abastecimiento de agua, etc.

Pero destacaremos aquí aquellos cambios con implicaciones directas para la seguridad internacional. Por una parte, la limitación de recursos para la población puede provocar tensiones y movimientos migratorios en algunas regiones. Por otra parte, el aumento del nivel del agua provocará cambios en las costas y en el territorio de muchos países, inundando zonas costeras habitadas e infraestructuras portuarias, incluso haciendo desaparecer bajo el agua el territorio de algunos *microestados*. Otro de los factores derivados del cambio climático es la perspectiva de una mayor accesibilidad a las rutas de navegación a través del océano Ártico y, en menor medida, al continente Antártico.

5. Flujos migratorios

El crecimiento demográfico, las diferencias de desarrollo socioeconómico, el cambio climático y los conflictos armados influyen en los flujos migratorios a escala regional y global. Los movimientos migratorios, que se produjeron durante más de 2.500 años desde Eurasia hacia Europa y desde Europa hacia América y Asia-Pacífico, ahora fluyen desde África, Oriente Medio y Asia hacia Europa y América. En 2019 el número de migrantes internacionales (personas que residen en un país distinto al de nacimiento) alcanzó los 272 millones en todo el mundo, una cifra equivalente al 3,5% de la población mundial³². De estos, 164 millones de personas son “trabajadores migrantes”. Asimismo, se estima que hay 38 millones de niños migrantes. La recepción la población migrante internacional se reparte por continentes de la forma siguiente: Asia un 31%; Europa un 30%; las Américas un 26%; África un 10%; y Oceanía un 3%.

Aunque hay muchos datos sobre las poblaciones de migrantes, los datos sobre los movimientos migratorios mundiales —entendidos como flujos— son más escasos y fragmentarios. Mientras las estimaciones del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las NNUU sobre las poblaciones mundiales de migrantes abarcan todo el mundo, la base de datos sobre los flujos migratorios solo comprende 45 países, dada la dificultad de acceder a ellos por diversas razones. Por

32 En 1970 eran solo 84 millones de personas, y en 2017 eran 258 millones. Datos de la Organización Internacional para las Migraciones, *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020*, Ginebra, 2019, pp. 25-35. Disponible en: <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2020>

una parte, los esfuerzos de control se han concentrado en registrar las entradas, y los datos se derivan de actos administrativos como la expedición, renovación o retirada de un permiso de residencia. Pero no siempre se registran las salidas. Por otra parte, en muchos casos es difícil diferenciar los *movimientos migratorios* de los *viajes no migratorios*, como los de turismo o de negocios. Finalmente, el seguimiento de los movimientos migratorios requiere recursos, infraestructura, tecnología de la información y gestión de conocimientos que no siempre están a disposición de las autoridades de un país³³.

Las motivaciones de los movimientos migratorios son diversas. En unos casos, estos son impulsados por la demanda de trabajadores o por la pobreza. En otros casos, el motor inmediato de la emigración es la violencia, la inseguridad y los conflictos armados. Millones de personas han sido obligadas a salir de Ucrania tras la invasión de su territorio por el ejército ruso. Pero la mayoría de las personas que migran lo hacen por razones relacionadas con el trabajo, la familia o los estudios, en procesos migratorios regulados que no suelen ser fuentes de problemas ni para los migrantes ni para los países de destino. La inmigración ayuda a compensar las pérdidas de población en algunos países, aportando nuevos factores en el plano económico, sociopolítico y cultural.

En 2019 Oceanía, América del Norte y Europa tenían las proporciones más altas de migrantes internacionales, con un 21%, un 16% y un 11% de la población total, respectivamente. La proporción de migrantes internacionales era relativamente baja en Asia y África (1,8% y 2% respectivamente) y en América Latina y el Caribe (1,8%). Sin embargo, destaca el crecimiento en Asia entre 2000 y 2019, con un aumento del 69% (alrededor de 34 millones de personas). Europa está en segundo lugar, con un aumento durante ese período de 25 millones de migrantes internacionales, seguida de América del Norte (18 millones) y África (11 millones)³⁴. Estados Unidos ha sido el principal país de destino de los migrantes internacionales desde 1970.

Este aumento de la migración internacional ha influido en el cambio demográfico en cada una de las seis regiones del mundo. Aunque Europa ha sido habitualmente uno de los principales destinos, su ritmo de crecimiento demográfico fue lento en 2009-2019 (algo más del 1%), por lo que la llegada de migrantes internacionales ha mitigado el estancamiento demográfico de algunos países europeos.

33 *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020*, op. cit., p. 36.

34 Estadísticas del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las NNUU, 2019. *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020*, op. cit., pp. 30-31.

África experimentó una variación demográfica importante en ese periodo (+ 30%), debido a altas tasas de fecundidad y al aumento de la esperanza de vida. Pero el crecimiento demográfico se ha mitigado por la emigración a otras regiones (Europa y Asia, principalmente). En 2019 más de la mitad de la población mundial residía en Asia (4.600 millones de personas), y más del 40% de todos los migrantes internacionales (112 millones) habían nacido en Asia, en su mayoría en la India, China y países de Asia Meridional (Bangladesh, Pakistán y Afganistán)³⁵. México también ocupa un lugar destacado entre los países de origen.

La perspectiva de un reordenamiento de la economía mundial que conduzca en algunas regiones o países a periodos de estancamiento económico supondría un reto para los modelos tradicionales de actividad económica e impulsaría nuevos flujos migratorios. El factor demográfico, la distribución de recursos alimentarios e hídricos, el impacto del cambio climático y los flujos migratorios tienen —además de las implicaciones socioeconómicas y políticas de carácter interno dentro de los Estados— consecuencias geopolíticas que se desarrollarán en las próximas décadas.

6. Fuentes de energía

El incremento del consumo de energía está relacionado con el crecimiento de la población y el desarrollo económico de nuevas economías emergentes, especialmente en Asia. Desde 2014 hubo una tendencia a la caída del precio del petróleo, que ha recuperado parte de lo perdido en años sucesivos. Por factores coyunturales, en 2021 se ha producido un aumento significativo del precio de los hidrocarburos —especialmente el gas natural— y, en general, de la energía. Esto ha proporcionado mayores recursos económicos a los países exportadores, entre los que destaca Rusia como exportador de gas natural y de petróleo. Sin embargo, las nuevas técnicas de extracción y producción de hidrocarburos, los obstáculos a los que se enfrenta la OPEP para alcanzar un acuerdo sostenible de distribución de cuotas de producción que permita la recuperación y estabilización de precios, y las actuales tendencias en la política energética de los países occidentales, enfocadas principalmente en energías limpias, suscitan dudas sobre el futuro a largo plazo de la sostenibilidad de las economías basadas en la explotación de estos recursos³⁶.

35 *Ibidem*.

36 El precio del petróleo se situó en torno a los 100 dólares el barril a principios de 2014, para luego caer a 50 dólares. Tras bruscas caídas en 2020, el West Texas y el Brent se estabilizaron por un tiempo en una franja de 55-65\$ el barril. En los últimos tiempos, la crisis energética ha causado un incremento constante en los precios, que tocaron techo en junio de 2022, cuando el barril Brent

El desarrollo de nuevos métodos de extracción de hidrocarburos no convencionales en Norteamérica —en formaciones de esquisto y en arenas bituminosas— permitirá disminuir la dependencia de fuentes de energía externas. Estas nuevas técnicas han hecho posible la explotación de reservas de petróleo y gas natural que antes eran inaccesibles. La entrada de estos hidrocarburos no convencionales en el mercado energético podría llegar a facilitar la diversificación de las fuentes de aprovisionamiento con proveedores estables fuera de áreas de conflicto.

La guerra de Ucrania ha provocado en 2022 cambios importantes en la política energética de muchos países por la aplicación de sanciones a Rusia y por la desconfianza en la continuidad de los suministros desde ese país. Por una parte, se ha producido un aumento de precios de los hidrocarburos y un retorno a corto plazo a recursos energéticos que estaban en vía de reducción, como el carbón. Por otro lado, ha impulsado la diversificación de los suministros y ha acelerado las políticas de transición energética a medio plazo. Por otra parte, la destrucción del gasoducto submarino Nordstream 1 en el Báltico en septiembre de 2022 y los ataques rusos contra la red energética de Ucrania son reflejo de la vulnerabilidad de las infraestructuras energéticas en un contexto bélico. Otro factor importante relacionado con el desarrollo económico y con las políticas frente al cambio climático será la búsqueda de nuevas fuentes de energía consistentes con el objetivo de frenar el calentamiento del planeta. El cambio tecnológico acelerado, las dos crisis económicas consecutivas (la Gran Recesión de 2008 y la crisis derivada de la epidemia de COVID-19 desde principios de 2020), la inversión en otros modos de obtención del petróleo, como el gas de esquisto, y en otras fuentes de energía —como las energías renovables, el hidrógeno o la fusión nuclear— hacen pensar en un cambio fundamental del sector energético en los próximos años, que tendrá consecuencias no solo económicas, sino también políticas y estratégicas.

Como consecuencia de estos procesos, puede pensarse en escenarios a medio y largo plazo en los que el acceso a las fuentes de hidrocarburos en Oriente Medio, África y Asia Central dejase de ser fundamental para las economías industrializadas occidentales a mediados de este siglo. En un escenario así, los grandes productores y exportadores de hidrocarburos que han utilizado estos recursos como fuente de financiación del Estado, y en especial aquéllos que hayan financiado con ellos políticas con ambiciones hegemónicas, tendrán que cambiar su política económica y posiblemente abandonar objetivos estratégicos que quedarían fuera

superó los 123 dólares el barril. Desde entonces, y de momento, describen una tendencia bajista que está por ver si podrá mantenerse con la llegada del invierno al hemisferio norte.

de su alcance. Al mismo tiempo, Oriente Medio y Asia Central podrían perder relevancia en el tablero geopolítico.

7. Guerra, seguridad y multilateralismo

Demografía, recursos hídricos y alimentarios, cambio climático, migraciones y fuentes de energía constituyen, junto a otros factores políticos y económicos que motivan la interacción entre Estados, elementos que condicionan la geopolítica de nuestro tiempo, unas veces como motores de la cooperación y otras como impulsores de la competición entre Estados o como aceleradores de los conflictos, sumándose a las ambiciones estratégicas de los Estados o a su rivalidad histórica con otros competidores. Tras el intento de la Sociedad de Naciones de establecer mecanismos preventivos y de resolución de conflictos en la tercera década del siglo pasado, las NNUU han sido desde la posguerra el marco para abordar los problemas de la comunidad internacional. Sus agencias especializadas han sido el marco de estudios, negociaciones y programas de cooperación en los ámbitos citados. También han intentado, con relativo éxito, mitigar las tensiones a escala planetaria, cada vez con mayor dificultad. Uno de los principales desafíos ha sido la prevención de los conflictos armados y la mitigación de tensiones bélicas, objetivo que la comunidad internacional está muy lejos de alcanzar.

Sobre el pilar de la Carta de las Naciones Unidas, en la segunda mitad del siglo XX se han concluido tratados de seguridad, desarme y no proliferación casi universales, y se han establecido organizaciones internacionales o unidades de apoyo para la verificación y el seguimiento de las obligaciones derivadas de dichos tratados. El funcionamiento del Consejo de Seguridad, aunque está lejos de ser perfecto, también ha contribuido en muchos casos a facilitar la negociación en crisis internacionales, a mitigar conflictos armados y a aportar legitimidad a fórmulas aplicables a la resolución de conflictos o, al menos, el cese de hostilidades. El sistema multilateral también ha sido el marco en el que se han desarrollado mecanismos de disuasión y de presión no militares como alternativas al conflicto militar que dejan abierta la vía de la negociación política. Entre las diversas cuestiones que se enmarcan en este ámbito, puede destacarse una que está situada en el área de convergencia entre el multilateralismo y la política exterior y de seguridad: *la evolución de los regímenes multilaterales de seguridad, desarme y no proliferación*. Esta ha llevado a una tipología mixta en la que coexisten organizaciones internacionales universales y regionales, asociaciones multilaterales de membresía restringida e iniciativas políticas multilaterales con objetivos y programas de trabajo compartidos, pero sin estructura organizativa. Esta evolución permite hacer una

reflexión sobre la eficacia de los métodos de trabajo multilateral a través de una tipología que se ha diversificado en los últimos 40 años.

Regímenes multilaterales de seguridad, desarme y no proliferación

Los tratados de control de armamentos, desarme y no proliferación que se han negociado en el siglo pasado son producto de una creciente aversión a la guerra tras una serie de conflictos con consecuencias desastrosas para la humanidad. A pesar de la carrera de armamentos en el marco de la Guerra Fría, los procesos de no proliferación, de desarme y de desarrollo del derecho humanitario de la segunda mitad del siglo XX no tienen precedentes en la historia. Esta herencia acumulada constituye un pilar fundamental de la sociedad internacional contemporánea: convenciones de control de armamentos, de no proliferación, y de desarme estratégico y humanitario; regímenes de control de exportaciones de tecnología militar, NBQ y de doble uso; y las iniciativas multilaterales de seguridad y no proliferación, entre otros. El temor a las consecuencias letales de la guerra con tecnología avanzada ha generado con el tiempo nociones contrarias a la destrucción ilimitada en el conflicto bélico y al concepto de *seguridad humana*³⁷. Con los mecanismos creados desde mediados del siglo XX hasta la actualidad se ha conseguido avanzar en muchos campos del desarme y también retrasar el proceso de proliferación. A todo ello se une la contribución de las operaciones militares de paz de las NNUU a la estabilidad internacional.

La comunidad internacional ha tomado conciencia de todos estos desafíos de forma gradual, construyendo un sistema que dispone de mecanismos preventivos y defensivos. Los regímenes basados en esta herencia, aunque imperfectos, han funcionado razonablemente bien durante décadas: el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares y el Organismo Internacional de la Energía Atómica; la Convención de Prohibición de Armas Químicas y la Organización para la Prohibición de Armas Químicas; la Convención de Prohibición de Armas Bacteriológicas y Toxínicas; el Tratado de Fuerzas Convencionales en Europa y la OSCE; o la

37 Según la Resolución 66/290 de la Asamblea General de Naciones Unidas, este concepto sitúa al ser humano en el centro de la política de seguridad: “*la seguridad humana es un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos*», que exige «*respuestas centradas en las personas, exhaustivas, adaptadas a cada contexto y orientadas a la prevención que refuerzan la protección y el empoderamiento de todas las personas*”. Véase Resolución 66/290 de la Asamblea General de Naciones Unidas e Informe del Secretario General sobre Seguridad Humana (A/64/701). Disponibles en: <https://www.un.org/humansecurity/es/what-is-human-security/>

Comisión Preparatoria del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares. Los foros multilaterales creados para este fin, al igual que el marco jurídico formado por las convenciones en vigor, siguen siendo necesarios. Sin embargo, a principios del siglo XXI la comunidad internacional parece estar llegando a un punto muerto en el que los progresos son cada vez más limitados. Por ejemplo, el foro multilateral de negociaciones de desarme —la Conferencia de Desarme en Ginebra— está paralizado desde hace más de dos décadas y sin una agenda de trabajo.

Desgraciadamente hay Estados que participan en los foros multilaterales con más interés en bloquear iniciativas que afecten a sus intereses nacionales —según los entienden ellos— o como moneda de cambio para conseguir concesiones en otros foros, que en avanzar para conseguir resultados a favor de intereses de seguridad compartidos. La Conferencia de Desarme es un ejemplo de este enfoque, pero no es el único. Por ejemplo, en las Conferencias de Examen del TNP, el conflicto de Oriente Medio sigue siendo uno de los factores de bloqueo, en el que razonamientos políticos de otra índole se aplican a la negociación sobre cuestiones de no proliferación nuclear. Hay otros temas cruciales, como el desarme nuclear, en los que no se han producido avances desde hace una década. Por su naturaleza, las negociaciones de desarme nuclear quedan fuera de estos foros multilaterales. Solo dos potencias nucleares —EE. UU. y Rusia— de un total de nueve Estados dotados de este tipo de armamento se han implicado en negociaciones con resultados concretos y tangibles, incluidas medidas de confianza y verificación.

Una controversia constante en los foros multilaterales es la confrontación entre los defensores de la no proliferación mediante restricciones a la difusión de tecnologías sensibles, y aquellos Estados que consideran que debe prevalecer el derecho a acceder a estas tecnologías por razones de desarrollo económico y científico. Este debate se extiende a la razón de ser de las organizaciones relevantes y al establecimiento de sus prioridades en la distribución de recursos. Así, el OIEA y la OPAQ son vistos por unos como instrumento de control y seguridad, y por otros como organizaciones que tienen como principal cometido impulsar la cooperación para el desarrollo científico, técnico y económico de los países en vías de desarrollo. Cada año las conferencias generales y la negociación de presupuestos son rehenes de esta controversia, a la que se añaden elementos políticos de bloqueo en función de las crisis regionales o la confrontación ideológica, que se extiende a la distribución de los recursos presupuestarios.

Por otra parte, es frecuente que en los foros multilaterales muchos Estados centren su atención en el desarme estratégico de otros países —especialmente el desarme nuclear— como su objetivo prioritario, incluso aquéllos que no se ven

afectados por la rivalidad estratégica ni amenazados directamente por las armas nucleares de terceros. Sin embargo, no abordan como una prioridad los problemas de seguridad nacional y regional que realmente les afectan a ellos³⁸. Esta actitud es causa de una participación muy activa de estos Estados en las conferencias del TNP a favor del desarme nuclear y, a la vez, su falta de voluntad e iniciativa para alcanzar resultados concretos en el Programa de Acción Contra el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras, en el que ni siquiera se han podido negociar compromisos sobre el control de las municiones³⁹.

Aunque la mayoría de los Estados participa en el entramado multilateral del control de armamentos, desarme y no proliferación, pocos llevan a la práctica medidas concretas para cumplirlos. Adquirir estos compromisos es solo una parte de las responsabilidades que deben asumir frente a las amenazas contra la seguridad internacional. También deben aplicar políticas para ejecutar esos compromisos en el mundo real, que requieren voluntad para situarlos entre las prioridades gubernamentales, recursos suficientes y un desarrollo de las capacidades nacionales, que en muchos casos no están a su alcance. En la práctica hay limitaciones importantes en el cumplimiento de los compromisos internacionales, limitaciones que en ocasiones se deben a la incapacidad para promover el desarrollo legislativo necesario y movilizar recursos para ejecutar dichos compromisos.

A estos rasgos, descritos desde un punto de vista crítico, se suma otro igualmente importante, pero de más difícil solución: *los actores no estatales, involucrados en la mayoría de los conflictos armados actuales como sus principales impulsores, no respetan los compromisos jurídicos y políticos internacionales*. Junto a la búsqueda de modalidades específicas de control de armamentos y no proliferación para conflictos asimétricos y guerras híbridas, el desarrollo del derecho penal internacional debería ser otra faceta importante de este esfuerzo colectivo, configurándose como un importante instrumento para la lucha contra el terrorismo y el crimen que opera en los conflictos bélicos más frecuentes. Además, en un escenario estratégico en el que prevalecen los conflictos asimétricos y las amenazas híbridas, cabe preguntarse cómo se puede responder ante ellos si faltan

38 Hay países muy activos en estos foros que, teniendo en sus territorios una elevada cifra de víctimas de arma de fuego por criminalidad y conflictos de baja intensidad, centran sus esfuerzos políticos en el desarme nuclear del P-5, mientras dejan en segundo plano el control y la eliminación de las armas y municiones que causan las víctimas mortales en sus propios países y en la mayoría de los conflictos bélicos.

39 *Programa de acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos*. A/CONF.192/15(SUPP). Nueva York: NNUU, 2001.

normas y códigos de conducta internacionales que comprometan a los Estados que recurren a estas tácticas de confrontación.

Finalmente, el escenario estratégico y tecnológico actual —en el que se aplican los tratados de control de armamento, desarme y no proliferación de la segunda mitad del siglo XX— es distinto del que había cuando entraron en vigor. Por diversas razones, los mecanismos de examen previstos en los tratados no han mantenido el ritmo de adaptación y actualización necesario, ya que los debates se centran en otras cuestiones. La erosión del sistema multilateral creado en el siglo XX y el desfase entre la arquitectura multilateral de seguridad, no proliferación y desarme con respecto al entorno estratégico actual, ponen de actualidad la necesidad urgente de una adaptación de estos regímenes a las nuevas realidades.

Los adversarios del multilateralismo han criticado el desarrollo burocrático y el coste económico de las organizaciones internacionales, una deficiente gestión de recursos, la duplicación de funciones, la proliferación de agencias y organismos, la competencia entre algunos de ellos que se solapan en algunas funciones, y su insuficiente adaptación a las nuevas realidades. Todas ellas son críticas habituales en los debates sobre la arquitectura multilateral, y en parte son ciertas, pero en gran medida son también aplicables a las estructuras burocráticas de los Estados miembros. Estas críticas han sido exageradas deliberadamente por los adversarios del multilateralismo para promover sus propios objetivos. Más allá de los importantes cambios estructurales y funcionales que implica la reforma del sistema de Naciones Unidas y de sus organismos para adaptarlos al escenario actual y a su evolución futura —tema sobre el que se ha escrito mucho— pueden abordarse también algunas reflexiones sobre mejoras necesarias en los mecanismos multilaterales en los campos citados, algunas de las cuales ya se han puesto en práctica en algunas iniciativas⁴⁰.

La metodología que prevalece en estos foros se diseñó inicialmente para la interacción en grupos de un número limitado de actores estatales. Una membresía de la ONU de 51 Estados a mediados del siglo XX ya estaba en el umbral mismo de la eficacia en términos de comunicación multilateral y procedimientos de trabajo. Actualmente el número de Estados de la comunidad internacional se eleva a más de 200, según el criterio que se aplique, y la ONU tiene 193 miembros. Además, la agenda internacional multilateral es cada vez más compleja, a medida que se integran nuevos temas, y la sociedad civil, las ONG y diversos tipos de entidades también desempeñan un papel relevante en estos foros. La interacción efectiva en la comunidad internacional, con más de 200 Estados y un papel cada vez mayor de

40 Desde el punto de vista metodológico, puede destacarse la experiencia de las Cumbres de Seguridad Nuclear lanzadas por EE. UU. en 2010, que desarrollaron un mecanismo de interacción eficaz.

la sociedad civil y de entidades de diversa naturaleza requiere más avances metodológicos en las técnicas de interacción y comunicación. Aunque la mayoría de los elementos que se mencionan más adelante ya existen en algún grado en los foros intergubernamentales multilaterales, es necesario desarrollarlos, estructurarlos y consolidarlos. Este proceso renovador ha tenido cierto impulso en las últimas décadas fuera de los organismos internacionales, concretamente en foros multilaterales especializados no universales, muchos de ellos de carácter informal.

Sus antecedentes pueden hallarse en los regímenes creados en las décadas de los años 70 y 80 del siglo pasado para frenar la proliferación tecnológica asociada a armas de destrucción masiva como factor de inestabilidad estratégica, por su relación con el tráfico ilícito de material nuclear, químico, biológico y de tecnología de misiles. La existencia de cadenas de suministro para programas militares clandestinos de ciertos países llevó a los principales suministradores tecnológicos a asociarse para coordinar el control de las exportaciones estratégicas y doble uso. Las *políticas de no proliferación tecnológica* orientadas por motivaciones estratégicas tienen importantes implicaciones comerciales, por lo que constituyen un tema polémico y controvertido en los foros multilaterales por su relación con sectores industriales de importancia vital para el desarrollo económico (energía nuclear, industria química, biotecnología, industria aeronáutica y aeroespacial, entre otros). Los límites entre el concepto de capacidades para “usos pacíficos” y el de capacidades para “usos militares” son cada vez más difusos, restringiéndose muchas veces a la *intencionalidad*.

Para asegurar que la cooperación internacional en el uso pacífico de la energía nuclear no contribuyera a la proliferación de armas nucleares se creó el Grupo de Suministradores Nucleares en 1975. En la década de los años 80 se crearon el Grupo de Australia (para el control de tecnología y sustancias químicas y biológicas) y el Régimen de Control de Tecnología de Misiles. En 1996 se creó el Arreglo de Wassenaar, con la finalidad de contribuir a la seguridad y estabilidad internacional mediante medidas de transparencia y criterios de responsabilidad en la gestión nacional de las exportaciones de armas convencionales y bienes y tecnología de doble uso. Todos ellos son grupos multilaterales sin base jurídica, de acceso restringido y sin vocación de universalidad, que comparten directrices para la exportación, listas de control, un sistema de intercambios de información y notificaciones de denegación o de autorización de licencias de exportación. El desarrollo de las reuniones de los grupos de trabajo de estos regímenes y de sus sesiones plenarias es diferente del de los organismos internacionales, no solo en su desarrollo, sino también en la relación coste-resultados. Gracias a su composición, el Grupo de Australia ha sido el más eficaz de todos al estar exento de

confrontaciones políticas, que afectan en cierta medida a los otros tres y reflejan rivalidades estratégicas.

En la primera década del siglo XXI han surgido otras formas de asociación multilateral parecidas a los regímenes multilaterales de control de exportaciones, es decir, sustituyendo las obligaciones jurídicas derivadas de tratados por obligaciones políticas mediante la suscripción de principios y objetivos por los Estados participantes: el *Partenariado Global* del G-7, la *Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación* y la *Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo Nuclear*. Con estas fórmulas de asociación se buscaba crear redes multilaterales sin enmarcarlas en un tratado internacional, formando asociaciones pragmáticas con Estados afines, carentes de una estructura burocrática que deba financiarse con el pago de cuotas. En ellas la adopción de decisiones por consenso y la obtención de resultados concretos es más fácil que en los organismos y conferencias internacionales del sistema de NNUU. Estos mecanismos operativos tienen ventaja en su flexibilidad, bajo coste, eficacia y capacidad de adaptación. Son más fáciles de aplicar en las asociaciones multilaterales orientadas a objetivos concretos que cuando se basan en una convención multilateral o en un organismo internacional cuyas competencias y configuración se han delimitado en su estatuto⁴¹. En dichas asociaciones, regímenes u organizaciones regionales se sacrifica la universalidad a cambio de la eficacia, y lo político cede su lugar a lo operativo. Son suficientemente flexibles para englobar en ellas incluso a las organizaciones internacionales creadas en el siglo XX en calidad de miembro u observador. Su desarrollo como pilares del marco multilateral, junto a las organizaciones internacionales, podría fomentar nuevas formas de competencia interestatal para constituir grupos de geometría variable con influencia en la comunidad internacional, superponiéndose gradualmente a las estructuras existentes. Un ejemplo reciente de la aplicación de nuevas metodologías multilaterales ha sido la serie de Cumbres de Seguridad Nuclear impulsadas por el presidente Barack Obama entre 2010 y 2016, proceso que llegó a eclipsar temporalmente a otros organismos internacionales especializados.

Los instrumentos multilaterales de presión y disuasión no militares: medidas restrictivas y sanciones

Junto a la disuasión militar se han desarrollado instrumentos político-económicos de presión, disuasión y represalia cuyo uso es cada vez más frecuente en las políticas de los Estados occidentales contra Estados que violan la legalidad

41 Véase *Guerra, paz y civilización*, *op. cit.*, pp. 435-449.

internacional, poniendo de actualidad estas medidas como instrumento de política exterior y de seguridad en el marco del concepto de *guerra económica*. Entre ellos destacan los regímenes de sanciones internacionales, que en unos casos están amparadas por resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en otros por decisiones del Consejo de la UE o de gobiernos determinados, unilateralmente. Su origen reciente está en los regímenes de sanciones aplicados en los años 80 por EE. UU. contra el gobierno del *apartheid* en Suráfrica y contra la URSS tras la invasión de Afganistán. La UE y otros países afines como Japón, Canadá y Australia, entre muchos otros, también han aplicado sanciones a terceros Estados, entre ellos a Rusia, Siria, Corea del Norte e Irán, por citar los ejemplos más conocidos. En muchas ocasiones, estos regímenes de sanciones han acompañado y reforzado los embargos de armas tradicionales y otros mecanismos de medidas restrictivas orientadas a contener la proliferación militar o de tecnologías sensibles mediante el control de exportaciones⁴², o determinadas conductas políticas. A pesar de la controversia existente sobre la eficacia de las sanciones internacionales y sobre sus costes para los países sancionadores, en la práctica su aplicación a largo plazo ha conseguido debilitar y aislar a los Estados sancionados, dificultando y elevando el coste de la ejecución de las políticas que las han motivado.

La aplicación de estas medidas constituye una evolución de las estrategias pre-existentes de bloqueo económico. La *guerra económica* se ha practicado desde la Antigüedad mediante asedios y destrucción de recursos económicos del enemigo. También ha sido un factor constante en los conflictos entre los siglos XVII y XX, desde la interceptación del tráfico marítimo en las rutas oceánicas y el bloqueo continental a Inglaterra durante las guerras napoleónicas hasta el bloqueo comercial a los países del Eje durante la Segunda Guerra Mundial, siempre de forma paralela y complementaria a las operaciones militares. El concepto de *guerra económica* como modalidad de conflicto tomó fuerza a fines del siglo XIX. El estratega y empresario polaco Jan Gotlib Bloch escribió en 1898 un tratado sobre la guerra futura incluyendo en su análisis los fundamentos de la guerra económica⁴³.

42 Principalmente en los ámbitos militar, nuclear, químico, biológico y de misiles, a través de los regímenes multilaterales de control de exportaciones (Grupo de Suministradores Nucleares, Régimen de Control de Tecnología de Misiles, Grupo de Australia y Arreglo de Wassenaar). Estos regímenes sirven para controlar las exportaciones estratégicas, pero no están enfocados a las sanciones ni a medidas restrictivas, sino a compaginar los intereses comerciales con los de seguridad. Sin embargo, las listas de control y los mecanismos establecidos sirven en la práctica como instrumentos para aplicar medidas restrictivas.

43 Jean de Bloch, *La guerre future*, París: Imprimerie Paul Dupont, 1898.

A principios del siglo XX, Alfred Thayer Mahan también sostenía el argumento de que era necesario llevar la guerra a la población del Estado adversario⁴⁴, y admitía que con esta estrategia una guerra importante dislocaría el sistema económico mundial, lo que daría lugar a graves problemas económicos, políticos y sociales que tendrían implicaciones estratégicas. Desde este punto de vista, además de la capacidad militar de los combatientes, en una “guerra moderna” la capacidad de resistencia económica, social y política de las sociedades enfrentadas era y es fundamental.

Con el tiempo, la creación de normas de derecho internacional determinó el alcance y la acción de las medidas coercitivas contra los Estados. El artículo 16 del Pacto de la Sociedad de Naciones estipulaba que “si un miembro de la Sociedad recurriese a la guerra en contra de sus compromisos, se considerará que ha cometido un acto de guerra contra todos los demás, y éstos se comprometen a romper todas las relaciones comerciales o financieras con él, a prohibir todas las relaciones entre sus nacionales y los del Estado infractor del Pacto, y a poner fin a todas las comunicaciones financieras, comerciales o personales...”⁴⁵. Este mecanismo ya incluía, de forma embrionaria, la idea del uso de sanciones con base jurídica en el marco de la seguridad colectiva. Sin embargo, la redacción de este artículo planteó problemas en su aplicación y diversas interpretaciones dividieron a menudo a los Estados miembros, por lo que el mecanismo de sanciones multilaterales fracasó en los años treinta.

Tras la Segunda Guerra Mundial, la Carta de las Naciones Unidas pretendía corregir las deficiencias jurídicas y técnicas del Pacto de la Sociedad de Naciones. Al redactar el Capítulo VII de la Carta de NNUU, relativo a la acción en caso de *amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz y actos de agresión*, se optó por dar un carácter abierto a la enumeración de las sanciones en el artículo 41, dando al Consejo de Seguridad la posibilidad de tomar decisiones que no implicasen el uso de la fuerza armada, tales como las sanciones financieras o la congelación de activos financieros, como ha ocurrido en las últimas décadas⁴⁶. Estas medidas coercitivas pueden incluir sanciones económicas, comerciales o financieras; sanciones de restricción de viajes; sanciones militares, como embargos de armas y la retirada de asistencia o formación militar; sanciones diplomáticas enfocadas a

44 “To bring the pressure of war to bear upon the whole population, and not merely upon the armies in the field, is the very spirit of modern warfare”. Carta de A. T. Mahan, *The Times* (London), 4 de noviembre de 1910, 15, col. a.

45 Pacte de la Société des Nations, fait à Versailles le 28 juin 1919.

46 Carta de las Naciones Unidas, hecha en San Francisco el 26 de junio de 1945. Disponible en: <https://www.un.org/es/documents/charter/>

los dirigentes de un Estado; e incluso sanciones culturales y deportivas, con un carácter simbólico. Otro instrumento en este ámbito es la condicionalidad política y eventual suspensión de ayuda por parte de las instituciones financieras internacionales, como el FMI y el Banco Mundial. Los elementos de esta condicionalidad pueden incluir el respeto a los derechos humanos, la democracia, los niveles de gasto militar, etc.

No obstante, la Carta de las NNUU autoriza al Consejo de Seguridad en su artículo 39 a imponer sanciones en respuesta a una situación determinada, pero no de forma ilimitada, debiendo ser coherentes con los requisitos del derecho internacional. Esto ha llevado a algunos gobiernos y a analistas independientes a cuestionar determinados regímenes de sanciones, en lo que también influye la percepción de los Estados vecinos y socios del sancionado y de la comunidad internacional en su conjunto, poniendo límites a su alcance real. Hay registrados más de 125 usos de sanciones económicas por parte de Estados y organizaciones internacionales desde 1914. Sin embargo, una parte de la literatura académica sobre esta cuestión llega a la conclusión de que son un instrumento político débil y que las sanciones económicas impuestas antes y durante la Guerra Fría fracasaron con frecuencia, por lo que muchos gobiernos, partidos políticos y analistas independientes han discrepado sobre su eficacia⁴⁷. Muchos de ellos sostienen que las sanciones son un instrumento deficiente de política exterior porque su uso impone costes excesivos a los Estados sancionadores, que repercute casi siempre en sectores empresariales específicos. Dados los costes económicos para los Estados sancionadores, es posible que los legítimos intereses empresariales afectados en estos últimos contribuyan de algún modo a distorsionar en algunos casos la evaluación del impacto real. También se considera que hay un coste moral de las sanciones que supera su valor estratégico, ya que pueden lesionar a la población civil en el país sancionado⁴⁸. En general, aplicar sanciones teniendo también en cuenta

47 Ver: Følrand, Tor Egil. "The History of Economic Warfare: International Law, Effectiveness, Strategies." *Journal of Peace Research*, vol. 30, n.º 2, Sage Publications, Ltd., 1993, pp. 151–62. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/425196>.

48 Elizabeth S. Rogers. "Using Economic Sanctions to Prevent Deadly Conflict." CSIA Discussion Paper 96-02, Kennedy School of Government, Harvard University, May 1996. Transcurridos 25 años desde la publicación de este análisis, la polémica sobre el impacto y alcance de las sanciones sigue abierta, y en ella participan grupos de interés económicos y partidos políticos dentro y fuera de la Unión Europea. Gran parte de la Comunidad internacional —principalmente los países en desarrollo— muestran reticencias a la imposición de sanciones cuando no existe una resolución del Consejo de Seguridad de NNUU. Esta controversia está muy presente en los medios de comunicación y las redes sociales con motivo de las sanciones impuestas a Rusia en 2022, flujos informativos que son explotados por este país en defensa de su imagen y sus intereses, recurriendo también a la desinformación.

su impacto humanitario y social en los países objetivo es un reto importante y difícil de resolver⁴⁹. Sin embargo, este análisis subestima la eficacia de las sanciones económicas de la posguerra fría, ya que parte de la hipótesis de un uso enfocado a prevenir conflictos o a modificar conductas de forma inmediata, cuando en realidad su verdadera eficacia está en el debilitamiento del Estado sancionado y de su clase dirigente, que ve mermados sus recursos para continuar determinadas políticas, cuyo coste de ejecución se hace más alto. Aunque las sanciones —como todas las formas de guerra económica— también implican normalmente costes para los países que las imponen, son medidas consideradas como una alternativa a la intervención militar.

Es cierto que los regímenes de sanciones y bloqueos económicos han tenido impacto limitado desde la Segunda Guerra Mundial hasta el final de la Guerra Fría, periodo en el que la economía estaba menos integrada a escala global. Pero la economía internacional actual es diferente de la del período que abarca las dos guerras mundiales y la Guerra Fría, cuando el mundo quedó dividido en bloques militares y económicos. Actualmente, la estabilidad de las economías nacionales y de la economía internacional se basa en la libre circulación de mercancías, activos financieros, conocimientos e información. El flujo de productos físicos también depende de un flujo paralelo de información en tiempo real, de información que transmite detalles de la oferta, la demanda y los precios, esencial para todos los sectores, y especialmente para la industria de servicios financieros. Este flujo de información, paralelo al flujo internacional de bienes y servicios, se ha convertido en parte integrante de los sistemas económicos avanzados. Esta transformación del sistema económico mundial ha introducido cambios en la naturaleza de la guerra. En ella, el “ataque económico” pretende crear cuellos de botella y puntos de estrangulamiento en los flujos financieros y en las cadenas de suministro de importancia crítica con la esperanza de provocar consecuencias sistémicas, con el objetivo de socavar la economía, la legitimidad y el apoyo interno al Estado adversario⁵⁰. A medida que las economías nacionales se vuelven cada vez más dependientes del ciberespacio, la ciberseguridad avanza en la agenda de defensa y también en el ámbito de las actuaciones en la *guerra económica*.

49 Véase *Rapport d'information déposé par la Commission des Affaires Étrangères sur les sanctions internationales*, Assemblée Nationale, Onzième Législature. Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 juin 2001, et présenté par M. René Mangin, Député. Paris: Assemblée Nationale, 2001.

50 Véase “*Brits-Krieg: The Strategy of Economic Warfare*”. Nicholas A. Lambert, from *Understanding Cyber Conflict: Fourteen Analogies* George Perkovich and Ariel E. Levite, Editors Published by Georgetown University Press For additional information about the book: <http://press.georgetown.edu/book/georgetown/understanding-cyber-conflict>

Desde las últimas décadas del siglo XX hasta la actualidad, las nuevas formas de *guerra económica* se han convertido en instrumentos estratégicos de creciente importancia. La *guerra económica* incluye el uso de medios para socavar las capacidades militares de un adversario y debilitarle, obstaculizando la ejecución de sus políticas. Los beligerantes tratan de debilitar la economía del adversario, negando o dificultando el acceso a los recursos materiales, financieros y tecnológicos necesarios o inhibiendo su capacidad comercial y financiera con mecanismos de aplicación no exentos de dificultades.

De los regímenes de sanciones aplicados a Irán y Corea del Norte para disuadirles de desarrollar programas nucleares y de misiles, se ha pasado a aplicar sanciones a muchos otros Estados —entre los que se encuentran China y Rusia— y a sus responsables políticos por otras transgresiones, como la violación de derechos humanos⁵¹. Los países sometidos a estas sanciones incluyen, por tanto, a rivales sistémicos y a Estados considerados fuera de la legalidad internacional. Con frecuencia, estas sanciones son controvertidas para gran parte de la comunidad internacional y dan lugar a tensiones cíclicas entre los sancionadores y los sancionados.

Sería prolijo detallar el balance de todos los regímenes de sanciones en vigor, pero puede decirse que, en su conjunto, es un instrumento político útil si se acompaña de otras medidas. El resultado de estos mecanismos sancionadores ha sido diverso en las últimas décadas, y con frecuencia su impacto ha sido limitado a corto plazo y más eficaz a medio y largo plazo. Las sanciones impuestas a Irak en los años 90 fueron muy controvertidas, pero debilitaron a este país, que no pudo poner en práctica su política expansionista en Oriente Medio. En el caso de ex-Yugoslavia, la doble estrategia de dirigir las sanciones a los líderes del régimen impugnado y, a la vez, ayudar a la oposición pareció producir los resultados deseados, mitigando incluso la percepción de Occidente como “enemigo”. La firma del acuerdo nuclear con Irán en 2015 —el Plan de Acción Integral Conjunto— se consideró en su día un éxito de la política de sanciones que evitó un conflicto armado en Oriente Medio y modificó el ritmo de desarrollo del programa nuclear iraní. EE. UU. se retiró del acuerdo en 2016 y sus disposiciones no han sido cumplidas en su totalidad. Las sanciones internacionales a Corea del Norte no han conseguido parar su programa nuclear y de misiles ni llegar a un acuerdo, pero sí han ralentizado y encarecido dicho programa, al igual que ha ocurrido con el

51 Ambos países ya estaban sometidos a varias medidas restrictivas, entre ellas las de carácter tecnológico-militar, China desde los incidentes de Tiananmen en 1990 y Rusia desde la invasión de Ucrania en 2014.

de Irán. No obstante, el embargo de armas impuesto a China en 1990 apenas ha tenido impacto real.

El paquete de sanciones económicas impuestas a Rusia por Occidente entre 2014 y 2022 en fases sucesivas marca un punto de inflexión en esta estrategia, con medidas restrictivas de muy alto coste para Rusia, aunque también para los Estados que las aplican, y con efectos negativos a medio y largo plazo, especialmente en el ámbito energético. Aunque las sanciones aplicadas a Rusia por la invasión de Ucrania y la anexión de Crimea en 2014 no han conducido todavía a ningún cambio en este escenario, las medidas restrictivas en la exportación de tecnología estratégica occidental han supuesto un coste adicional, así como un retraso o bloqueo de ciertas políticas industriales asociadas al rearme, que ha impedido avanzar en la modernización militar de Rusia. Estas sanciones han causado efectos muy negativos en la economía rusa y en sus capacidades tecnológicas, que todavía es prematuro evaluar. El bloqueo de las operaciones del Banco Central de Rusia y de más del 60% de las reservas en divisas ha sido otro factor desestabilizador de la economía rusa. Las sanciones cubren diversos sectores: finanzas, energía, transporte y tecnología de doble uso, entre otros. Incluyen sanciones individuales a miembros del gobierno ruso, a la cúpula de las FF. AA. y del aparato de seguridad, a miembros de la Duma y a personajes figuras clave del mundo empresarial. Además, incluyen la prohibición de entrada de esta lista de personas y la congelación de sus activos en los territorios de los Estados sancionadores. Aunque no se haya conseguido con ello que cambie la política del gobierno ruso, la lógica de estas sanciones es debilitar a Rusia y reducir su capacidad económica y militar, objetivo que sí puede ser alcanzado. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas no intervino en la aplicación de las sanciones en 2014 ni en 2022 al ser inviable la adopción de una resolución (que indudablemente habría sido vetada por Rusia). No obstante, la lógica de estas sanciones está amparada —aunque solo políticamente y de forma indirecta— en una resolución de la Asamblea General de NNUU, que deplora la invasión de Ucrania por Rusia y exige la retirada inmediata de sus tropas⁵². Estas circunstancias confirman una vez más las limitaciones del Consejo de Seguridad para abordar crisis de esta naturaleza cuando uno de sus miembros permanentes está implicado directa o indirectamente en el conflicto.

52 Resolución A/ES-11/L.1, de 2 de marzo de 2022 de la Asamblea General de NNUU. La resolución, aprobada por 141 de los 193 países miembros de Naciones Unidas, «deplora» la agresión rusa contra Ucrania y exige a Rusia que le ponga fin y retire inmediatamente y sin condiciones sus tropas. Esta resolución no tiene carácter vinculante ni establece sanciones. Los cinco países que votaron en contra fueron Rusia, Bielorrusia, Siria, Corea del Norte y Eritrea. Además, hubo 35 abstenciones.

Aunque la mayoría de los debates se han centrado en la posibilidad de bloquear las exportaciones rusas —especialmente las ventas de petróleo y gas natural— es la caída de sus importaciones lo que está lastrando más su economía, ya que no puede adquirir componentes fundamentales utilizados por su industria, tanto los procedentes de países sancionadores como de los neutrales y de sus aliados. Esto podría reflejar el temor de los agentes económicos de estos países a posibles sanciones colaterales. Todo ello refleja la importancia de las importaciones como un elemento crucial del comercio internacional y de las sanciones⁵³. La eficacia de la guerra económica depende de diversos factores, como la capacidad del adversario de producir los productos que necesita o de adquirirlos de otros países, de exportar sus productos a otros mercados. En este sentido, en algunos casos el producto de más valor estratégico no es necesariamente el que tiene mayor utilidad militar, sino el que aporta mayor valor añadido, el que aporta mayores beneficios al comercio o es más caro de producir para el adversario en el ámbito nacional.

Para los defensores de las sanciones como instrumento político y de seguridad, estas siempre dejan margen para la negociación política, son reversibles y, en algunos casos, han sido también una alternativa al conflicto militar, al permitir controlar mejor una escalada. Además, los regímenes de sanciones han ido mucho más allá del bloqueo económico en los últimos años tanto en su alcance como en los enfoques y criterios empleados, pasando de la no proliferación tecnológica y militar a otras áreas de naturaleza política, como la conducta internacional de los Estados e incluso su política interior en ámbitos como la corrupción, el respeto a la legalidad y a los derechos humanos, muchas veces aplicadas a personas concretas consideradas como responsables de una conducta ilícita. Con sus limitaciones, sus ventajas y desventajas, las sanciones también se perfilan como instrumentos de presión frente al empleo de diversas modalidades de amenaza híbrida y están llamadas a ser un elemento central de la política exterior y de seguridad de muchos Estados, casi siempre mediante la concertación multilateral.

En unos casos son sanciones amparadas por resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en otros por decisión propia de gobiernos determinados, o de la UE, de forma unilateral pero coordinada, que suelen ir acompañados por instrumentos legislativos. Los regímenes de sanciones actualmente en vigor

53 Krugman, Premio Nobel de economía, cita una fuente del blog *The Overshoot*, según la cual en marzo de 2022 las exportaciones de los países occidentales a Rusia se habían reducido un 53% con respecto a sus niveles normales, y que las exportaciones de los países neutrales o cercanos a Rusia, entre ellos China, habían descendido un 45%. Krugman, Paul, “How the West Is Strangling Putin’s Economy”, *New York Times*, 19 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2022/05/19/opinion/putin-russia-sanctions-ukraine.html>

presentan una creciente complejidad, configurados por decisiones en diversos foros multilaterales y también por el impacto extraterritorial de ciertas decisiones nacionales de determinados países, como EE. UU. En los últimos años, la aplicación de sanciones sin un mandato de las Naciones Unidas ha sido un enfoque político frecuente y controvertido, rechazado por una parte considerable de la comunidad internacional que cuestiona la legitimidad de este tipo de decisiones cuando son adoptadas unilateralmente o por grupos de Estados. Estos regímenes han tenido un desarrollo importante en los países occidentales, y en algunos ámbitos penetran en el área de la rivalidad sistémica. Una característica de estos mecanismos es la frecuente coordinación y concertación de las sanciones entre la Unión Europea, EE. UU. y otros aliados de la OTAN no miembros de la UE, junto a otros países afines (Australia, Japón, República de Corea, etc.), que les ha dado una creciente fuerza como instrumento de política exterior y de seguridad.

En general, los regímenes de sanciones actuales —cuando son amplios y contra objetivos concretos bien elegidos— permiten debilitar al adversario y reducir su capacidad de acción, a veces acortando los conflictos o permitiendo el inicio de una negociación. Por ejemplo, la congelación de activos es una sanción específica que puede orientarse con precisión contra los líderes políticos y las élites del Estado objetivo, sin que se produzcan daños similares contra el resto de la población, lo que distingue la congelación de activos de otros tipos de sanciones económicas más comunes, como los embargos comerciales.

Dentro de la acción multilateral de la UE, la política de sanciones es uno de los instrumentos no militares de represalia, presión y disuasión usados con más frecuencia. La UE dispone de instrumentos jurídicos para adoptar decisiones vinculantes en el ámbito de las medidas restrictivas. Denominados regímenes de sanciones o de medidas restrictivas, el procedimiento de su aplicación se superpone al de la participación de los Estados miembros en los regímenes de control de exportaciones antes citados. Aunque sanciones y medidas restrictivas son consideradas como un mismo concepto por la UE, en la práctica puede haber medidas restrictivas sin carácter sancionador⁵⁴.

54 Es el caso de determinadas restricciones a la exportación a Irán de tecnologías asociadas al sector nuclear, derivadas de la resolución CSNU 2231 que endosó el *Plan de Acción Integral Conjunto* en 2015 para no rebasar los límites de centrifugadoras, agua pesada, etc., necesarios para el desarrollo de un programa nuclear pacífico. Estas medidas no se consideran sanciones. También es el caso de embargos de armas en los que se excluye de la restricción a las autoridades legítimas del Estado, o de embargos orientados a mitigar un conflicto bélico en curso. Por lo tanto, hay embargos de armas que no se consideran sanciones, pero sí son medidas restrictivas enfocadas a finalizar un conflicto o mitigar sus efectos.

Hay una considerable complejidad en el proceso de coordinación internacional entre Estados en la UE —en los grupos de trabajo especializados, en el Grupo de Consejeros de Relaciones Exteriores⁵⁵, en el Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos (COREPER) y en el Consejo Europeo— y posteriormente en la coordinación nacional entre organismos estatales en el proceso de aplicación y seguimiento de los regímenes de sanciones. También se detectan desfases y lagunas jurídicas entre el marco internacional en el que se adoptan las decisiones y el marco normativo nacional en el que se encuentran los instrumentos para su aplicación. Las áreas de aplicación de las sanciones o medidas restrictivas se pueden clasificar en la siguiente tipología:

- *Productos y servicios sometidos a control por licencia de exportación*, como el armamento, tecnología militar, tecnología doble uso y otros materiales sensibles relacionados con ellas, en los que los Estados suministradores tienen mecanismos de control ya establecidos⁵⁶. El control de exportaciones para prevenir la proliferación tecnológica-militar es el instrumento que los gobiernos utilizan para aplicar sanciones o medidas restrictivas cuando se trata de productos, tecnologías y materiales incluidos en las listas de control de los regímenes multilaterales de control de exportaciones⁵⁷, ampliados con la cláusula de discrecionalidad para aplicación de licencias⁵⁸. La UE tiene un mecanismo propio que aplican los Estados miembros con decisiones nacionales. De acuerdo con el artículo 2.1 de la Posición Común 2008/944/PESC, el primer criterio para la concesión de licencias es el respeto de los compromisos y obligaciones internacionales de los Estados miembros, en particular las sanciones adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o la Unión Europea,

55 El Grupo “RELEX” se ocupa de los aspectos jurídicos, financieros e institucionales de la Política Exterior y de Seguridad Común: sanciones, operaciones de gestión de crisis de la UE, representantes especiales de la UE, financiación de actividades exteriores, no proliferación y otras cuestiones transversales.

56 En España el proceso está regulado por la *Ley 53/2007, de 28 de diciembre, sobre el control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso* y *Real Decreto 679/2014, de 1 de agosto*.

57 Grupo de Suministradores Nucleares, Grupo de Australia, Régimen de Control de Tecnología de Misiles y *Arreglo de Wassenaar*.

58 En España el artículo 2.4 *Real Decreto 679/2014*. La aplicación de sanciones en este ámbito puede realizarse extendiendo las denegaciones de licencia a todas las solicitudes con destino al país sancionado, basándose en una “presunción de denegación” que se extiende a otros productos y servicios asociados o similares a los de las listas de control.

los acuerdos de no proliferación y sobre otros temas, así como otras obligaciones internacionales⁵⁹.

- *Productos y servicios que no requieren control por licencia.* Cuando se aplican las sanciones en este tipo de operaciones comerciales no existe un mecanismo de control preexistente, por lo que es necesario establecer uno nuevo que tenga una base legal y que sea conocido por las empresas de antemano, para que no tengan que consultar caso por caso. Por ello es necesario establecer un procedimiento administrativo que cuente con una base normativa que desarrolle en detalle los instrumentos internacionales de los que se derivan las obligaciones jurídicas del Estado para aplicar sanciones. Habitualmente solo existe el control fiscal y aduanero para asegurar su cumplimiento, pero no hay un mecanismo específico de control de exportaciones regulado.
- *Flujos de capitales, depósitos de capitales y otros bienes.* En general, existen mecanismos de control por parte de las autoridades fiscales y del tesoro. No obstante, en la congelación de fondos se plantea el problema de la identificación del propietario y de la base jurídica nacional para llevar a cabo la congelación de fondos de una determinada empresa o persona física. Otro caso es la existencia de fondos originados en el país sancionado que pueden proceder del blanqueo de dinero y la evasión de capitales, cuestión en la que los comités de sanciones de NNUU no siempre se consideran competentes y que puede entrar en el ámbito de aplicación de otros tratados, como por ejemplo el procedimiento de recuperación de activos financieros en la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. La congelación de activos es una sanción específica que puede orientarse con precisión contra los líderes políticos y las élites del Estado objetivo, sin que se produzcan daños similares contra el resto de la población, lo que distingue la congelación de activos de

59 La necesidad de armonizar las políticas de exportación de armamento de los países europeos condujo a la propuesta británica de crear un Código de conducta en 1998 con ocho criterios básicos para orientar las decisiones en la exportación, caso por caso. En 2008 este *Código de conducta* se convirtió en la *Posición Común 2008/944/PESC del Consejo de 8 de diciembre de 2008 por la que se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares*. Pero en este caso la interpretación de los criterios y su aplicación para la concesión de licencias de exportación es competencia nacional, mientras que las nuevas propuestas planteadas en materia de sanciones apuntar a decisiones colectivas, adquiriendo un alcance diferente. Según el artículo 2.1.a) de la *Posición Común 2008/944*, “se denegará la licencia de exportación si su concesión no es compatible, entre otras cosas, con:

a) las obligaciones internacionales de los Estados miembros y sus compromisos de respetar los embargos de armas de las Naciones Unidas, la Unión Europea y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa; [...]”.

otros tipos de sanciones económicas más comunes, como los embargos comerciales. Otro instrumento en este ámbito es la condicionalidad política y eventual suspensión de ayuda por parte de las instituciones financieras internacionales, como el FMI y el Banco Mundial. Los elementos de esta condicionalidad pueden incluir el respeto a los derechos humanos, la democracia, los niveles de gasto militar, etc.

- *Restricción de movimientos de determinadas personas (entrada o tránsito en el territorio nacional), y denegación de visados.* Se trata de procedimientos consolidados en el marco del control de inmigración.

Hasta hace pocos años, los regímenes de sanciones se adoptaban caso por caso sobre países concretos, tomando cada uno de ellos como un proceso específico. Sin embargo, existe una tendencia en algunos Estados —entre ellos los miembros de la Unión Europea— hacia el establecimiento de regímenes de sanciones con procedimientos genéricos preestablecidos para determinadas áreas temáticas de carácter transversal, que luego serían aplicadas a personas o entidades públicas y privadas de cualquier país, en caso de decidirse así. Ejemplos de este enfoque son las sanciones contra responsables de ataques con armas químicas, de la violación de derechos humanos y de ciberataques.

Una cuestión clave en este proceso es la atribución de responsabilidad para determinar e identificar a los responsables a los que se aplicarán las sanciones, lo que conlleva una gran complejidad en la investigación forense, especialmente en el procedimiento de atribución de responsabilidad cuando los hechos se producen en un Estado que no desea cooperar en la investigación⁶⁰. En muchos casos, un desafío técnico y legal es la necesidad de tener acceso a las pruebas, y de mantener y garantizar la cadena de custodia de las pruebas recogidas, especialmente cuando los hechos que originan las sanciones se han producido en países en conflicto que no tienen intención de cooperar en la investigación. El caso de los ciberataques plantea aún mayor complejidad en la atribución de la responsabilidad. Aunque existen procedimientos eficaces de investigación forense, no siempre es posible determinar con certeza la identidad del atacante. Existen técnicas de evasión y de encubrimiento del IP, incluida la posibilidad de actuar desde un tercer Estado sin conocimiento de sus autoridades. En algunos casos, para la investigación se

60 Por ejemplo, durante la investigación por uso de armas químicas en Siria, la autoridad de la OPAQ fue cuestionada por determinados Estados, haciendo inviable su gestión de la investigación. También se cuestionó la seguridad de la cadena de custodia desde el lugar donde se recogieron las pruebas hasta el laboratorio donde se analizaron.

barajan opciones de recurso a fuentes abiertas combinado con el análisis del contexto geopolítico para la atribución de responsabilidad, pero se trata de procedimientos sin suficiente base jurídica, que no se utilizan en la investigación forense convencional necesaria para iniciar un proceso judicial⁶¹.

En general, las medidas restrictivas y las sanciones aplicadas con motivaciones estratégicas pueden dejar abierta la vía de la negociación. Sin embargo, la experiencia es que cuando se orientan a impulsar cambios en un régimen político —cambios asociados a la defensa del pluralismo democrático, las libertades públicas o los derechos humanos— el país sancionado reafirma su posición y rechaza estas medidas como una “injerencia en asuntos internos”, incluso buscando el amparo de la Carta de las Naciones Unidas⁶². Las políticas orientadas a la defensa y promoción de estos valores en países con regímenes autoritarios o totalitarios, donde prevalecen otros elementos ideológicos, se han convertido en un área de fricción internacional en la que hasta ahora no se ha encontrado un canal de negociación viable. A pesar de todo, las medidas restrictivas y sanciones seguirán siendo un instrumento fundamental de la estrategia política y de seguridad de los Estados occidentales, con más ventajas que desventajas, permitiendo ejercer presión con objetivos precisos por debajo del nivel del conflicto armado y evitando una escalada. Su eficacia como parte de una estrategia también radica en la capacidad que proporciona para la respuesta flexible y la disuasión, algo que —unido al carácter reversible de las sanciones— también podría tener valor estratégico en el contexto de conflictos híbridos. En todo caso, será necesario desarrollar y actualizar la base legislativa adecuada a nivel nacional en los Estados que las apliquen y, al mismo tiempo, en las organizaciones que sirvan como foro de negociación y adopción de decisiones con implicaciones legales, como es el caso de la UE, especialmente en las lagunas que pudiera haber en los aspectos procesales.

Otros Estados occidentales, muchos de ellos miembros de la OTAN, también disponen de mecanismos jurídicos para el desarrollo y la aplicación de medidas restrictivas, que suelen estar orientadas de forma similar mediante mecanismos de concertación multilateral no vinculantes. Sin embargo, la OTAN en sí misma no es un foro competente en la materia. Algunos Estados que no son miembros de

61 Ejemplos recientes del recurso a fuentes abiertas para determinar la responsabilidad de un ataque están en la publicación de datos por entes de investigación periodística en internet tales como *Bellingcat* y *The Insider*, que participaron en la difusión periodística de informaciones sobre el atentado químico de Salisbury (marzo de 2018) y del ataque cibernético contra la OPAQ en La Haya (octubre de 2018). La técnica de *Bellingcat*, con sede en Leicester (Reino Unido), incluye el cruce de datos de redes sociales, noticias, bases de datos públicas, imágenes y contenidos de internet.

62 Por ejemplo, los casos de Rusia, China, Siria, Irán y Venezuela.

la UE ni de la OTAN —como Australia, Japón o la República de Corea— suelen seguir pautas similares mediante el intercambio de información y la coordinación con los anteriores, a no ser que exista ya una decisión y base jurídica al respecto en el marco de las Naciones Unidas. Finalmente, otros Estados no afines a estos grupos —la mayoría— se limitan a las obligaciones establecidas en las resoluciones de las Naciones Unidas.

Hacia un multilateralismo cooperativo

La comunidad internacional necesita preservar el multilateralismo como pilar fundamental de la estabilidad internacional. Para ello es preciso establecer metas claras para mejorar la interacción en los organismos internacionales, evolucionando hacia un multilateralismo orientado a resultados, o un *multilateralismo cooperativo*, renunciando a utilizar estos foros como escenario de confrontación. Para ello, tomando la experiencia de iniciativas multilaterales más recientes, podrían mejorarse los canales de comunicación, las modalidades de cooperación, y el proceso de adopción de decisiones⁶³:

- *Mejorar la interacción y la comunicación.* El debate interactivo es difícil en las sesiones de los organismos multilaterales. Las reuniones están dominadas por un gran número de declaraciones nacionales y flujos de comunicación unidireccionales, lo que deja poco tiempo para un verdadero debate y para la negociación. Como resultado, la interacción real se desarrolla principalmente en grupos de Estados afines, con intereses similares o con vínculos históricos y políticos específicos. Sin embargo, la comunicación entre Estados de diferentes “grupos de afinidad” es limitada. Las declaraciones y la expresión de opiniones en las sesiones plenarias rara vez permiten la evolución de un debate. Todo esto hace que la adopción de decisiones sea lenta y difícil. Para conseguir mayores resultados, las delegaciones necesitan entablar una comunicación más allá de los grupos regionales y de los “grupos de afinidad política”: escucharse mutuamente, interactuar y comprender mejor las preocupaciones de los demás. Esto requiere un debate más interactivo en foros *ad hoc* y más consultas trans-regionales.
- *Superar las asimetrías de información.* Los organismos internacionales podrían asistir en la formación de personal de los Estados que no dispongan de medios propios y tengan intereses en juego, equilibrar el acceso a la información

63 Casi todos estos elementos han sido prácticas habituales en la Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo Nuclear y en las Cumbres de Seguridad Nuclear.

de interés común para un proceso de debate y adopción de decisiones más efectivo, con sesiones informativas interactivas y consultas frecuentes con los Estados sobre temas incluidos en la agenda. Las asimetrías de la información pueden conducir a diferentes disfunciones en las organizaciones multilaterales, especialmente cuando una parte aprovecha la falta de conocimiento de la otra parte en temas de naturaleza técnica, en función de los diferentes niveles de experiencia y formación del personal de las delegaciones. Para moverse en un terreno más seguro, según su percepción, los participantes en desventaja tienden a reinterpretar los elementos del debate o de los documentos de trabajo en términos políticos e ideológicos, muchas veces de forma errónea. Esta asimetría en el acceso y análisis de la información también puede ser aprovechada por Estados con ventaja para influir en la adopción de decisiones cuyo alcance técnico no es comprendido por todas las delegaciones presentes, lo que a la larga genera desconfianza. Casi siempre, el desconocimiento de las materias técnicas tratadas por una parte de los asistentes dificulta el debate y la adopción de decisiones.

- *Desarrollar una interacción constructiva y orientada a resultados.* La interacción en los foros multilaterales debería basarse en una estrategia de beneficio mutuo, y no en un *juego de suma cero*, o en un *escenario de confrontación retórica*. De ahí la necesidad de estructurar la interacción en temas específicos, fomentar un enfoque temático en las reuniones y dejar las agendas integrales para hacer balance de resultados. En este contexto, los comités, grupos de trabajo y equipos de trabajo pueden convertirse en subestructuras para el trabajo colectivo con un objetivo claro, en lugar de significar solamente visibilidad y “prestigio”. También es posible utilizar “agrupaciones cooperativas” voluntarias y abiertas para abordar cuestiones específicas de interés común. Los delegados de los Estados participantes se pueden incorporar a esos equipos, fruto del reparto de tareas, definiendo claramente las funciones que asumirán según el mandato y los objetivos establecidos por reuniones plenarias, y no con el único objetivo de tener visibilidad nacional o personal.
- *Mecanismos eficaces de adopción de decisiones.* La participación activa debería medirse a través de las contribuciones constructivas para alcanzar objetivos comunes. Se debería asumir que los Estados que se integren un órgano ejecutivo multilateral deben aportar su contribución a este proceso, y no bloquearlo. Las reglas de rotación de miembros en los órganos ejecutivos y comisiones temáticas deberían tener en cuenta este requisito. Esta lógica debería aplicarse también en los esquemas de “representación regional” en los órganos ejecutivos. Se requieren mandatos claros de los Estados

representados de cada región, desarrollar mecanismos de seguimiento y retroalimentación sobre la toma de decisiones y su implementación, a fin de garantizar que un Estado elegido por un grupo regional en rotación realmente represente los intereses de esa región o del grupo de Estados, y no solo a sus propios intereses nacionales.

- *Promoción de la interacción trans-regional.* La afinidad entre Estados no está necesariamente vinculada a regiones geográficas, sino a valores e intereses concretos. En algunos casos, hay controversias dentro de los grupos regionales que bloquean su actividad. En otros casos, el grupo regional está dominado por la actividad de pocos Estados que asumen el protagonismo y ejercen presiones sobre otros, distorsionando el resultado de las reuniones y decisiones. La cooperación en *grupos de trabajo trans-regionales* podría mejorar los resultados. Esto implicaría promover la participación en grupos de trabajo basados en intereses y afinidades, independientemente de la región a la que pertenezcan los Estados interesados, rompiendo moldes que muchas veces están sujetos a condiciones políticas que no tienen relación con el tema tratado.

8. Estado y sistema internacional

Coexisten certezas e incógnitas sobre las que serán las fuentes de poder en la segunda mitad del siglo XXI debido a múltiples factores. Entre ellos está el impacto de la tecnología en la transformación de los sistemas económicos, políticos y militares; el impacto geopolítico de las nuevas fuentes de energía; y el surgimiento de nuevos planteamientos estratégicos, en parte hoy desconocidos. Pero no debemos olvidar la importancia del *poder de las ideas y de los valores* como motor de la acción política. Es difícil para una potencia regional o global no disponer de recursos en todas las dimensiones clave, entre las que el territorio y la población podrían perder en el futuro relevancia frente a otros factores.

En la transición hacia una nueva relación de fuerzas también ha incidido, además de un desarrollo económico desigual, el proceso de modernización y difusión tecnológica, acelerado desde fines del siglo XX, con una transformación gradual de los sistemas militares más avanzados. En cuanto a los riesgos y amenazas emergentes, su presencia y desarrollo es transversal, abarcando todo el planeta y planteando desafíos a medida que avanza el desarrollo tecnológico en la cuarta revolución industrial, dominada por la digitalización, la informática, las nuevas tecnologías de la comunicación y la biotecnología. Consecuencia del desarrollo de estos factores en los últimos decenios es el cambio conceptual que se produce con la incorporación de ámbitos de actuación no estrictamente territoriales

desde el punto de vista del Estado, como el espacio exterior y el ciberespacio. La ampliación progresiva del ámbito operativo militar al espacio ultraterrestre y el ciberespacio, y la emergencia de nuevas tecnologías y tipos de armamento inciden en un cambio conceptual de la disuasión y la respuesta militar, influyendo en la evolución de los conceptos de disuasión y defensa.

En las últimas décadas, el desarrollo de tecnologías sensibles y de doble uso ha tenido un impacto decisivo en los ámbitos industrial y económico. Partiendo inicialmente de un eje primario de innovación tecnológica (EE. UU., Europa y Japón, principalmente) tiende a difundirse por la mayor parte del planeta a través de ejes secundarios que primero adoptan la tecnología para luego replicarla, modificarla y hacer nuevas variantes industriales, especialmente desde Asia. Un eje secundario de adquisición-reproducción tecnológica emerge gradualmente, formado por países del Lejano Oriente, Asia Meridional y Oriente Medio, con una creciente importancia.

El comienzo de la tercera década del siglo XXI también está marcado por la “gran pandemia” de COVID-19, que ha puesto en jaque a los sistemas sanitarios nacionales y a la economía mundial, agitando los cimientos de los Estados más débiles. La profunda crisis económica en la que se ha sumido la mayor parte del planeta a medida que avanzaba la pandemia de COVID-19 en 2020 ha venido a exacerbar aún más los desequilibrios socioeconómicos y las tensiones, dando un serio golpe a importantes sectores económicos, como el turismo, los transportes y el comercio internacional. Las dudas iniciales sobre el origen de la pandemia también han incrementado la incertidumbre sobre los límites éticos de la ciencia, mientras que su desarrollo vertiginoso ha confirmado que hay amenazas de las que no puede proteger la distancia geográfica. La desigual capacidad de recuperación de los países y la adaptación tecnológica de los sistemas de producción y métodos de trabajo también inciden en una transición hacia una nueva etapa de desarrollo económico y social, en la que la digitalización y nuevas formas de energía pueden tener un futuro todavía difícil de imaginar. También aumentarán algunas vulnerabilidades derivadas de esta evolución. Es probable que algunos Estados se recuperen con mayor rapidez e intensidad, y que otros Estados se queden estancados en la crisis económica, social y, quizá, política. Los cambios inducidos por la crisis actual probablemente aumentarán también las divergencias técnicas y económicas entre Estados y dentro de ellos. En algunos casos conllevarán también una alteración de la relación de fuerzas con consecuencias estratégicas. Tras la pandemia, las consecuencias de la guerra en Ucrania también han contribuido a un deterioro de la situación económica y a una fragmentación de los mercados

internacionales. Muchos analistas ven en 2022 un retroceso de la globalización al que será necesario adaptarse.

Los Estados y las organizaciones más resistentes y capaces de recuperarse rápidamente ante la adversidad y de adaptarse a las condiciones cambiantes serán los que tendrán ventaja para mantener la estabilidad en este entorno internacional. Se trata de un escenario de grandes cambios, también afectado por las tensiones creadas por adversarios asimétricos, y por potencias regionales o globales que compiten entre sí para ampliar sus esferas de influencia a costa de la estabilidad de otros países, mientras intentan mantener su propia estabilidad interna. Los Estados se desenvuelven en la actualidad en un entorno cada vez más complejo para la defensa de sus intereses nacionales, que deben acomodarse a la búsqueda de compromisos basados en la cooperación multilateral y en el respeto a normas de rango superior. Hay una dimensión multilateral-internacional desarrollada especialmente desde mediados del siglo XX a través de organizaciones internacionales y otras formas de asociación multilateral. Esta dimensión produce una ampliación del campo de actuación institucional de los Estados y crea oportunidades de cooperación, pero también provoca una erosión de la soberanía estatal, que queda sometida a nuevas normas, compromisos y procedimientos supraestatales. En los casos de Estados descentralizados, federales o con regiones autónomas, hay además un tercer nivel de gobernanza. Es difícil prever cómo se adaptarán los Estados a este complejo sistema de estructuras superpuestas —supranacionales, nacionales y regionales— con crecientes competencias, especialmente a medida que el concepto de seguridad nacional se va ampliando desde el ámbito puramente estratégico-militar y policial a otro más complejo en el que se incluyen nuevos elementos medioambientales, económicos, demográficos y sanitarios. Actualmente es prácticamente imposible separar la seguridad interior de la exterior.

Existen otros retos importantes para la seguridad internacional. En primer lugar, el desarrollo de normas tecnológicas que incorporen consideraciones de seguridad y cooperación en el ámbito informático-digital, cuestión que se hace más urgente a medida que avanza el debate sobre la 5G. En este sentido, es necesario promover normas para lo que se podría denominar políticas “cibernéticas responsables” a nivel internacional, dado el creciente papel de la ciberseguridad y del “ciberpoder” en las estrategias de seguridad nacional⁶⁴. Otra cuestión importante será el desarrollo de capacidades para la lucha antiterrorista, incluidos no solo los escenarios del mundo industrializado, sino también operaciones en Oriente Medio, África y Asia con combates de media intensidad frente a grupos terroristas e

64 Véase Strategic Survey 2021, Londres: IISS, 2021, pp. 23-25.

insurgentes con capacidades militares. Los riesgos derivados del cambio climático constituyen también una cuestión de seguridad prioritaria que solo puede basarse en una mayor cooperación internacional.

Todo ello lleva a plantearse otra cuestión de mayor calado: la refundación del orden multilateral. Se oponen aquí dos grandes tendencias. La primera de ellas es la que propugna impulsar un orden internacional basado en un sistema de valores que implica la difusión del modelo democrático y de un sistema de gobernanza económica y social. La segunda tendencia se basa en la idea de que el buen gobierno es posible sin la democracia occidental, y que este es más seguro desde el punto de vista estratégico que “la democracia sin buen gobierno”⁶⁵. Es necesaria una diplomacia activa para modernizar los fundamentos del orden internacional, pero es previsible que en los foros multilaterales ambas corrientes de pensamiento sigan compitiendo y produciendo colisiones, a medida que algunos Estados quieran exportar sus modelos políticos, sociales y económicos a otros países, sin tener en cuenta las condiciones específicas que se dan en ellos.

En la actualidad el orden internacional presenta importantes signos de fragilidad en sus elementos constitutivos, que alteran muchas de las certezas que se daban por hecho desde mediados del siglo XX. El sistema económico y de valores del mundo occidental es quizá menos atractivo para el resto del mundo, ya que el orden político y económico liberal no siempre ha funcionado correctamente, especialmente frente a las grandes crisis de las últimas décadas. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, con frecuencia bloqueado o al margen de decisiones importantes, refleja las limitaciones del sistema multilateral creado para resolver las crisis internacionales tras la Segunda Guerra Mundial. Las relaciones transatlánticas y la propia evolución de la Unión Europea en los últimos años también reflejan esta transición de época.

Más de un siglo después de haber cerrado el ciclo de los descubrimientos geográficos y la configuración territorial del planeta por los Estados, la comunidad internacional se enfrenta a nuevos retos geopolíticos, tecnológicos y conceptuales a medida que toma forma, cada vez con mayor realismo, la identificación de nuevas fronteras que abren grandes posibilidades para la humanidad, y también grandes retos, incluidas nuevas modalidades de competición y rivalidad estratégica. Tres de ellas —el conocimiento y acceso a los recursos de los océanos y sus fondos marinos, de las zonas polares y del espacio ultraterrestre— tienen referentes geográfico-espaciales que las sitúan en una tipología estratégica clásica. La cuarta —el ciberespacio— corresponde a un nuevo concepto de la realidad virtual

65 *Ibidem*.

en el que ya estamos inmersos. En todos ellos se presentan importantes desafíos para la seguridad y para el sistema multilateral en el que se enmarca la comunidad internacional, así como retos geopolíticos y jurídicos que implican riesgos de conflicto y que pesarán en la balanza frente a las ventajas y oportunidades que ofrecen. Todo ello plantea la necesidad de una reflexión y de un esfuerzo común para reconstruir la arquitectura de seguridad global y el sistema multilateral, incorporando nuevos conceptos y planteamientos acordes con la realidad presente.

En esta evolución del escenario estratégico, los Estados se enfrentarán al desarrollo de nuevas modalidades de confrontación, de desestabilización y de conflictos armados asimétricos, así como a una fusión de estrategias a través de la *guerra híbrida*. La aceleración del cambio tecnológico conducirá a nuevos enfoques estratégicos y políticos, y en algunos casos dejará desfasados conceptos actualmente vigentes en el campo de la seguridad. Entre ellos está el acotamiento geográfico de los fenómenos, que hoy día tienen impacto en otras zonas del planeta sea cual sea su origen. La evolución hacia escenarios de conflicto y tensión más complejos, volátiles e inciertos implica la definición de un amplio espectro de amenazas y de modalidades de conflicto que requerirán también una amplia gama de capacidades para afrontarlos, a pesar de disponer de recursos limitados. Pero los rasgos de la guerra en Ucrania muestran que ese futuro aún no ha llegado y que la globalización no ha facilitado todavía el acceso a tecnologías emergentes en todas las regiones del planeta. Las amenazas militares clásicas no han desaparecido, y seguirán siendo un factor importante en la definición de estrategias de seguridad y defensa.

VIII

Riesgos, amenazas y estrategias de seguridad

El concepto de *seguridad nacional* ha evolucionado a lo largo del tiempo desde la perspectiva clásica —basada esencialmente en la integridad territorial, la independencia política y la estabilidad económica de un país— hacia un enfoque más complejo e interdisciplinar que abarca otros ámbitos de la actividad humana, abordando problemas de carácter colectivo, tales como el acceso a los recursos, la energía, los alimentos, el agua, el control del territorio, etc. Desde este enfoque se analizan los diferentes factores que constituyen el marco de estabilidad de una nación, al añadir a los factores mencionados otros relacionados directa o indirectamente con la estabilidad social, económica, medioambiental y política. Todos ellos están interrelacionados entre sí.

En los capítulos precedentes hemos visto cómo el análisis del escenario geopolítico global permite definir distintas modalidades de interacción entre los Estados, y entre estos y los actores no estatales, desde la rivalidad estratégica hasta la coexistencia y la cooperación. Factores como la gestión de recursos o el acceso a las nuevas tecnologías pueden desempeñar un papel clave al definir los fundamentos de las capacidades estatales, así como a su posibilidad real de influir en el entorno estratégico y de hacer frente a riesgos y amenazas. El periodo actual se caracteriza, entre otros rasgos, por rápidos cambios en el entorno geopolítico y tecnológico, que ponen a prueba la capacidad de adaptación de los Estados y de sus estrategias de seguridad nacional.

El multilateralismo se basa en la cooperación entre Estados, y cuando estos se hallan bajo presión o en conflicto, la eficacia del sistema multilateral se ve afectada. La paz y la seguridad internacionales también sufren las repercusiones externas de los problemas “nacionales”. En estos escenarios de inestabilidad y conflictos

internos, el respeto a los compromisos adquiridos internacionalmente a favor de la gobernanza responsable implica involucrar a los grupos de la sociedad civil, apoyar los modelos de gobernanza participativa y hacer mejor uso de las nuevas tecnologías¹.

El Estado contemporáneo debe abordar un complejo mecanismo de equilibrios entre las instituciones y la sociedad civil; entre el ejercicio del poder político y el contrato social entre los gobernantes y los gobernados; entre la obtención de recursos y el suministro de servicios a la población; entre la autoridad legítima del gobierno en la sociedad y la expresión de intereses desde esta hacia los gobernantes que elige; entre la seguridad, el bienestar y los derechos fundamentales². Además, en muchos casos existe en la práctica una confluencia entre el *pacto de lealtad* de los ciudadanos con el Estado y la lealtad del Estado hacia principios integrados en el sistema de valores de una comunidad.

1. Estado y seguridad

En el origen de la formación de los Estados modernos destacan dos fenómenos clave asociados a la soberanía: el *monopolio de los medios de coerción y de la fuerza militar*, y el *monopolio de la imposición fiscal*. Ambos estaban relacionados a través del mecanismo de financiación de los ejércitos y de los medios de control del orden público interno, e impulsaron el desarrollo de estructuras propias del Estado moderno en España, Francia y Reino Unido desde fines del siglo XV. Las necesidades militares requerían complejas organizaciones para el reclutamiento, el suministro de armas y provisiones, los medios de transporte, la logística y el mantenimiento de los ejércitos, creando organizaciones de gestión recursos con una envergadura suficiente para movilizar a decenas de miles de efectivos, y anticipando otros componentes de las estructuras estatales, incluida la burocracia administrativa y diplomática.

La historiografía muestra que el Estado moderno se ha desarrollado en Europa como resultado de sucesivas modificaciones de regímenes políticos preexistentes a lo largo de un periodo de cinco siglos. Las motivaciones del poder político y militar

1 Las propuestas concretas de la Comisión Independiente sobre el Multilateralismo están recogidas en el informe del International Peace Institute, *Pulling Together: The Multilateral System and Its Future. Report of the Independent Commission on Multilateralism*, Nueva York / Viena / Baréin: IPI, 2016, pp. 25-27.

2 Véase Williams, Phil. "The Global Crisis of Governance", en H. Matfess y M. Miklaucic (eds.), *Beyond Convergence*, Institute for National Strategic Studies, Washington D. C.: National Defense University, 2016, pp. 25-35.

de los Estados a lo largo de varios siglos, por una parte, y las demandas de participación y protección de la sociedad, por otra, han conducido a tres fenómenos asociados entre sí, aunque suelen ser estudiados de forma separada: la *formación de la Administración del Estado* y el desarrollo de sus capacidades, incluidas las militares y de seguridad; los *pactos políticos con la sociedad para establecer sistemas de gobierno legítimos ampliamente aceptados*; y el *desarrollo jurídico* necesario para alcanzar un equilibrio entre las necesidades del Estado y las de la sociedad. Sin embargo, los estudios históricos constatan también que el desarrollo de los modelos estatales a través del tiempo no se ha basado en proyectos diseñados previamente, sino que han sido el resultado de una sucesión de reacciones a necesidades concretas a corto y medio plazo, una construcción gradual, dando a los Estados las características actuales a modo de mosaico, resultado de ajustes y medidas superpuestas, muchas veces improvisadas o enfocadas a objetivos inmediatos.

Este proceso ha implicado a lo largo de la historia, de forma paralela, la desarticulación e integración de otras entidades político-territoriales. En el siglo XIV se contaban unas 1.000 entidades político-territoriales independientes o autónomas solo en Europa. Estas se redujeron a la mitad en el siglo XVI, y a unas 350 a fines del siglo XVIII. Hoy toda la comunidad internacional en los cinco continentes cuenta con dos centenares de Estados soberanos. Los conflictos bélicos han desempeñado en este proceso un papel fundamental, y no solo en la integración progresiva de dichas entidades político-territoriales, sino también en la creación de las estructuras internas de los Estados modernos³. Esto refleja la importancia que ha tenido a través de la historia en la configuración estatal la estrategia de seguridad —o de expansión militar— y el desarrollo de capacidades defensivas frente a amenazas externas.

El Estado moderno ha atravesado posteriormente nuevas fases evolutivas que influyen en la definición de la seguridad nacional y en el desarrollo de sus capacidades. Destaca, en primer lugar, la penetración de intereses estructurados de la sociedad en el Estado, principalmente a través del sufragio universal, y de la actuación de partidos políticos y sindicatos desde fines del siglo XIX. En cierto modo, este fenómeno del desarrollo del asociacionismo político en defensa de intereses sociales vino a modificar la configuración del antiguo modelo de “unidad estatal” bajo soberanos absolutos, existente hasta mediados del siglo

3 Esta es una de las tesis centrales de Charles Tilly desarrollada en dos de sus obras: *The Formation of National States in western Europe*, Princeton (N. J.): Princeton University Press, 1975; y *Coercion, Capital, and European States, A.D. 990-1990*, Cambridge (Mass.): B. Blackwell, 1990.

XIX, ampliando sus funciones y desplazando el centro de gravedad del poder legítimo. La seguridad nacional, con el tiempo, acabó convirtiéndose en una cuestión política sometida a examen del sistema de partidos políticos y de la opinión pública. Por lo tanto, el análisis de la evolución histórica del concepto de *seguridad nacional* parte del reconocimiento de su papel en la formación del Estado moderno, su desarrollo gradual y fragmentario con decisiones enfocadas habitualmente a cubrir necesidades a corto plazo, y su ampliación progresiva, ya en el siglo XX, a una gama de asuntos no exclusivamente militares ni policiales, dentro de un campo multidisciplinar, que conlleva una selección de prioridades para la asignación de recursos limitados. En la actualidad todo ello se enmarca en un escenario internacional en el que se superponen también entes supranacionales generadores de normas o de compromisos que encauzan, limitan o impulsan las respuestas de los Estados.

Actualmente, los gobiernos deben sopesar las ventajas y desventajas de las partidas de gasto del presupuesto nacional asignadas a la seguridad y la defensa nacional, su incidencia en los niveles de seguridad y de bienestar social, así como su impacto en la economía nacional. Desde mediados del siglo XX la relación entre ingresos y gastos del Estado ha dado lugar en gran parte de la comunidad internacional a un desarrollo del modelo fiscal, que en la mayoría de los casos ha conducido a un creciente endeudamiento con relación al PIB, una deuda con frecuencia derivada inicialmente de las necesidades de financiación de conflictos bélicos —especialmente la Primera y la Segunda Guerras Mundiales—. Posteriormente, esta tendencia se ha acentuado en el *Estado del bienestar* con las necesidades de la reconstrucción económica, de las demandas de servicios y de la protección social. A principios del siglo XXI, el desequilibrio fiscal ha alcanzado un nivel aún más elevado en muchas economías industrializadas, especialmente tras la crisis financiera de 2008 y la crisis sanitaria de 2020-2021. Esto ha condicionado la selección de prioridades políticas en materia de gasto, y afectando también a las partidas asignadas a defensa, seguridad interior y, en general, a la seguridad nacional.

En la actualidad, la mayoría de los Estados —en particular en el mundo occidental— quedan situados entre dos polos que condicionan sus políticas: el de la sociedad civil en la que se basa su legitimidad y a la que representan, y el del mundo globalizado, en el que se integra la comunidad internacional y sus organizaciones internacionales. En otras épocas la legitimación estatal se medía solo desde un *criterio vertical*, en la relación entre gobernantes y gobernados, pero ahora también se mide según un *criterio horizontal*, teniendo en cuenta la comparación entre los gobernantes de un país y los de otros países, la relación entre ellos, así como la relación

con sus respectivas opiniones públicas⁴. Esta comparación abarca las políticas de seguridad de cada uno de ellos y la relación que existe entre costes y beneficios de la inversión en seguridad en la medida en la que son percibidos no solo por los analistas especializados, sino también por la opinión pública. Los medios de comunicación y las redes sociales a través de las tecnologías de la información desempeñan aquí un papel fundamental.

A partir de la posguerra se han desarrollado “poderes supra-estatales” —como las organizaciones internacionales— que condicionan a los Estados y limitan su soberanía, facilitándoles a la vez una ampliación de su propio campo de actuación y de influencia. En el caso de nuestro entorno, la UE, la OTAN, la ONU y la OSCE constituyen los pilares fundamentales de ese marco supranacional. Este fenómeno está asociado a la globalización económica y social de las últimas décadas, la tendencia a la integración de mercados, la permeabilidad de las fronteras, y a la inclusión en la agenda multilateral de problemas que antes solo formaban parte de la política nacional —como es el caso del medio ambiente o de los movimientos migratorios— lo que exige una mayor cooperación internacional. En la coyuntura actual, es evidente que los Estados no dominan los fenómenos económicos, sociales y naturales, sino que están condicionados por ellos, lo que les impulsa a cooperar en el plano bilateral y, principalmente, en el multilateral.

Queda por definir cuál será la relación futura entre el ciudadano y los poderes supra-estatales e internacionales, cada vez más importantes, en cuya actividad su participación es menor que en los sistemas políticos nacionales, o incluso nula, lo que plantea de forma recurrente la cuestión de la legitimidad de dichos poderes cuando toman o impulsan decisiones con impacto directo en la sociedad. Esta tendencia puede interpretarse como una “soberanía compartida” del Estado en un número creciente de ámbitos de actuación, que se extiende no solamente a cuestiones de política internacional, sino también a cuestiones financieras, medioambientales, sanitarias, de seguridad alimentaria, de defensa, o de operaciones de paz, dando lugar a una compleja red de ordenamientos legales y mecanismos de adopción de decisiones, en los que los Estados nacionales son solo uno de los actores en un sistema que carece de “centro de gobierno” propio. Por estas razones, en la actualidad los Estados están sometidos a considerables tensiones políticas, económicas, fiscales y sociales, en la mayoría de los casos relacionadas entre sí, en las que es difícil adoptar decisiones totalmente autónomas. Por una parte, las normas supra-estatales han reducido la autonomía estatal, dejando a las

4 Sobre esta cuestión véase: Cassese, Sabino, *Governare gli italiani: storia dello Stato*, Bologna: Il Mulino, 2014, pp. 15-17 y 369-381.

normas nacionales en un plano secundario. Por otra, los Estados han ampliado su alcance de acción a través de foros multilaterales, participando en el desarrollo de esas normas supra-estatales. En este marco se sitúan los progresos de la integración europea desde fines de los años 50 del siglo XX y su propia inserción en el desarrollo de la globalización de las últimas décadas.

2. Antecedentes históricos de las estrategias de seguridad

No existe una definición de “estrategia” aceptada universalmente. Los orígenes del término se remontan a la Grecia clásica, haciendo referencia a la planificación de operaciones por los mandos militares. El término fue introducido en círculos académicos y militares europeos en el siglo XVIII a través de algunos tratados de táctica y estrategia militar. Entre ellos se encontraban las *Reflexiones militares* de Álvaro de Navia-Osorio, que, además de aportar su análisis innovador del valor de la guerra irregular en un conflicto militar, fue uno de los que introdujo en su tratado la idea de la influencia de la política en la guerra⁵. El término “estrategia” se consolidó en ciertas corrientes de pensamiento, primero en Francia y más tarde en Prusia. La traducción al francés de textos griegos sobre táctica militar y el uso del término a fines del siglo XVIII en ambos países abrió paso al desarrollo gradual de un “nuevo concepto de estrategia”⁶.

En Prusia, el rey Federico el Grande fue el impulsor de una “ciencia militar” y de un ejército altamente eficaz, pero el desarrollo conceptual prusiano de una “nueva estrategia” llegó más tarde, ya en el contexto de las guerras napoleónicas, con la publicación de dos tratados por von Bülow que, al igual que en el caso de los tratados franceses de la época, se limitaba a las operaciones

5 Álvaro de Navia-Osorio, *Reflexiones militares del Vizconde de Puerto*, Juan Francisco Mairesse y Alexandro Vimercato, Turín, 1724-1727. Esta obra se tradujo al inglés, francés, alemán, polaco e italiano entre 1737 y 1760, lo que refleja su influencia fuera de España y su estudio en academias militares extranjeras. Véase también: Pelayo Fernández García, *Las Reflexiones militares del marqués de Santa Cruz de Marcenado y su influencia más allá de las fronteras nacionales*. Madrid: Ministerio de Defensa, 2015.

6 Paul Gédéon Joly de Maizeroy tradujo un tratado militar bizantino de fines del siglo IX, atribuido al emperador Leo VI, que se publicó en 1770, introduciendo el término de “*stratégie*” en francés. Sin embargo, el concepto no se diferenciaba de la táctica militar. Véase Paul Gédéon Joly de Maizeroy, *Les Institutions militaires de L’empereur Léon le philosophe, traduites en françois, avec des notes et des observations, suivies d’une dissertation sur le Feu Grégeois et d’un Traité sur les Machines de jet des Anciens*, París : Chez Merlin, Libraire, rue de la Harpe, vis-à-vis la rue Poupée, 1770.

militares⁷. El máximo exponente de este desarrollo conceptual fue Napoleón Bonaparte, y su estrategia militar fue estudiada, descrita en detalle y publicada más tarde por Henri de Jomini⁸. Fue en 1832 cuando se publicó la obra póstuma de Carl von Clausewitz, a la luz de la experiencia de las guerras napoleónicas, en la que lo militar y lo político convergen como vectores de una misma estrategia del Estado. Clausewitz se refiere a la división del “arte militar” comúnmente aceptada en su época entre *táctica* y *estrategia*: *la primera enseña a emplear las fuerzas en los combates, y la segunda a emplear los combates favorablemente para la conducción de la guerra*⁹.

Varias décadas más tarde, se relacionó el concepto de “estrategia” del Estado con la naciente disciplina de la *geografía política* como marco de actuación y, más tarde, con la *geopolítica*. La literatura sobre geopolítica de fines del siglo XIX y principios del XX prestó especial atención al impacto estratégico de las nuevas tecnologías de la Revolución Industrial en la política mundial. Los analistas de la época aplicaron enfoques materialistas en los que se vinculaba geografía, recursos económicos, industria, demografía, y capacidades militares y navales a los asuntos políticos contemporáneos para definir las relaciones de poder. De estos análisis se deducía que el viejo orden mundial heredado del Congreso de Viena estaba desfasado ante la emergencia de nuevas potencias que buscaban su puesto en la jerarquía internacional y competían con el Imperio Británico. Estados Unidos, Alemania, Japón y Rusia se situaban en este grupo.

El pionero de la *geopolítica* fue Friedrich Ratzel, que plasmó los conceptos de *determinismo geográfico* en la política y de *espacio vital* de una nación en su labor académica y en su obra sobre geografía política. Sin embargo, Ratzel no usó el término “*geopolítica*”¹⁰. Este término, entendido como el análisis de la influencia

7 Heinrich Dietrich von Bülow, *Versuch einer gründlichen Beleuchtung der Lehrsätze des neuern Krieges oder der reinen und angewandten Strategie aus dem Geiste des neuen Kriegs-Systems*. Berlín: Himburschen Buch handlung, 1805.

8 La estrategia diseñada por Napoleón Bonaparte en lo militar, y por su ministro de la guerra Lazar Carnot en lo que respecta a la movilización de recursos, implicaron una evolución intelectual del concepto de *estrategia*, pero siempre circunscrito al ámbito militar y sin abordar cuestiones políticas. Fue esta estrategia la que analizó Jomini, antiguo oficial francés que luego pasó a prestar servicios en el Estado Mayor ruso. Véase Baron Henri de Jomini, *L'Art de la guerre, Précis de l'art de la guerre, ou Nouveau tableau analytique des principales combinaisons de la stratégie, de la grande tactique et de la politique militaire*, París: Anselin Libraire, 1836.

9 Carl von Clausewitz, *Von Kriege*, Berlín: bei Ferdinand Dümmler, 1832. Para este ensayo se ha consultado la traducción francesa: *De la guerre*, traducido del alemán por el teniente-coronel De Vatry. París: Éditions Ivrea, 2000. Véase Libro II, cap. I, pp. 102-103.

10 Friedrich Ratzel publicó en 1897 *Politische Geographie*, Múnich y Leipzig: R. Oldenburg, 1897. No obstante, los factores relevantes de la geografía política y de la *geopolítica* están ya presentes en

de la geografía sobre el poder en las relaciones internacionales, se debe a su discípulo Rudolf Kjellén¹¹. Su posterior difusión en círculos políticos y militares corresponde al general alemán Karl Haushofer, que se inspiró en Kjellén para crear una escuela geopolítica y desarrollar la lógica del “espacio vital” de Ratzel¹². Entre las cuestiones clave de la geopolítica anterior a la Segunda Guerra Mundial estaban el concepto de “espacio vital”, la definición de fronteras y la oposición entre geopolítica oceánica y geopolítica continental¹³. Asumida como estrategia por el nacionalsocialismo, la teoría del “espacio vital” quedó desacreditada más tarde por las terribles consecuencias de esta ideología durante el Tercer Reich, entre 1933 y 1945.

A fines del siglo XIX, Alfred Thayer Mahan concibió una *estrategia de supremacía naval* de EE. UU. Poco después, a principios del siglo XX, Sir Julian Corbett desarrolló un concepto estratégico de la *supremacía naval* de Gran Bretaña frente a la rivalidad de Alemania, en la que subyacía una visión geopolítica más allá de lo estrictamente militar. Pero fue Halford MacKinder quien formuló en 1904

la obra de Tucídides cuando analiza en la *Historia de la Guerra del Peloponeso* la rivalidad entre las alianzas lideradas por Atenas y Esparta en el siglo V a. C.

11 El politólogo sueco Rudolf Kjellén concebía el Estado como una fusión de elementos orgánicos y culturales determinados por la geografía que plasmó en la geopolítica y la geoconomía. Define la *geopolítica* como la ciencia del Estado como organismo geográfico o entidad en el espacio; es decir, el Estado como territorio o dominio. Ver Kjellén, Rudolf, *Stormakterna*, Stockholm: H. Geber, 1905; y *Strategy*, *op. cit.*, p. 122.

12 Karl Haushofer asumió y difundió sus ideas para llevarlas desde el ámbito académico a la política. En 1927 Haushofer publicó *Grenzen in ihrer geographischen und politischen Bedeutung* (Berlín: Kurt Vowinckel Verlag, 1927). Haushofer preveía la formación de grandes bloques territoriales bajo control de una metrópoli industrial o potencia hegemónica, con una periferia geográfica con recursos económicos que configuraba su espacio vital. Alemania, Japón, EE. UU. y la Unión Soviética tenían, según esta teoría, el perfil de las futuras potencias hegemónicas. El Tercer Reich asumió un enfoque del mundo en el que las “Grandes Naciones” se repartían el planeta de acuerdo con una jerarquía basada en la raza.

13 El “espacio vital”, término actualmente en desuso y de difícil delimitación en la realidad, puede verse como una proyección geográfica del entorno de subsistencia de un sistema socioeconómico y político, que trasciende a la manipulación política del concepto por los regímenes totalitarios del siglo XX. La desaparición de algunas culturas de la Antigüedad también se ha explicado, entre otros factores, por el agotamiento de los recursos naturales que las sustentaban y por la conquista y apropiación de dichos recursos por pueblos invasores. Sin embargo, existe una relación conceptual entre la política actual de Rusia en Europa Oriental y las doctrinas geopolíticas de principios del siglo XX, herederas del concepto de “espacio vital” de Kjellén y de la instrumentalización de vínculos étnicos y lingüísticos con determinados grupos de población más allá de las propias fronteras en territorios de Ucrania, Bielorrusia, la región báltica y el Cáucaso. En el siglo XXI, al concepto clásico de “espacio vital” habría que sumar el ciberespacio, el espacio ultraterrestre y los fondos marinos.

una teoría que superaba los aspectos militares y navales en la relación de fuerzas mundial, entre el poder continental y el poder marítimo, frente a la rivalidad alemana, presagio de las dos guerras mundiales y de la colisión directa entre grandes potencias militares y navales, teoría que desarrolló y reelaboró en 1919 tras la Primera Guerra Mundial¹⁴. Gradualmente, *geopolítica* y *estrategia* se consolidaron como conceptos diferenciados, pero relacionados entre sí. La geopolítica analiza el escenario, las condiciones y los factores relevantes que permiten diseñar y llevar a la práctica una estrategia. El desarrollo de “estrategias nacionales”, a través de la “geopolítica” continuó su evolución tras la Segunda Guerra Mundial. Diversas teorías geopolíticas imperantes en los años 20 y 30 decayeron, debido a su papel como motor ideológico de conflictos bélicos y, en gran parte, por su relación con la Alemania nazi y el Japón imperial.

El desarrollo de la aviación en las primeras décadas del siglo XX llevó a algunos analistas a restar importancia al papel del poder naval y terrestre, ante la perspectiva de ser sobrepasados por la superioridad aérea, anticipándose a los desarrollos de los años 40 y 50¹⁵. Las armas nucleares, los misiles balísticos y aviones de largo radio de acción también redujeron la importancia de los factores geográficos en el equilibrio estratégico, aunque solo parcialmente.

En el contexto de la Segunda Guerra Mundial, Nicholas J. Spykman dio un nuevo impulso al pensamiento geopolítico. Según Spykman, el anillo de territorios litorales y marítimos que se extendía en torno al núcleo terrestre soviético desde Europa hasta Asia Oriental —el llamado “*Rimland*”— debía ser el eje del poderío económico, militar y político ejercido por EE. UU. y sus aliados atlánticos¹⁶. La geopolítica evolucionó así hacia los nuevos parámetros de la Guerra Fría, ya que la tesis de Spykman influyó en la estrategia norteamericana de la posguerra y se materializó en la *estrategia de la contención* de George Kennan desde 1946¹⁷, y la de los *desequilibrios favorables*, desarrollada por Colin S. Gray y aplicada por

14 Halford MacKinder es autor de “The Geographical Pivot of History”, publicado en *The Geographical Journal*, vol. XXIII, n.º 4, abril, 1904. Londres, 1904. En 1919 desarrolló su teoría en *Democratic Ideals and Reality*, Londres: Constable and Co., Ltd., 1919. Véase también Lawrence Freedman, *Strategy*, pp. 115-120.

15 Véase Douhet, Giulio, *Il dominio dell’Aria*, Roma: Stabilimento Poligrafico per l’Amministrazione della Guerra, 1921.

16 Destacan dos obras de Nicholas John Spykman: *America’s Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power*; Nueva York: Harcourt, Brace & Company, 1942; y *The Geography of Peace*, Nueva York: Harcourt, Brace & Company, 1944.

17 Estrategia basada en el llamado *The Long Telegram*, telegrama enviado por George Kennan desde Moscú el 22 de febrero de 1946. *Telegram 511*, Moscú, 22 de febrero de 1946, disponible en: <https://www.trumanlibraryinstitute.org/>

Foster Dulles¹⁸. En la década de los años 50 la carrera espacial abrió un nuevo horizonte para las estrategias de las dos superpotencias. Ya en los años 70 y 80 del siglo XX, la *geopolítica* y la *estrategia* se abrieron a un espectro más amplio de disciplinas, primero en el ámbito académico y luego en el político: los conflictos, la geografía física y humana, la historia, la economía y la ciencia política. Estas teorías y enfoques ganaron relevancia en la medida en la que pasaron a convertirse en referentes políticos de los gobiernos.

Así pues, a lo largo del siglo XX el concepto de *estrategia* se ha consolidado, sin que exista una definición universal del término. Con el tiempo, el concepto de estrategia y sus métodos han evolucionado y se han extendido a otros campos más allá de lo militar, como la política, la seguridad en sentido amplio, la economía y la actividad empresarial. Una definición comúnmente aceptada de estrategia es *la forma de mantener el equilibrio entre los fines, los procedimientos y los medios, y sobre los recursos y los métodos necesarios para alcanzar los objetivos previamente identificados*¹⁹. La estrategia implica también evitar que los adversarios alcancen sus objetivos contra nuestros intereses. Es, por lo tanto, más que un plan o un conjunto de planes, ya que debe prever también la forma de superar los obstáculos que puedan crear otros actores para impedirnos alcanzar nuestros objetivos.

El primer paso hacia una *estrategia de seguridad nacional* moderna fue la Ley de Seguridad Nacional de EE. UU. de 1947²⁰. Pero no fue hasta 1987 cuando se publicó la primera *Estrategia de Seguridad Nacional*, también en EE. UU., orientada a coordinar las acciones de las diferentes agencias gubernamentales con competencias en materia de seguridad²¹. Anteriormente se habían publicado libros blancos de la defensa, con un enfoque limitado a la defensa nacional. Esto no quiere decir que no haya habido estrategias de seguridad nacional anteriores, pero al menos no eran públicas. En las décadas siguientes se publicaron estrategias de seguridad nacional en otros países, especialmente a partir de la primera década del siglo XXI. En España la primera Estrategia de Seguridad Nacional se publicó en 2013.

18 Según la doctrina de los "desequilibrios favorables", en la sociedad internacional *el desequilibrio es la norma*. El objetivo político es conseguir que el desequilibrio sea favorable a los intereses del Estado mediante la práctica de una "política de potencia". El conflicto entre las dos superpotencias se caracteriza por la lucha de la URSS por el control del *núcleo continental euroasiático* y el objetivo de EE. UU. de contener su avance en el *anillo litoral*. Véase Gray, Colin S., *The Geopolitics of the Nuclear Era*, Nueva York: Crane Russak, 1977.

19 Según la interpretación de Lawrence Freedman. Véase *Strategy*, *op. cit.*, p. ix.

20 *National Security Act* de 1947, U.S. Department of Justice.

21 *National Security Strategy* (NSS) de 1987, elaborada en cumplimiento de la Goldwater-Nichols Act de 1986. Department of Defense Reorganization Act of 1986 (Public Law 99-433).

La tendencia general en las últimas décadas ha sido la fusión entre el concepto de *estrategia exterior del Estado*, más antiguo y con raíces en el pensamiento geopolítico de principios del siglo XX —en el que subyace una lógica militar— y el concepto de *seguridad nacional* multidisciplinar, más moderno y basado en una visión de la seguridad en la que los límites entre lo interior y lo exterior a un Estado son difusos. De hecho, las estrategias nacionales y colectivas analizadas en los siguientes capítulos reflejan esa fusión conceptual, de interdependencia entre lo interno y lo externo, conservando a la vez elementos geográficos, políticos y “orgánicos” heredados de la geopolítica clásica. Un cambio fundamental con respecto al pasado, al menos en Occidente, se ha producido en los valores éticos que sirven como referente en las estrategias. Todos estos elementos deben integrarse en un entorno en el que nuevas dimensiones “no geográficas” —como el espacio ultraterrestre y el ciberespacio— han pasado a ser fundamentales para el funcionamiento de la economía, la comunicación social, la política y la seguridad.

La estrategia aplicada a la geopolítica ha sido determinante en las relaciones internacionales a lo largo del siglo XX, primero dominadas por la competición entre grandes potencias y por los conflictos bélicos mundiales, más tarde por el mundo bipolar y la *política de contención* de EE. UU. y de sus aliados frente a la URSS y sus *Estados satélite*. Tras un paréntesis de menos de una década posterior al final de la Guerra Fría, la competencia estratégica entre Rusia y Occidente regresó al tablero internacional, especialmente desde la llegada de Vladimir Putin al poder en el año 2000, y se ha acentuado en los últimos años. Por otra parte, la emergencia de China como gran potencia desde fines del siglo XX hacía prever un cambio fundamental en la relación de fuerzas y el orden mundial. Este cambio tomó un nuevo impulso desde 2013 con el nombramiento Xi Jinping como presidente de China. En los últimos veinte años se han producido otros cambios importantes en el entorno de seguridad internacional, como el auge de las amenazas asimétricas, la fusión de estas últimas con la rivalidad interestatal a través de las *amenazas híbridas*, y otros desafíos derivados del cambio tecnológico o independientes de la acción política y estratégica —pero asociados a la acción humana— como el cambio climático, los crecientes desequilibrios demográficos y los flujos migratorios. Todo ello ha configurado un complejo entorno de seguridad cada vez más difícil de abarcar y gestionar por los Estados.

3. Disuasión como alternativa al conflicto bélico

Las estrategias de disuasión basadas en la *teoría de juegos* se derivan de la idea de que las decisiones adoptadas por cada actor participante dependen de las acciones que este espera que adopten los demás. A su vez, estas dependen de las

expectativas que ellos mismos tienen de la conducta de los otros competidores. Por ello, la aplicación de estrategias en este marco conduce a una forma de interdependencia, ya que las conductas y expectativas están condicionadas mutuamente. De ahí las limitaciones existentes en todas las formas de asociación entre participantes en la competición estratégica y también en los antagonismos entre oponentes, ya que hay una tensión entre conflicto y cooperación que puede plasmarse en la posibilidad de un compromiso si hubiese interés común en negociarlo para evitar males mayores.

Tradicionalmente, la fuerza militar se ha utilizado para alcanzar objetivos políticos con la condición de que hubiese una superioridad suficiente para asegurar la victoria, al menos en teoría. En caso contrario, el escenario de conflicto real se presentaba como impredecible e incierto. El concepto de “fuerza suficiente” es relativo, pues depende de la fuerza que tenga el oponente y sus aliados. Un error de cálculo sobre la relación de fuerzas puede conducir a un escenario no previsto o incluso a un desastre militar. Existen además condicionantes políticos y jurídicos en el siglo XXI que ponen límites al uso de la fuerza, desde el derecho internacional y criterios éticos hasta las presiones de la opinión pública nacional e internacional. En la actualidad, otro factor importante es la velocidad de los flujos de información, en los que también es posible la manipulación informativa, que inciden en las corrientes de opinión pública. En los Estados democráticos la opinión pública condiciona las decisiones de las instituciones políticas que, en último término, adoptan decisiones o autorizan opciones de carácter militar. Es por ello inevitable en muchos escenarios la búsqueda de alternativas al uso de la fuerza militar, ya que su empleo en el campo de batalla puede considerarse como una consecuencia del fracaso de las fases anteriores de negociación política y disuasión.

En este planteamiento, la coerción ocupa un lugar central, y no tiene por qué ser exclusivamente de carácter militar. También pueden tratarse de otras modalidades de coerción, por presiones políticas o por sanciones económicas. En este marco es preciso distinguir entre la aplicación de la disuasión —evitar que se produzca una acción del oponente— y la imposición de una determinada conducta o el cese de una acción que ya está en curso. Mientras la disuasión permite mantener el *statu quo*, la coerción puede llevar a un nuevo escenario. En el caso de existir un marco normativo o compromisos internacionales preexistentes, existe un paso intermedio entre disuasión e imposición: la coerción aplicada para el cumplimiento de dichas normas o compromisos²².

22 Véase Lawrence Freedman, *Strategy, op. cit.*, pp. 162-177.

La disuasión es viable en la rivalidad estratégica entre Estados —y entre Estados y alianzas— aunque exista una asimetría de fuerzas, ya que los oponentes pueden atacarse mutuamente causando daños, sin que ninguno de ellos tenga la capacidad de cumplir plenamente sus objetivos, o que ninguno pueda hacerlo sin un coste muy elevado²³. Esta disuasión mutua puede conducir también a compromisos que acomoden los intereses de ambas partes. La disuasión Este-Oeste permitió evitar una guerra entre bloques militares en el siglo XX, e hizo posible un acuerdo de coexistencia que se plasmó en la Carta de Helsinki. Los principios de la Carta de París dieron continuidad a estos esfuerzos hasta la primera década del siglo XXI.

La coerción militar o político-económica para forzar el cumplimiento de compromisos puede ser viable en un escenario de conflicto en el que exista una asimetría de fuerzas, de recursos y de instrumentos políticos y económicos²⁴. Se trata de instrumentos de coerción y desgaste del oponente, como se puede comprobar con ciertas políticas de aislamiento internacional mediante la aplicación de sanciones. Sin embargo, este procedimiento no siempre ha dado frutos²⁵. Por tanto, estos procedimientos conducen a resultados muy diversos en las distintas modalidades de rivalidad y escenarios de tensión. Las sanciones económicas, especialmente las restricciones tecnológicas y financieras, comportan un desgaste considerable para el Estado que las sufre, que se debilita aunque no modifique su conducta. Pero también tienen costes para los Estados que las imponen a terceros. La defensa, como la estrategia de disuasión, también está condicionada por el escenario geográfico, tal y como lo reflejan los debates sobre el acoplamiento entre la seguridad de Europa y la de Estados Unidos en el Atlántico y en el Pacífico.

Estas estrategias, que han dado resultados en el pasado, se enfrentan actualmente a escenarios de mayor complejidad. En muchos casos no son aplicables con éxito a los escenarios de conflicto habituales, como ocurre en el marco de

23 Es el caso de la disuasión nuclear y convencional entre la OTAN y el Pacto de Varsovia durante la Guerra Fría, posteriormente entre la OTAN y Rusia. También hay un equilibrio basado en la disuasión en otros niveles estratégicos, por ejemplo, entre Marruecos y Argelia, o entre Israel y otros países de Oriente Medio.

24 Un ejemplo de coerción militar es la operación de la OTAN contra Serbia en 1998 durante la guerra Kosovo. La coerción política y con sanciones económicas condujo al acuerdo nuclear con Irán en 2015.

25 Por ejemplo, Corea del Norte, sometida a las mismas presiones que Irán, no ha hecho concesiones para llegar a un acuerdo, tras haberse dotado de armas nucleares. La intervención militar en Siria y las sanciones contra este país no han conseguido alcanzar los objetivos previstos. Tampoco las sanciones contra Rusia por la invasión de Ucrania han dado resultados disuasorios, aunque sí están debilitando a Rusia.

la guerra asimétrica con actores no estatales, en la confrontación en el ciberespacio y en la guerra híbrida. La participación de Estados en entornos con reglas y condiciones diferentes a las del conflicto bélico clásico, que se caracterizan por las dificultades en la identificación de los actores participantes y en la atribución de la responsabilidad de acciones ofensivas cuando se trata de operaciones en el ciberespacio o en el espacio ultraterrestre, hace muy compleja y difícil la aplicación de los conceptos de disuasión, de coerción o de aplicación de compromisos mediante acuerdos²⁶:

- La disuasión y coerción frente a oponentes no estatales es factible cuando estos disponen de infraestructuras físicas y redes reconocibles, pero existen márgenes limitados para alcanzar compromisos entre las partes. Puede ser factible su aplicación —aunque difícil— en casos de insurgencia de actores proto-estatales, pero las posibilidades son mínimas cuando se trata de redes terroristas o criminales.
- La disuasión y coerción en el ciberespacio dependen de la capacidad de identificación de la procedencia de la amenaza o ataque, y de los actores responsables. La ubicación física del origen de la amenaza puede no ser determinante o decisiva para identificar al autor del ataque cibernético.
- La disuasión y coerción en la *guerra híbrida* también dependen de la posibilidad de identificar a los responsables de la gestión estratégica de las amenazas, de sus infraestructuras y redes. La “coerción táctica” con una intervención es posible, pero su alcance es limitado²⁷.

El empleo de tecnologías disruptivas y de una combinación heterogénea de instrumentos ofensivos en el marco de la *guerra híbrida* supone un reto conceptual para las doctrinas de disuasión actuales. Un ataque convencional o cibernético contra fuerzas nucleares, un ataque cibernético contra infraestructuras críticas o un ataque contra plataformas estratégicas vitales desplegadas en el espacio ultraterrestre son escenarios que sitúan a los decisores políticos y militares fuera del ámbito clásico de la disuasión. En una crisis de esta naturaleza sería preciso adoptar decisiones con escaso margen de tiempo, asumiendo el riesgo de llevar el conflicto a una escalada, aún sin contar con suficiente información.

26 Freedman, Lawrence, *Strategy, op. cit.*, pp. 162-177.

27 En el caso de la agresión de Rusia contra Ucrania desde 2014, a pesar de recurrir a la guerra híbrida y actores interpuestos, la responsabilidad fue identificada y se aplicaron sanciones que elevaron el coste de la intervención rusa. Sin embargo, se mantiene la ocupación de Crimea, continúan los combates al sureste de Ucrania, así como un espectro de actuaciones en el ámbito cibernético.

4. Percepción del sistema estatal: fortalezas y vulnerabilidades, riesgos y amenazas

La configuración territorial y demográfica de un Estado, su estructura socioeconómica, así como los rasgos del aparato político-administrativo y militar desarrollado a lo largo de siglos son elementos constitutivos de un país como “sistema estatal”. En el proceso de formación de los Estados modernos llevó tiempo tomar conciencia de ese sistema en su totalidad, es decir, concebido como un conjunto formado por la población, el territorio, la actividad económica, las finanzas y las instituciones, elementos en los que se basaba el poder del soberano. Fue en el siglo XVIII cuando se hicieron en Francia los primeros estudios sobre la base demográfica, económica y territorial del Estado. Entre los siglos XIX y XX los gobiernos percibieron el éxito de sus políticas y los resultados obtenidos a través de conceptos asociados al aumento de territorio, de la población, la producción económica y su capacidad financiera como elementos constitutivos del poder. En la segunda mitad del siglo XX se consolidaron conceptos como el *producto interior bruto*, la *renta per cápita* o el *gasto militar* en términos totales y porcentuales, y otros análisis cuantitativos como instrumentos para conocer el nivel de riqueza de un país, sus capacidades militares y su peso estratégico, de forma aislada o en análisis comparativo con otros Estados. Las nuevas amenazas, algunas de ellas desconocidas todavía, quedaban al margen de esta metodología.

En el “sistema estatal” hay diversos factores internos y externos que inciden en su estabilidad, cuya evolución está condicionada —entre otros— por la historia, por su sociedad, por su economía, por el contexto regional, por la naturaleza, el entorno geográfico y medioambiental. Pero también es determinante la coyuntura política y económica internacional, generando mayor incertidumbre a medida que se toma conciencia de una totalidad que va más allá de las fronteras del Estado.

Un enfoque multidisciplinar

Junto a las rivalidades estratégicas, los analistas suelen destacar entre los rasgos que caracterizan los riesgos y amenazas otros factores que dan a la seguridad nacional e internacional un carácter multidisciplinar. Los aspectos estratégicos, militares y policiales se integran en ellos como partes de un entramado conceptual más complejo. Ejemplos de ello son el cambio climático y sus consecuencias; la prevención y reacción sanitaria frente a pandemias; o la presión demográfica y económica en determinadas regiones y sus consecuencias para los movimientos

migratorios. Además, se trata de problemas que no se pueden abordar solo en el plano nacional y regional, sino que requieren una cooperación internacional con el mayor alcance posible, dotándose de mecanismos que sobrepasen las fronteras nacionales. Entre los intereses de seguridad nacional también destaca la necesidad de mantener niveles adecuados de cohesión social, de cohesión territorial y de estabilidad institucional.

Colin S. Gray formuló un *perfil de estrategia* capaz de ver y comprender de forma holística un sistema complejo con múltiples factores y variables. Gray partía de la idea de que la historia, la estructura política y social y la geografía son factores que contribuyen a configurar tanto la estrategia como el proceso de elaboración de estrategias de un Estado. También identificó 17 factores que debían tenerse en cuenta de forma individual y conjunta, sentando la base un pensamiento estratégico sistémico centrado en un análisis del presente, pero también con conocimiento del pasado y orientado a determinar posibles escenarios futuros²⁸. Esto implica identificar posibles efectos colaterales relacionados con ámbitos de actividad o variables aparentemente separadas del sistema que, sin embargo, están conectadas con él de alguna manera no perceptible. Este enfoque ha llevado con frecuencia a la creación de equipos multidisciplinares para formular estrategias de seguridad nacional, en los que se integran militares y civiles con distintos perfiles profesionales y académicos.

Los sistemas económicos modernos se caracterizan por un concepto dinámico y evolutivo de la actividad productiva, basado en el *crecimiento*. En este sentido, tanto el carácter dinámico de la actividad económica como su permanente evolución requieren un enfoque adecuado que permita no solo garantizar el *abastecimiento* del sistema económico, sino también su *crecimiento* y la *adaptación* al cambio evolutivo. Desde una perspectiva geopolítica, la estabilidad económica está condicionada —entre otros factores— por el control de las fuentes de recursos en los que se basan el abastecimiento a la población y la actividad económica del país: alimentos, materias primas, fuentes energéticas y sus rutas de aprovisionamiento. Pero rutas comerciales o fuentes de materias primas que tienen carácter secundario en una época pueden adquirir una importancia crucial pocas décadas después.

28 Los 17 factores citados por Colin S. Gray son los siguientes: personas, sociedad, cultura, política, ética, economía y logística, organización, administración, información e inteligencia, teoría y doctrina estratégica, tecnología, operaciones, mando, geografía, fricción/opportunidad/incertidumbre, adversario y tiempo. Véase: Gray, Colin S., *Modern Strategy*. Oxford: Oxford University Press, 1999, pp. 23-43.

Por otra parte, las capacidades reales de unas fuerzas militares y de seguridad serán limitadas —por potentes y modernas que sean— si no existe también una capacidad de contrarrestar las amenazas y ataques infligidos por enemigos más débiles en un conflicto asimétrico, ya que estos últimos están orientados a difundir el miedo y la desconfianza para desestabilizar al Estado y polarizar a la sociedad²⁹. De esto se deduce la importancia estratégica de la resiliencia, de ser capaz de resistir a los ataques y recuperarse rápidamente, para poder reaccionar y volver a restablecer la normalidad³⁰. Las capacidades de intervención, respuesta y resiliencia pueden considerarse como partes de una misma estrategia, por lo que requieren una visión integrada de la seguridad nacional con todos sus actores institucionales y la sociedad civil. Se trata, por tanto, de un concepto multidisciplinar que se plasma en la práctica en diversas dimensiones políticas, que van más allá de la definición de la defensa en sentido estricto. Es especialmente relevante el hecho de que, por su naturaleza, impliquen a sectores del Estado, de la sociedad y de la economía diferentes de los actores clásicos de la seguridad nacional, abriendo este campo al debate público por sus implicaciones para otras dimensiones de la actividad nacional e internacional.

Tecnología y seguridad

La evolución tecnológica está impulsando rápidos cambios globales, con un potencial considerable para la prosperidad económica, el desarrollo, la paz y la seguridad. Pero también plantea importantes retos a la gobernanza internacional, que aún no ha podido establecer normas globales en ámbitos como las nuevas tecnologías de la comunicación e información. Estas nuevas tecnologías que actualmente están revolucionando nuestras sociedades pueden utilizarse como agentes de cambio para alcanzar objetivos de desarrollo. Las perspectivas de desarrollo de la tecnología 5G y de la computación cuántica, por citar dos ejemplos relevantes, abren nuevos escenarios impensables hace pocos años. La mayoría de las innovaciones tecnológicas provienen del sector privado y de la sociedad civil, por lo que es importante involucrar a estos actores en los esfuerzos para un cambio positivo.

29 Como ejemplos de esta incertidumbre puede citarse la posibilidad de un ataque biológico o cibernético por parte de un rival de menor entidad y peso militar, estatal o no estatal, ante el cual las variables medidas por procedimientos clásicos no darían una idea de la capacidad de reacción y de resiliencia del país agredido.

30 Hartmann, Uwe, “The Evolution of the Hybrid Threat, and resilience as a Countermeasure”, *NATO Research Papers*, n.º 139, septiembre, 2017, Research Division, Roma: NATO Defense College, pp. 4-8.

Puede decirse que un desfase conceptual entre las tecnologías civiles disponibles en el mercado y su posible uso militar acompaña este proceso de desarrollo tecnológico, que requiere una actualización permanente de los criterios de control de las tecnologías de doble uso.

El *cambio tecnológico* de las últimas décadas ha sido rápido, y se está acelerando, impulsando cambios técnicos y conceptuales en lo relativo al desarrollo de amenazas y de las capacidades para hacerles frente. Además, el futuro desarrollo de tecnologías y sus posibles aplicaciones militares, subversivas e incluso para el propio desarrollo humano son todavía una incógnita. La inteligencia artificial, nuevos sistemas de comunicación, informática, tecnología aeroespacial, tanto en su vertiente civil como militar, pueden transformar en las próximas décadas el mecanismo de funcionamiento y las capacidades de los Estados, ejércitos, empresas y, probablemente, de los sistemas de organización y capacidades de actores no estatales, con el uso de tecnologías no solo de diseño militar, sino también de aquéllas diseñadas inicialmente para fines civiles.

Los *espacios o bienes comunes globales* —como el ciberespacio, el espacio marítimo y el espacio aéreo y ultraterrestre— pueden convertirse en escenarios de confrontación, al ser de fácil acceso e insuficiente regulación. Un objetivo habitual de las estrategias nacionales está relacionado con la delimitación de la soberanía y de los derechos nacionales en el umbral de estos *espacios o bienes comunes globales* (aire, mar, espacio ultraterrestre y ciberespacio) y, a la vez, la libertad de movimiento más allá de esos límites, sea como garantía de una ventaja competitiva en el marco de la actividad económica y científica basada en los principios de la libertad económica, o como garantía de un derecho de acceso futuro que no ha podido ser disfrutado todavía.

En el marco económico de la globalización y del cambio tecnológico actual, una de las disfunciones del proceso de difusión científica, tecnológica e industrial es el riesgo de proliferación de materiales y tecnologías asociados programas de armamento convencional, a otras plataformas militares, a armas de destrucción masiva y a sus vectores de lanzamiento. Se trata muchas veces de tecnologías de doble uso, militar y civil. El impacto de la evolución tecnológica en áreas como la inteligencia artificial y los sistemas autónomos influirá en la configuración de las futuras capacidades de obtención de información. En paralelo, será necesario desarrollar capacidades analíticas de computadoras que puedan procesar una creciente cantidad de datos almacenados para convertirlos en información evaluada y útil. Con las nuevas tecnologías digitales también aumenta la capacidad de manipulación de imágenes e información, mientras la desinformación dificulta la adopción de decisiones políticas necesarias para garantizar la seguridad nacional. Sin

embargo, no solo los Estados más avanzados tendrán acceso a estas innovaciones tecnológicas. Con el tiempo, probablemente quedarán al alcance de otros Estados y actores no estatales, que podrán utilizarlas como plataforma de comunicación, como instrumento operativo de sus redes y también como herramienta ofensiva.

El desarrollo de la biotecnología y de la inteligencia artificial de los últimos años abre perspectivas aún poco conocidas, que pueden transformar el escenario de seguridad tal y como lo conocemos hoy día. En el campo de comportamiento humano también existen interrogantes en cuanto a la posibilidad de utilizar mecanismos de alteración bioquímica y su consecuencia nefasta para el desarrollo de conflictos armados³¹. Con este desarrollo de la tecnología, de nuevos métodos de organización y especialización, y de una inteligencia artificial sin conciencia propia, los colectivos humanos pueden ver su valor económico y militar alterado. Cabe preguntarse qué consecuencias políticas puede tener este proceso.

El auge de las tecnologías de doble uso ha incidido a la vez en los factores de desarrollo económico y de poder militar. Su difusión creciente en determinadas regiones del planeta en el marco del desarrollo tecnológico y económico civil también contribuye indirectamente a producir alteraciones en la relación de fuerzas, aunque que las viejas tecnologías militares siguen alimentando la mayor parte de los conflictos armados en el mundo y produciendo el mayor número de víctimas. Sin embargo, los regímenes multilaterales de no proliferación y desarme han llegado en los últimos años a un punto en el que sus avances son muy limitados. Se requieren nuevos conceptos y procedimientos para avanzar hacia nuevas fórmulas de equilibrio que permitan mejorar el clima de confianza y seguridad en las relaciones a nivel estratégico.

Modalidades de conflicto: de la guerra convencional a la zona gris

Una mayor competición geopolítica influye en la evolución del orden mundial, en el que se difuminan los límites entre la paz y el conflicto, así como los límites de la actuación de los actores que intervienen en este último³². Aunque

31 El uso de drogas por militantes islamistas en los conflictos de Oriente Medio en los últimos años constituye un primer ejemplo. Se trata de sustancias psicoactivas estimulantes usadas por combatientes islamistas antes de los combates y de los atentados terroristas. En Oriente Medio se ha detectado un creciente mercado ilícito de estas drogas, de producción y venta clandestina, especialmente en forma de *captagón* y derivados. Véase: UNODC, *Amphetamines and Ecstasy 2011 Global ATS Assessment*, pp. 10-63. Disponible en: <https://www.unodc.org/unodc/en/scientists/amphetamines-and-ecstasy-2011-global-ats-assessment.html>

32 Véase: Estrategia de Seguridad Nacional 2017, DSN/ Presidencia del Gobierno: Madrid, 2017, pp. 31-32.

persiste un alto riesgo de confrontación bélica directa entre Estados, en el escenario estratégico actual se constata una clara tendencia en la conflictividad: las guerras interestatales han dejado de ser frecuentes en comparación con otras épocas, y no son rentables ni siquiera para el vencedor, pero prevalecen otros modelos de conflicto y de violencia armada, especialmente los conflictos asimétricos.

En la evolución hacia modelos asimétricos, el conflicto puede derivar en la *ciberguerra*, un nuevo campo de confrontación en el que podría modificarse la relación de fuerza conocida según los parámetros clásicos. En un contexto de progresiva digitalización de la economía, del Estado y de las fuerzas armadas, las ciberamenazas se convierten en un riesgo crucial contra la seguridad. El ciberespacio es cada vez más relevante como teatro de operaciones militares y las nuevas tecnologías de la información tienen un papel clave en estos procesos. Es significativo el impacto que pueden tener eventuales amenazas contra las infraestructuras críticas de un país, en las que se articulan las conexiones internas y externas que garantizan el funcionamiento del sistema de comunicaciones, información, energía, finanzas, transportes, administración y suministros esenciales, entre otros³³. En capítulos anteriores se han esbozado los rasgos de estas amenazas tal y como se percibían ya en las últimas décadas, en la medida en la que suponen un desafío para los enfoques convencionales de la defensa y aportan nuevas características a la lógica del conflicto³⁴. Un desplazamiento del conflicto al ciberespacio tiene un bajo coste en comparación con otras modalidades de enfrentamiento militar. Además, en el ciberespacio se diluye tanto el concepto de *frontera* como la diferencia entre la *guerra* y el *delito*.

Dado que incluso una gran potencia tecnológica con supremacía militar no puede garantizar la protección de sus aliados frente a ciberataques, podría ser más difícil en el futuro construir y mantener coaliciones de seguridad colectiva frente a este tipo de amenazas. El uso de tecnologías disruptivas por actores no estatales también debilita el *statu quo* del sistema internacional, ya que instrumentos como las *ciberamenazas* o los recursos CBRN, en una lógica asimétrica, constituyen armas de carácter “igualador” para la parte militarmente más débil. En este marco se inscriben las *amenazas híbridas*³⁵.

33 Por ejemplo, el gasoducto Nordstream 1 en el Báltico fue destruido por un acto de sabotaje en septiembre de 2022, sin que hasta ahora se haya podido probar quién es el responsable.

34 Molander, Roger C.; Riddile, Andrew; y Wilson, Peter A., *Strategic War in Cyberspace*, *op. cit.*

35 Véase: Hoffman, Frank G., “Hybrid Warfare and Challenges”, *JFQ*, n.º 52, 2009 y *PDC-01 Doctrina para el empleo de las FAS*. Madrid: Ministerio de Defensa, 2018, pp. 88-89.

El terrorismo y el crimen organizado se han convertido en serias amenazas para la paz y la seguridad internacionales, cuyo corolario es la pérdida del control del territorio por los Estados en zonas cada vez más extensas, que acaban siendo “gobernadas” por jerarquías terroristas y criminales. La arquitectura de seguridad multilateral existente no está adaptada para afrontar estas amenazas, y tampoco permite desarrollar una estrategia global contra el crimen que sea coherente con la estrategia contra el terrorismo. En ambos casos, se carece de una dirección estratégica que integre los esfuerzos complementarios en este ámbito.

Los intentos de derrotar al terrorismo y al crimen organizado solo por la fuerza militar y policial están mostrando importantes limitaciones. Hay una evolución desde los enfoques de la lucha policial contra el terrorismo en exclusiva hacia la inclusión, en una misma estrategia, de la lucha contra el extremismo violento y las políticas preventivas. La amenaza del crimen organizado también se entiende ahora en un contexto más amplio de desarrollo, gobernanza y justicia en la sociedad. La comunidad internacional necesita desarrollar fórmulas de concertación estratégica, además de producir una narrativa alternativa a ese tipo de violencia, con el fin de contrarrestarla y neutralizarla. Para emprender esta vía se requiere una clarificación de los conceptos de terrorismo, crimen y extremismo violento, definiéndolos de forma aceptable para desarrollar estrategias internacionales regionales complementarias a las estrategias nacionales. Si una definición universal de terrorismo por parte de las Naciones Unidas sigue siendo difícil de encontrar en la actualidad, la regla universal de *tolerancia cero*, adoptada por el Consejo de Seguridad en 2011, podría aplicarse de forma rigurosa, reafirmando las normas existentes y permitiendo negociar un “nuevo pacto” sobre esta materia³⁶.

Estabilidad y derechos humanos y sociales

Los países, sea cual sea su tamaño, incluso los que son considerados como “estables”, pueden experimentar situaciones de fragilidad crónica o transitoria. Puede hablarse también de *ciudades frágiles*, en las que la paz y el desarrollo sostenible pueden verse amenazados. En este contexto cabe preguntarse cuáles son los principales desafíos para el orden mundial en el siglo XXI; si los Estados y el sistema multilateral de las Naciones Unidas son capaces de hacer frente a estos retos; y

36 International Peace Institute, *Pulling Together: The Multilateral System and Its Future. Report of the Independent Commission on Multilateralism*, op. cit., p. 22.

qué cambios serían necesarios en las estructuras, funciones y recursos disponibles para hacer frente a las deficiencias de la gobernanza global³⁷.

Ante los conflictos armados, la mediación, y la consolidación y mantenimiento de la paz se encuentran entre las herramientas políticas para la solución de controversias de acuerdo con el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas. En foros multilaterales se han planteado recomendaciones para mejorar la eficacia y la credibilidad de las operaciones de paz. En particular, la necesidad de que las operaciones estén orientadas hacia la situación en el terreno y centradas en las personas. También se ha planteado la conveniencia de desarrollar una agenda integral de prevención de conflictos y de proporcionar apoyo a la mediación multilateral, nacional y local, incluyendo el diálogo con la sociedad civil para fomentar el surgimiento de grupos que brinden apoyo a las negociaciones.

Se ha constatado que, en general, las mujeres sufren desproporcionadamente las repercusiones de los conflictos armados, conduciendo a estrategias de asociación entre la seguridad física de este colectivo y la igualdad de género en las sociedades afectadas, y dando prioridad a su inclusión en los procesos de interacción multilaterales. Se plantea la necesidad de un enfoque unificado, holístico y coherente que permita traducir marcos normativos a cada cultura y sociedad. Los Estados son los principales responsables del pleno respeto de los derechos humanos. Sin embargo, los organismos internacionales también desempeñan un papel importante en el cumplimiento de las obligaciones en esta materia. Por ello, además de la necesidad de contar con la colaboración de los Estados para investigar y enjuiciar los crímenes internacionales en los que son competentes, es necesario potenciar la labor de la Corte Penal Internacional cuando los crímenes están dentro de su jurisdicción. Para cumplir estos objetivos también hay que fortalecer la capacidad judicial nacional y local, algo en lo que las Naciones Unidas pueden contribuir, junto a los Estados miembros, con una inversión política y financiera. Estos objetivos serán viables en la medida en la que haya estrategias de inclusión social, participación política y gobernanza efectiva.

También se pone de manifiesto la necesidad de integrar las estrategias de protección en la respuesta humanitaria con respecto a las poblaciones afectadas por conflictos armados, desastres naturales, epidemias, etc., lo que también requiere una adecuada planificación y programación presupuestaria. En este contexto, destaca la importancia de la afluencia masiva de personas desplazadas y refugiados,

37 Estas cuestiones han sido abordadas de forma detallada en el informe del International Peace Institute *Pulling Together: The Multilateral System and Its Future. Report of the Independent Commission on Multilateralism*, op. cit., 2016. Véanse las páginas 18-30 de este documento.

así como el aumento repentino de los flujos migratorios, ya que el número de los países dispuestos a acoger a refugiados y migrantes, así como sus capacidades, continúa disminuyendo a medida que aumenta el número de personas que buscan protección y seguridad. Las causas de estos desplazamientos se hallan en conflictos, persecuciones, desigualdades socioeconómicas y, en muchos casos, una deficiente gobernanza en sus países de origen.

Entre los factores que generan la fragilidad y la vulnerabilidad citadas pueden incluirse la capacidad institucional limitada, la exclusión política y económica, la inestabilidad postconflicto y la vulnerabilidad a los desastres naturales recurrentes, exacerbados por el cambio climático³⁸. Su impacto contribuye a agravar estos problemas, y en algunas regiones es uno de los factores que inciden en la génesis y desarrollo de los conflictos. El Pacto de París y la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* son acuerdos multilaterales ambiciosos en este ámbito, con el objetivo de contener el aumento de la temperatura mundial por debajo de los dos grados centígrados y alcanzar un balance neto de emisiones cero en la segunda mitad de este siglo.

Las pandemias y las amenazas a la salud pública a escala regional y global mundial constituyen otro factor de riesgo, acentuado por el desarrollo de las modernas redes de transporte y comunicación nacionales y transnacionales. Muchos sistemas nacionales y locales de salud carecen de la capacidad y la infraestructura necesarias para responder a crisis importantes o pandemias, incluso en el mundo desarrollado, como se ha visto durante la pandemia del COVID-19. El sistema multilateral debería apoyar el desarrollo de políticas y sistemas nacionales de salud. La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha sido durante décadas el organismo de coordinación de políticas y acciones internacionales en el campo de la salud pública mundial. Sin embargo, su capacidad operativa es limitada cuando se enfrenta a retos globales a gran escala, como ha ocurrido en crisis recientes como las del COVID-19, la gripe aviar en Asia o la del ébola en África.

Estrategia y comunicación pública

Publicar una estrategia de seguridad nacional puede conllevar costes políticos. Identificar rivales y competidores, definir objetivos y estrategias, y explicar —aunque sea superficialmente— las propias vulnerabilidades es un ejercicio que puede estar expuesto a reacciones de otros Estados, a la adaptación de sus estrategias, o

³⁸ *Ibidem*, pp. 27 y 28.

a debates en la opinión pública nacional. Por ello, la publicación de una estrategia de seguridad nacional es al mismo tiempo un ejercicio de comunicación pública.

Prácticamente todas las estrategias publicadas antes de 1987 procedían del ámbito académico —civil o militar— y no habían sido adoptadas oficialmente por gobiernos. Obviamente, las estrategias de seguridad nacional gubernamentales han existido antes de 1987, sea cual fuese su enfoque y alcance —probablemente centradas en su mayoría en aspectos militares y policiales— pero no eran documentos públicos. La conversión de las estrategias en programas de comunicación pública desde esa fecha refleja la evolución de las políticas de defensa y seguridad nacional como un asunto público sobre el que se informa a la sociedad civil y a las instituciones de un país para justificar determinados cursos de acción y decisiones con impacto presupuestario. Se trata también de un ejercicio de responsabilidad política hacia los ciudadanos. Además de ser publicadas, las estrategias nacionales de seguridad y de defensa también son traducidas y difundidas (como ocurre en los casos de Rusia y de China, entre otros), con la finalidad de que lleguen a más destinatarios en círculos políticos, militares, académicos y periodísticos de otros países.

Por lo tanto, debemos asumir que estos documentos, al ser públicos y difundirse en las redes —traducidos si es necesario— se convierten en mensajes instrumentales para terceros países, y no son solo trabajos de análisis y planificación para uso interno. En consecuencia, cabe preguntarse en qué medida reflejan en detalle las estrategias empleadas para abordar las preocupaciones de seguridad de un país y en qué aspectos han sido modificadas, sea para evitar tensiones con otros Estados o colectivos sociales, o para no revelar cuestiones que podrían poner en peligro la seguridad nacional. Todo ello nos lleva a ver este tipo de documentos como *aproximaciones a la realidad* desde una perspectiva técnica, con elementos analíticos y programáticos, y a la vez como *documentos de comunicación política* de cara a las instituciones, a la sociedad y a otros Estados.

Una aproximación a escenarios futuros

Con el paso del tiempo, se refuerza la hipótesis de que muchos de los futuros conflictos tendrán un carácter multimodal, y que algunos actores intentarán utilizar en ellos diversos procedimientos, incluido el terrorismo, la actividad criminal, el contrabando, el narcotráfico y la explotación de espacios controlados por bandas urbanas y redes criminales. Las nuevas tecnologías de la información también pueden potenciar la capacidad de comunicación y aprendizaje de los actores no estatales, así como reforzar su capacidad para mejorar técnicamente y adaptarse a los cambios de un teatro a otro. En este contexto, pueden identificarse algunas

tendencias que marcarán el entorno estratégico de los próximos años y que están presentes en muchas estrategias de seguridad:

- Desarrollo de nuevas modalidades de confrontación y de conflicto armado.
- Continuidad de las amenazas militares clásicas.
- Escenarios de seguridad más complejos, volátiles e inciertos.
- Aceleración del cambio tecnológico, por delante de los conceptos vigentes de seguridad y defensa.
- Creciente espectro de amenazas y modalidades de conflicto que requieren una amplia gama de capacidades para afrontarlos, mientras que los recursos económicos son limitados.

Es evidente que en los últimos años están surgiendo *nuevas modalidades de agresión y de conflicto*, que incluso han impulsado una evolución conceptual de los teatros de operaciones (aeroespacial, ciberespacio, información pública...), que se suman a las dimensiones clásicas de tierra, mar y aire. En gran medida, este fenómeno es fruto del cambio tecnológico citado anteriormente. Los desafíos principales podrían venir de Estados o de actores no estatales que seleccionen sus tácticas de un amplio espectro de instrumentos para alcanzar sus propios objetivos. Todo ello hace más compleja la planificación de la seguridad nacional. Será necesario dotarse de una capacidad cognitiva suficiente para reconocer y adaptarse rápidamente a algo desconocido, y para poder abordar la protección de la fuerza militar y policial en zonas de operaciones, ya que los adversarios pueden intentar ganar ventaja limitando su margen de maniobra. Además, este fenómeno abre la posibilidad de que Estados con capacidad militar convencional limitada o reducida, o actores no estatales, puedan dotarse de capacidades críticas suficientes para ser relevantes en determinados escenarios de conflicto, explotando también las vulnerabilidades de terceros.

Al comenzar la tercera década del siglo XXI, los acontecimientos en Asia-Pacífico, en Asia Meridional y en Oriente Medio reflejan serias tensiones entre Estados que, en determinadas circunstancias, podrían desembocar en choques militares. El riesgo de guerra nuclear, en descenso desde los años ochenta del siglo XX, tampoco ha desaparecido totalmente, y podría derivarse de una escalada en las fases de desarrollo de operaciones en un conflicto inicialmente convencional. En las estrategias de seguridad nacional de las grandes potencias, y de la mayoría de los Estados que las han publicado, se percibe una fuerte rivalidad que gira principalmente en torno a la competencia estratégica entre China y EE. UU., y entre este país y Rusia. Las *amenazas híbridas* como instrumento de intervención

de los Estados también ganan terreno frente a las estrategias convencionales de intervención militar.

Todo ello hace pensar en *escenarios de seguridad más complejos y volátiles* para los próximos años, quizá incluso durante décadas, ya que esta combinación de factores puede cambiar también la relación entre ventajas y costes de un conflicto. Las capacidades híbridas y las nuevas modalidades de confrontación —por ejemplo, en el ciberespacio o en el espacio exterior, contra infraestructuras críticas de un adversario— resultan mecanismos más versátiles que una ofensiva militar clásica, e incluso pueden permitir crear dudas sobre el origen y la autoría de un ataque. Un caso reciente es el acto de sabotaje que destruyó el gasoducto Nordstream 1 en el Báltico en septiembre de 2022, sin que hasta ahora se haya podido probar quién es el responsable. El uso de agentes biológicos para provocar epidemias puede ser también un recurso de actores no estatales con fines terroristas. El recurso tradicional a actores no estatales al servicio de Estados, sean técnicos informáticos o mercenarios, seguirá siendo accesible.

Por lo tanto, el espectro de riesgos y amenazas se hace cada vez más amplio, a medida que a las amenazas clásicas ya conocidas se van sumando otras, muchas veces poco conocidas, en desarrollo o incluso inciertas. La *gama de capacidades* necesarias para afrontarlas tiende a hacerse más amplia, sea como mecanismos de prevención, de intervención, de mitigación de daños o de resiliencia. Los Estados deben dotarse de estas capacidades para alcanzar sus objetivos de seguridad contando, en la mayoría de los casos, con recursos limitados. En el caso de Europa, las dos crisis económicas sucesivas —en 2008-2014 y desde 2020— han reducido aún más la capacidad financiera necesaria para este fin.

Se vislumbran también otros cambios sociales y políticos que pueden afectar a la seguridad. Entre ellos están el ritmo social de la Revolución Digital, el crecimiento demográfico, los flujos migratorios, el desarrollo urbano de grandes concentraciones de población, las consecuencias sociales de la transición hacia sistemas económicos digitales, el relevo generacional, la evolución de las ideologías y el desapego o escepticismo de amplias capas de la población hacia las instituciones estatales. Todo ello pone de relieve la necesidad de dotar a los instrumentos del Estado de derecho de mayor agilidad y capacidad de adaptación a los rápidos cambios en el escenario de seguridad, incorporando a este debate, además de los actores institucionales competentes, también a los actores relevantes de la sociedad civil. Este enfoque puede complementarse con una estrategia de comunicación para reducir la distancia mental e ideológica entre el Estado y la sociedad, entre las fuerzas armadas y de seguridad y el ciudadano. El equilibrio entre política de seguridad y democracia es muy complejo, especialmente si se

pretende alcanzar un nivel elevado de capacidades para hacer frente a desafíos de esta naturaleza, y por ello es fundamental obtener el apoyo de la población e incrementar su interés en la seguridad nacional.

5. Las estrategias nacionales

Las estrategias de seguridad nacional publicadas y otros informes anuales sobre esta materia, incluso si están revisados y adaptados para la difusión pública, reflejan las principales preocupaciones a las que se enfrentan los gobiernos, la percepción de la amenaza y las prioridades en la comunidad de inteligencia, las fuerzas armadas y de seguridad. Las estrategias no son ejecutadas en entornos experimentales cerrados, con variables controladas, por lo que es frecuente que funcionen en la realidad de forma diferente a la que se había previsto, lo que nos lleva a pensar en sus límites al aplicarlas en el mundo real. En el diseño de una estrategia es fundamental determinar los objetivos perseguidos y los medios que se aplican para alcanzarlos. Además de la identificación de los recursos económicos, tecnológicos y organizativos necesarios, otros dos factores políticos clave para obtener amplio apoyo son la *formación de consensos nacionales* en las instituciones y en la sociedad, y la *formación de coaliciones internacionales*. El impacto real de una estrategia, su eficacia, podría medirse como la diferencia entre el resultado anticipado o de la relación de fuerzas existente y el resultado conseguido con la aplicación de la estrategia.

Los documentos oficiales centrados en el análisis descriptivo, abordando una diversidad de temas —con o sin una identificación de los vínculos entre las variables— suelen reflejar una serie de cuestiones que deben ser tratadas y resueltas a largo plazo, normalmente tomando la forma de compromisos entre distintos departamentos de la Administración. Pero esta descripción analítica del entorno estratégico en el que opera un Estado y de las áreas relacionadas con este debe completarse necesariamente con el *diseño estratégico* propiamente dicho, es decir, la formulación de los medios y procedimientos que se aplican para alcanzar los objetivos establecidos. Diversos autores han criticado la ausencia de un diseño estratégico en muchos documentos oficiales de estrategia nacional, que se limitan a la descripción analítica de áreas seleccionadas o a una relación de las políticas existentes con contribuciones de distintos departamentos de la administración del Estado, pero sin un análisis de la relación entre recursos y objetivos, evitando abordar cuestiones centrales que son en sí mismas la conexión lógica entre los medios y los fines³⁹.

39 Freedman, Lawrence, *Strategy: A History*, *op. cit.*, pp. 608-612. Freedman cita entre ellos a Eisenhower y a Hew Strachan.

La percepción de la amenaza varía en cada región y país, determinando distintas prioridades en función del entorno estratégico y la situación política y económica de cada de cada uno. Antes de comenzar la guerra de Ucrania en 2022, existía un alto grado de coincidencia en algunas áreas. En el mundo occidental las prioridades más frecuentes eran las siguientes⁴⁰:

- Amenazas a la ciberseguridad.
- Amenazas terroristas.
- Espionaje extranjero.
- Extremismo violento.
- Riesgo de conflicto con otros Estados.
- La rivalidad estratégica entre China y EE. UU.
- La tensión creciente en Asia-Pacífico.
- La rivalidad estratégica entre Rusia y EE. UU. y sus aliados de la OTAN.
- Inestabilidad económica con implicaciones sociopolíticas.
- Crimen organizado.
- Proliferación de armas de destrucción masiva y crisis regionales (Irán, Corea del Norte, Asia Meridional).
- Movimientos migratorios incontrolados.
- Amenazas biológicas y pandemias.

En el plano geopolítico, en las estrategias publicadas destacan con frecuencia dos ejes de tensión internacional:

- Asia-Pacífico, en torno a la rivalidad entre EE. UU. y China.
- Europa central y oriental, derivado de la rivalidad entre Rusia y EE. UU./OTAN.

La situación de inestabilidad en Oriente Medio y el norte de África-Sahel, suele quedar en segundo plano en las estrategias revisadas, salvo en los casos de EE. UU., de Rusia y de la UE —debido a sus intereses globales— y las amenazas procedentes de estas regiones están normalmente asociadas al terrorismo y a otros factores diferentes de la amenaza militar —como la seguridad de los suministros

40 Estas prioridades, a su vez, también inspiran el debate y los intercambios de información que se producen en el marco de determinados foros multilaterales, como el Centro Europeo de Contraterrorismo, EUROPOL, el Comité de Inteligencia Civil de la OTAN, el Club de Berna o la red anglosajona Five Eyes. Véase Bingham, James, "Priority Threats", *Jane's Intelligence Review*, vol. 30, n.º 7, julio, 2018. IHS Markit, pp. 24-27.

energéticos—. Esto nos lleva a insistir en el valor político e instrumental de las estrategias publicadas como documento oficial que, sin embargo, nos ofrecen un análisis global de la realidad desde una perspectiva parcial. Prevalece, por lo tanto, una visión estratégica condicionada por la proximidad geográfica y por la competencia estratégica.

Es, además, una visión incompleta, dada la ausencia de documentos públicos que reflejen oficialmente los intereses de seguridad de otros países relevantes en determinadas regiones, como India, Egipto, Turquía, Irán, México y Argentina, por citar solo algunos ejemplos. Pero el hecho de no haber publicado sus estrategias más recientes no quiere decir que no existan. Es cierto que las estrategias de seguridad “opacas” o “no articuladas” pueden reconstruirse parcialmente con estudios realizados por analistas especializados y a través de diversos documentos oficiales sobre temas específicos, incluida la programación de presupuestos. En la práctica, puede decirse que no conocemos bien las percepciones oficiales de las amenazas y de los retos a la seguridad en un número elevado de países, mientras que en otros, por el alcance de sus implicaciones y por su amplia difusión, ocupan un lugar central en la percepción del entorno de seguridad global.

La guerra de Ucrania en 2022 ha modificado considerablemente la percepción de las amenazas en algunos casos, pero no en todos: la amenaza procedente de Rusia había sido ya identificada con claridad en muchos países, en particular en los más próximos a sus fronteras, como Suecia, Finlandia, Noruega, las repúblicas bálticas, Ucrania y Polonia; también en EE. UU. Sin embargo, los rasgos del conflicto bélico en Ucrania sí están contribuyendo a modular las estrategias de estos y otros países, adaptando los requerimientos de sus respectivas políticas nacionales de seguridad y defensa a las necesidades impuestas por la realidad en el escenario bélico. La invasión de Ucrania por el ejército ruso en 2022 ha recordado que, en la amplitud del espectro del conflicto híbrido, la guerra convencional sigue siendo una posibilidad real entre otras, y ha reabierto el debate sobre la seguridad energética. En general, este conflicto ha impulsado también la idea que subyacía en el pensamiento estratégico de muchos aliados sobre temas como la inversión en defensa o la autonomía energética, aunque sin llegar a materializarse⁴¹ totalmente.

41 El gobierno alemán ha anunciado en 2022 una inversión de 100.000 millones de euros para modernizar sus fuerzas armadas, dejando atrás décadas de gasto en defensa insuficiente. Los aliados han reiterado su compromiso de llegar a gastar en defensa el equivalente al 2% del PIB, algo a lo que ya se habían comprometido en la Cumbre de Gales en 2014.

Estamos, por tanto, en un periodo de transición que, con toda probabilidad, conducirá a nuevas estrategias actualizadas en un breve periodo de tiempo. Quizá no reflejarán grandes novedades en el enfoque analítico, pero la percepción de la amenaza quedará definida con mayor nitidez. También habrá nuevos enfoques políticos sobre la forma de proceder para afrontar estos retos, y probablemente los sistemas de alianzas evolucionarán y se harán más complejos, vinculando a países geográficamente lejanos. Otros países occidentales han tomado conciencia de esta situación, en particular los miembros de la OTAN. Pero aún no está suficientemente claro que el escenario actual pueda llegar a influir de forma decisiva en el pensamiento político, las relaciones exteriores y la política de seguridad de otros países en Iberoamérica, Asia y África

Existen, además, otras preocupaciones para la seguridad nacional entendida en sentido amplio, que incluyen algunos factores ya citados, como el cambio climático, la evolución demográfica o los desastres naturales. Muchos de estos factores están relacionados entre sí, y el Estado debe intentar tomar la iniciativa y anticiparse con un proceso de adaptación a futuros escenarios. Igualmente es necesario prever las consecuencias de las medidas preventivas, de respuesta, de mitigación y de resiliencia que se adopten, e identificar qué medidas pueden encontrar resistencia social o institucional al aplicarlas. En general, son criterios frecuentes en las estrategias de seguridad nacional la cooperación multilateral basada en el respeto al derecho internacional, los arreglos de seguridad regional, así como el establecimiento de acuerdos de defensa y seguridad con socios y aliados. Cuando existe la alternativa, también se recurre a mecanismos de defensa o seguridad colectiva, junto al desarrollo de capacidades nacionales de defensa. Prevalce además la tendencia a la integración de capacidades militares, de seguridad policial y de protección civil en las estructuras de seguridad nacional. Finalmente, la ciberseguridad y la protección de infraestructuras críticas constituyen áreas clave de las estrategias actuales.

Las estrategias de seguridad y defensa publicadas por diversos países en distintas regiones del planeta permiten hacer una aproximación a distintas percepciones nacionales del entorno estratégico. Como se verá más adelante, esta visión siempre será fragmentaria e incompleta, aunque sea una selección representativa, y no solo porque el enfoque de las estrategias consultadas está adaptado para la difusión pública, sino también porque muchos de los Estados relevantes desde el punto de vista geopolítico no han publicado sus estrategias de seguridad o de defensa nacional. Se trata de estrategias que reflejan el mundo tal y como era percibido antes del conflicto bélico en Ucrania, y serán el punto de partida para la fase que comienza ahora.

La alianza entre Rusia y China ha contribuido a llevar los efectos de la guerra desde los campos de batalla en Europa oriental hasta los gabinetes de análisis de los gobiernos en Asia-Pacífico. Con todo, los epígrafes siguientes sirven para poner en perspectiva y contrastar las distintas percepciones y prioridades de la seguridad, antes de pasar a analizar más detalladamente en otros capítulos las de tres potencias globales (Rusia, China y EE. UU.), dos estrategias de carácter colectivo (OTAN y UE) y la propia Estrategia de Seguridad Nacional de España.

Asia-Pacífico

Australia

La estrategia de seguridad de Australia se basa en dos documentos complementarios separados en su publicación por siete años⁴²: la *Estrategia de Seguridad Nacional* de 2013 y la *Actualización Estratégica de la Defensa y Plan de Estructura de Fuerzas* de 2020. En estos dos documentos se percibe la evolución del pensamiento estratégico australiano. *Strong and Secure: a Strategy for Australia's National Security* (2013) tiene un enfoque multidisciplinar y muy amplio, en línea con los de otros países occidentales, pero es menos analítico y más operativo, centrado sobre todo en las líneas estratégicas de actuación. Aborda asuntos de seguridad, defensa, policía, inteligencia y ciberseguridad que se desarrollan con más detalle en otros documentos específicos. Otros aspectos como el entorno económico, el cambio climático y las migraciones forman parte del contexto del entorno estratégico y se tienen en cuenta sin entrar en un análisis detallado. En el ámbito de la defensa destaca la cooperación militar con EE. UU. e incluso su disposición a participar en misiones conjuntas con la OTAN. En el documento, Rusia se menciona una vez, por su papel activo y global, pero sin connotaciones negativas. Sin embargo, hay muchas referencias a China, y se destaca su importancia en todos los órdenes, especialmente su auge como potencia y las tensiones existentes con determinados países. A pesar de todo, la estrategia de seguridad australiana en 2013 consideraba a China como el principal socio comercial de Australia, calificando el desarrollo de sus capacidades militares como resultado “legítimo y natural” de su crecimiento económico, aunque la rapidez de esa modernización militar ha dado lugar a cierto grado de incertidumbre o incluso de sensibilidad, exacerbada por la serie

42 *Strong and Secure: A Strategy for Australia's National Security*. Canberra: Department of the Prime Minister and Cabinet, 2013; y *2020 Defence Strategic Update & 2020 Force Structure Plan*. Canberra: Department of Defence, 2020.

de disputas territoriales marítimas entre China y algunos de sus vecinos⁴³. Australia realiza también un gran esfuerzo en ciberseguridad, que trata por separado en otro documento.

En 2020 la percepción del entorno estratégico y de las amenazas había evolucionado considerablemente. Según el documento *2020 Defence Strategic Update & 2020 Force Structure Plan*, la pandemia de COVID-19 está agudizando algunos aspectos de la competencia estratégica entre EE. UU. y China, circunstancia utilizada por algunos países para buscar una mayor influencia, mientras que aquéllos que esperaban alcanzar mayores niveles de prosperidad y estabilidad se enfrentan a nuevos retos que les distancian de sus objetivos. La pandemia de 2020-2021 también ha puesto en evidencia la importancia de disponer de cadenas de suministro seguras para la defensa y la industria de defensa, incluida la capacidad industrial autónoma en algunas áreas⁴⁴. En una visión retrospectiva, se confirma que desde 2016 las principales potencias se han vuelto más decididas en sus preferencias estratégicas, especialmente el caso de China en el Indo-Pacífico, con sus reivindicaciones territoriales y el establecimiento de bases militares que pueden socavar la estabilidad regional. Algunos países persiguen sus intereses estratégicos mediante una combinación de actividades coercitivas, incluido el espionaje, las injerencias y presiones económicas, mientras que las actividades en la *zona gris* se están adoptando e integrando en el arte de gobernar⁴⁵. Por ello, está aumentando el potencial de un error de cálculo y, aunque se considera poco probable el escenario de un conflicto militar de alta intensidad en el Indo-Pacífico, esta posibilidad es ahora menos remota que en 2016, incluido un conflicto militar de alta intensidad entre EE. UU. y China. La velocidad a la que evoluciona el entorno estratégico en la región reduce los “tiempos de advertencia”, e implica que Australia no tendrá tiempo para ajustar gradualmente la capacidad militar y la preparación en respuesta a los desafíos emergentes⁴⁶. Esto incluye el suministro de municiones especializadas y requisitos logísticos, como el combustible, críticos para la capacidad militar. Australia considera la alianza con EE. UU. un factor clave de su defensa, ampliado al diálogo estratégico trilateral entre Australia, EE. UU. y Japón.

43 *Strong and Secure: A Strategy for Australia's National Security*, op. cit., p. 29.

44 *Ibidem*, pp. 6.

45 *2020 Defence Strategic Update & 2020 Force Structure Plan*, op. cit., pp. 12.

46 *Ibidem*, pp. 14.

Indonesia

Indonesia es otro país que destaca en el panorama geopolítico de Asia-Pacífico, no solo por su población, extensión territorial y trayectoria económica, sino también por su política de no alineamiento que le permite tener unas relaciones constructivas y equilibradas con los principales actores en la región. El *Libro Blanco de la Defensa* de 2015 es, por su contenido y enfoque, una estrategia de seguridad nacional en todos los sentidos⁴⁷. El *Libro Blanco* analiza los factores multidisciplinares de la seguridad internacional en términos parecidos a los de otros documentos europeos similares. Es los aspectos estratégicos, tiende a describir los focos de tensión internacional, sin llegar a identificar amenazas: reconoce las tensiones en el mar del Sur de China y en el mar del Este de China, incluido el riesgo de conflicto armado. Reconoce el auge económico y militar de China, pero la considera un “socio estratégico” de Indonesia, no una amenaza. No obstante, también son importantes socios estratégicos y de cooperación EE. UU., Japón y Australia, con lo que Indonesia se sitúa en una posición equidistante, fuera de los ejes de rivalidad y tensión, y abierta a la cooperación y el diálogo con todos ellos⁴⁸.

Japón

La Estrategia de Seguridad Nacional de Japón está recogida en dos documentos⁴⁹: *National Security Strategy 2016* y *Japan's Security Policy 2019*. Son documentos complementarios, en ambos casos publicados por el Ministerio de Asuntos Exteriores, cuyos contenidos están en línea con otras estrategias occidentales. Reflejan una estrategia centrada en Asia-Pacífico, tomando como eje la alianza con EE. UU., que aborda sobre todo aspectos de defensa y diplomacia. Es poco multidisciplinar en la exposición de otros temas. Su enfoque podría calificarse de muy prudente, multilateralista y constructivo. Aunque de su lectura se deduce la percepción de una amenaza por la trayectoria política, económica, militar y

47 Ministry of Defence of the Republic of Indonesia, *Indonesian Defence White Paper 2015*, Reglamento n.º 23/2015. Yakarta: Ministerio de Defensa, 2015. Es un documento muy extenso (135 páginas), bien estructurado, similar a documentos análogos occidentales, multidisciplinar en los planteamientos iniciales de los dos primeros capítulos, que luego funde la estrategia de seguridad nacional con política de defensa. A esta dedica el resto del texto, muy centrado en capacidades de la defensa.

48 *Ibidem*, pp. 83-89.

49 *National Security Strategy (NSS)*, Tokio: Ministry of Foreign Affairs, 2016, y *Japan's Security Policy*, Tokio: Ministry of Foreign Affairs, 2019.

territorial de China en los últimos años, no llega a formular esta amenaza ni a expresar la existencia de una rivalidad estratégica con este país. Al contrario, se subraya la búsqueda de mejores relaciones con China, con la que desea construir una “relación mutuamente beneficiosa basada en intereses estratégicos comunes”. La estrategia de seguridad japonesa no se refiere a Rusia como rival ni como competidor. Sin embargo, sí identifica claramente a la República Democrática Popular de Corea como una amenaza, relacionada con su programa nuclear y de misiles. En cuanto a las líneas de acción, se persigue el fortalecimiento de las capacidades nacionales, de la diplomacia y de una arquitectura de defensa integral para proteger la integridad territorial de Japón y garantizar la seguridad marítima. Entre sus socios para conseguir la estabilidad, además de la alianza con EE. UU., cita a la República de Corea, Australia, los países de la ASEAN y la India, que comparten valores universales e intereses estratégicos con Japón.

Estos dos documentos de estrategia de seguridad se complementan con las Directrices de Defensa nacional de 2018, del Ministerio de Defensa, en las que el análisis del entorno estratégico y la identificación de retos y preocupaciones de seguridad es más explícito⁵⁰. En el documento se describe la rivalidad entre Rusia, EE. UU. y sus aliados europeos como un foco de tensión, no como una amenaza directa para Japón. En las directrices hay muchas referencias a China, a su crecimiento económico, desarrollo militar, expansionismo, y las tensiones regionales como motivo de preocupación para los países de Asia-Pacífico, incluido Japón, que mantiene una actitud dialogante a pesar del despliegue militar y naval chino, y la frecuente violación de sus aguas territoriales⁵¹. Con todo, las *Directrices de Defensa Nacional* mantienen un enfoque pragmático, sin entrar en críticas al sistema político chino ni referirse a una rivalidad sistémica. En este entorno se destaca la importancia de la alianza militar con EE. UU. como eje de la defensa nacional frente a las amenazas existentes⁵². Esta vocación de cooperación militar se extiende a la OTAN, la UE, Reino Unido, Francia e India.

El gobierno japonés prepara actualmente una nueva Estrategia de Seguridad Nacional actualizada en función del nuevo entorno geopolítico, así como otros documentos de planificación de la defensa y de inversión en armamento. En ellos se tendrán en cuenta las actuales amenazas a la seguridad y la perspectiva de un fortalecimiento de alianzas y de la cooperación internacional en el ámbito de la

50 *National Defense Program Guidelines for FY2019 and Beyond*, Tokio: Ministerio de Defensa, 2018.

51 *Ibidem*, pp. 4-5.

52 Se describe una política de defensa muy integrada en la cooperación con EE. UU., y se evocan escenarios de crisis con China, pero sin llegar a nombrarla. *Ibidem*, pp. 11-12.

defensa, orientada hacia fórmulas de defensa colectiva. Esta revisión de la política de seguridad implica también una mayor inversión en defensa, con el objetivo del 2% del PIB, y la adquisición de armas ofensivas.

República de Corea

El Ministerio de Defensa de la República de Corea publicó en 2018 la última versión de su *Libro Blanco de la Defensa*⁵³, un documento de enfoque multidisciplinar que incluye referencias a múltiples factores de la seguridad y a riesgos no militares, con una introducción muy amplia sobre el entorno estratégico, los principales escenarios de conflicto y las tensiones estratégicas en todo el mundo, en una visión que abarca Europa, Oriente Medio, Asia-Pacífico y África. En este contexto, el Libro Blanco se centra en las políticas de los principales actores en Asia-Pacífico:

- El auge y expansión de China.
- El objetivo de Rusia de renacer como una superpotencia con proyección en Europa, Oriente Medio y Asia nororiental.
- La coordinación entre China y Rusia en la región del Indo-Pacífico.
- La tensión y rivalidad entre EE. UU. y China.

El documento señala que EE. UU. ha lanzado una estrategia de asociación en el Indo-Pacífico con Japón, Australia e India como contrapeso a la expansión china. En este marco, la alianza militar con EE. UU. es un factor clave para la seguridad de Corea. Al describir el escenario estratégico de la península coreana, el documento cita el desarrollo de las capacidades militares de las “cuatro mayores potencias que rodean a la península coreana”: EE. UU., Rusia, China y Japón⁵⁴. Sin embargo, también refleja los esfuerzos por mantener el diálogo y la cooperación con estos tres últimos países, incluso en el ámbito de la defensa. El Libro Blanco de 2018 dedica un extenso apartado a la amenaza de la República Democrática

53 *Defense White Paper*. Seúl: Ministry of National Defense, 2018. Se trata de un documento muy extenso, de más de 400 páginas, incluidos los anejos.

54 Es significativo que el *Libro Blanco* añada a Japón junto a Rusia y China, además aportando datos de sus fuerzas militares (incluso con datos erróneos, al citar un presupuesto militar de 460.000 millones de dólares y 47 portaaviones en la Marina de guerra japonesa). Posteriormente el documento se refiere al rearme de Japón, que este país presentaría como “pacifismo proactivo”. *Defense White Paper*, *op. cit.*, pp. 14-15 y 18. Se retoma este tema en el anejo sobre estatus de las fuerzas militares de las pp. 328-329. También se cita la disputa territorial con Japón sobre la isla de Dokdo.

Popular de Corea (nuclear, misiles, convencional y subversiva) y a las complejas relaciones intercoreanas. En general, se describen los rasgos del escenario de posibles amenazas procedentes del Estado vecino sin llegar a calificar a Corea del Norte como enemigo o rival. Tras abordar en el capítulo 2 la Estrategia de Seguridad Nacional y Política de Defensa de Corea de forma genérica, el resto del documento se centra en la política de defensa y asuntos militares, en los que sí hay referencias frecuentes a hipotéticos “enemigos” que no son identificados⁵⁵.

Europa y el Mediterráneo

La percepción de la seguridad en Europa está condicionada por su entorno y por factores históricos y geopolíticos en los que pesa la historia del siglo XX. El vínculo transatlántico, el sistema de valores occidental, su sistema económico, la afinidad de sus sistemas políticos —pluralistas, competitivos y democráticos— configuran los rasgos de la percepción de las propias vulnerabilidades, retos y amenazas por sus sociedades y sus gobiernos. Un conjunto de Estados, en su mayoría integrados en la OTAN y en la UE, aspiran en sus estrategias nacionales a la seguridad y la defensa colectivas. En ellas se combinan factores geopolíticos generados tras la Segunda Guerra Mundial, a lo largo de décadas de Guerra Fría, a los que se superponen nuevos desafíos y amenazas aparecidos o agravados desde los últimos años del siglo XX hasta la actualidad, ampliando considerablemente el espectro conceptual de la seguridad.

En la misma línea de políticas de seguridad y defensa ancladas en estructuras multilaterales y colectivas, descritas en los casos anteriores, se inscribe la estrategia de seguridad nacional de España que, junto a la aspiración de dotarse de capacidades nacionales, hace una apuesta por el multilateralismo. La Estrategia de Seguridad Nacional española comparte prácticamente los mismos rasgos de otros países occidentales, europeos o mediterráneos, aunque hay un mayor distanciamiento con respecto a las tensiones del Indo-Pacífico en comparación con otras estrategias nacionales europeas, como las de Francia y el Reino Unido⁵⁶. A continuación, se analizan brevemente las estrategias de seguridad de algunos países representativos de nuestro entorno elaboradas hasta 2020. La invasión de

55 Este enfoque empieza en el capítulo 3. *Ibidem*, pp. 43 y ss. El *Defense White Paper* incluye muchos anexos sobre temas diversos, datos y estadísticas, entre ellos un anejo con información detallada sobre las fuerzas nucleares de Corea del Norte, otro sobre los Juegos Olímpicos de Invierno de 2018, y otro sobre la asistencia prestada por médicos alemanes en la Guerra de Corea en 1953.

56 El caso de España se analiza en detalle en el capítulo XI a través de un conjunto de documentos que cubren un espectro muy amplio de temas relacionados con la seguridad nacional.

Ucrania por las fuerzas armadas rusas en 2022 ha tenido un fuerte impacto en el pensamiento estratégico de muchos países. En algunos ha supuesto un cambio fundamental en sus perspectivas del entorno estratégico y operativo. En otros ha confirmado los análisis más pesimistas y ha motivado un nuevo impulso a la modernización militar dentro de una continuidad estratégica. Son llamativos los casos de Suecia y Finlandia, que en 2022 han abandonado su histórica neutralidad ante la inmediatez de la amenaza procedente de Rusia y han solicitado su ingreso en la Alianza Atlántica. La comparación entre los documentos anteriores a 2020 y la situación actual permite valorar el grado de adecuación de análisis y estrategias anteriores, así como su grado de adaptación a la realidad estratégica.

Alemania

Alemania no ha publicado una estrategia de seguridad nacional, aunque sí publicó en 2016 un *Libro blanco* sobre política de seguridad y defensa de las fuerzas armadas alemanas, que es en cierto modo similar en su enfoque y contenido, aunque se centra principalmente en la organización y capacidades de las fuerzas armadas alemanas⁵⁷. El *Libro Blanco* de 2016 es muy extenso, bien estructurado, y cubre todas las materias desde una perspectiva multidisciplinar y amplia del concepto moderno de seguridad. Alemania enmarca su política de seguridad y defensa en varios niveles: ONU, OTAN, UE, OSCE y relaciones bilaterales. El documento identifica a EE. UU. como un aliado fundamental. Describe la actitud de Rusia en las relaciones internacionales usando términos neutros, sin llegar a calificarla como rival⁵⁸. Las referencias a China no reflejan una rivalidad sistémica, solo la emergencia de su poder y las consecuencias que tiene para el orden internacional, sin usar términos relacionados con el totalitarismo o el autoritarismo al referirse a estos dos países.

57 *White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, Berlín: Federal Ministry of Defence, 2016. En 2008 se había publicado un documento político de la CDU sobre este tema, que contenía elementos similares a los de otros países occidentales, muy parecido en su enfoque, pero más limitado en su espectro multidisciplinar: *A Security Strategy for Germany*. Resolution of the CDU/CSU Parliamentary Group, 6 de mayo de 2008. En ese periodo, el documento planteaba las relaciones con China en términos más constructivos, equiparándola a India y destacando la necesidad de integrarla en el sistema internacional. También formulaba el deseo de mejorar las relaciones con Rusia, sin reflejar rivalidad ni la percepción de una amenaza.

58 Es previsible un cambio sustancial en la definición de Rusia como adversario en futuros documentos, como lo ha sido en materia de inversiones en defensa.

Asia-Pacífico queda en segundo plano, y las referencias a India la sitúan como economía emergente, comparándola con China. Aunque el enfoque del documento es multidisciplinar, está centrado principalmente en la política de defensa, que se plantea en un sentido amplio de las responsabilidades del Estado y la sociedad, pero destacando la especial responsabilidad del Ministerio de Defensa, dejando en segundo plano las referencias a otros departamentos ministeriales: se requiere asistencia de la policía y coordinación interministerial para la seguridad interior, pero en Alemania el Ministerio de Defensa es el centro de gravedad del sistema, con especial atención a las relaciones entre fuerzas armadas y sociedad civil, asentadas sobre el sistema de valores democráticos. Alemania trabaja actualmente en la redacción de una estrategia de seguridad nacional.

Finlandia

La *Estrategia de Seguridad Nacional* de Finlandia se publicó en 2017⁵⁹. Se trata de una resolución del gobierno centrada en aspectos metodológicos de la seguridad que armoniza un conjunto de principios nacionales en materia de preparación y orienta las acciones de las autoridades. En la primera sección de la Estrategia, se presenta un modelo de cooperación para la seguridad integral, que implica a las autoridades, las empresas, las ONG, los municipios y los ciudadanos. En la segunda, se establecen las directrices para las unidades competentes de la administración. Considera que la capacidad de defensa de Finlandia incluye las capacidades militares de sus FF. AA., el nivel de preparación de la sociedad finlandesa, la cooperación entre las autoridades nacionales y la cooperación internacional en materia de defensa. El documento no hace un análisis de riesgos, que se limita a evocar como amenazas militares tradicionales y amenazas multidimensionales que combinan medios militares y no militares⁶⁰. Dentro de este enfoque metodológico, no identifica a ningún país como amenaza. Las referencias a Rusia son dos: como contraparte para la seguridad transfronteriza⁶¹ y en el marco de la seguridad nuclear civil⁶².

Se trata de un documento prudente en los aspectos geopolíticos, donde no se describe el entorno estratégico, aunque los analistas oficiales ya apuntaban

59 *The Security Strategy for Society* (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia). Resolución gubernamental publicada por el Comité de Seguridad, Helsinki: Ministerio de Defensa, 2017. Disponible en inglés en: https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/04/YTS_2017_english.pdf

60 *Ibidem*, p. 18.

61 *Ibidem*, p. 42.

62 *Ibidem*, p. 53.

—confidencialmente— a una clara percepción de las amenazas propias del entorno estratégico de ese periodo, que los analistas académicos independientes hacían pública.

La Estrategia de 2017 fue actualizada en 2022 con un nuevo documento que refleja cambios profundos en la política de seguridad finlandesa tras la invasión de Ucrania por fuerzas rusas. El *Informe del Gobierno sobre cambios en el entorno de seguridad*⁶³ reconoce que tras la invasión Ucrania se ha producido un cambio fundamental en la seguridad y el entorno operativo de Finlandia y Europa. Evalúa desde esta óptica los efectos en la economía, la resiliencia, la seguridad de suministros, la seguridad interna, la ciberseguridad, actividades de influencia híbrida e infraestructuras críticas. Finlandia ha presentado ya su solicitud de ingreso en la OTAN, que actualmente está en trámite.

Por otra parte, examina el desarrollo de la capacidad de defensa nacional, la Unión Europea como actor de la política de seguridad y el estrechamiento de la cooperación bilateral con Suecia, Noruega, otros países nórdicos, EE. UU. y el Reino Unido, así como otras iniciativas de cooperación multilateral en materia de defensa. También se evalúa una cooperación más estrecha con la OTAN y los efectos del posible ingreso de Finlandia en la Alianza.

Según el documento, la invasión de Ucrania por Rusia ha demostrado que la base sobre la que Finlandia ha desarrollado sus capacidades de defensa es correcta: una agresión a gran escala que pone de manifiesto la necesidad de una capacidad de defensa creíble en una situación en la que la agresión militar tenga que ser repelida por las fuerzas nacionales, al menos inicialmente, para salvaguardar la integridad territorial de Finlandia. Se establece una preparación continua para hacer frente “a una situación similar a la guerra en curso en Ucrania, donde la escala, la duración y la naturaleza multidimensional de la crisis suponen un reto mayor para la capacidad de defensa de lo que se había estimado anteriormente”⁶⁴. Se presta particular atención a la seguridad de las islas Åland, archipiélago autónomo finlandés en el golfo de Botnia.

Todo ello requiere una modernización militar, reorganización de tropas y de reservas, mayor adiestramiento y la firme voluntad de toda la nación de defender el país, lo que implica mayores recursos económicos para la defensa.

63 *Government Report on Changes in the Security Environment*, Helsinki: Gobierno de Finlandia, 2022. Disponible en: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164002/VN_2022_20.pdf. El informe complementa con otros informes del Gobierno sobre la Política Exterior y de Seguridad de Finlandia, sobre Defensa, sobre Seguridad Interior y sobre la política de la UE.

64 *Ibidem*, pp. 15-18.

En definitiva, desde una perspectiva apolítica y metodológica de la Estrategia de Seguridad de 2017, Finlandia pasa al abandono de la neutralidad y a un nuevo impulso a las capacidades de defensa en 2022 con un informe analítico del Gobierno que sienta las bases para hacer frente a una amenaza definida oficialmente con claridad tras la agresión militar rusa contra Ucrania y optar por la defensa colectiva, incluido el principio de la disuasión nuclear. Este giro político sienta las bases para su solicitud de adhesión al Tratado de Washington.

Francia

La estrategia de seguridad de Francia está definida en la *Actualización Estratégica* de 2021, documento que actualiza la *Revisión estratégica* de 2017, centrado principalmente en aspectos militares⁶⁵. Aunque al principio hay breves referencias a otros aspectos no militares de la seguridad, no es un documento propiamente multidisciplinar. En las cuestiones de defensa, la estrategia francesa refleja sus inquietudes con un enfoque similar al de otros países occidentales, pero en términos más decididos:

- Identificación de amenazas asimétricas.
- Degradación del escenario estratégico en los últimos años.
- Políticas ambiciosas y agresivas de Rusia y China.
- Defensa nacional francesa en el marco de la OTAN, de la UE y con otros aliados.
- Mantiene el objetivo de *autonomía estratégica*, cuyo corolario es la disuasión nuclear nacional.
- Interés por la proyección en Asia-Pacífico (donde Francia tiene territorios) en cooperación con India, Japón, Australia y EE. UU., que sitúa la estrategia francesa más cerca de la británica que de las estrategias de otros países europeos.

La Actualización estratégica de 2021 ha sido publicada antes de la conclusión del acuerdo AUKUS entre EE. UU., Reino Unido y Australia, por lo que es probable que la política en Asia-Pacífico sea sometida a revisión.

La estrategia francesa ha sido actualizada con un nuevo documento en 2022, la *Revue nationale stratégique 2022 (RNS 2022)*⁶⁶, elaborada en el contexto de la

⁶⁵ *Actualisation stratégique 2021*, París: Ministère des Armées, 2021.

⁶⁶ *Revue nationale stratégique 2022*, París: Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale, 2022. Disponible en: www.sgdsn.gouv.fr/uploads/2022/11/revue-nationale-strategique-07112022.pdf

guerra de Ucrania. Según este documento, la invasión de este país por Rusia representa un cambio estratégico y valida el análisis de la evolución de la amenaza planteado en la Revisión Estratégica de 2017, actualizado en 2021. Se trata de un entorno estratégico que requiere impulsar el fortalecimiento y la modernización de la defensa, la capacidad de resistencia y la consolidación de las alianzas. Se trata de una revisión estratégica que tiene en cuenta los grandes retos mundiales que pueden generar desequilibrios, como los efectos del cambio climático, el acceso al agua, la inseguridad alimentaria, las migraciones, la demografía, las pandemias, etc. Entre ellos está el desafío de Rusia, condicionado por la erosión de su poder militar, y la política global de China.

La *RNS 2022* establece diez objetivos estratégicos en los que estructura la acción política de Francia. Entre ellos destaca, en primer lugar, la reafirmación de una disuasión nuclear sólida y creíble como “baza estructurante para el diálogo estratégico y la protección de nuestros intereses vitales”. También es importante la promoción de una economía que contribuya a una mayor resiliencia y a fortalecer el espíritu de defensa en la sociedad, así como una ciberseguridad de primer orden. Reafirmando el principio de solidaridad, Francia se presenta como aliado ejemplar en la OTAN y como uno de los principales impulsores de la *autonomía estratégica europea*, en el marco del Concepto Estratégico de Madrid y de la Brújula Estratégica. En este contexto, destaca el desarrollo de una estrategia inclusiva con otros socios clave (Alemania, Italia y España, principalmente), tanto en términos de cooperación en materia de capacidades como en determinados teatros de operaciones (Mediterráneo, Oriente Medio y Sahel)⁶⁷. Tras el Brexit, se pretende reestablecer un diálogo constructivo con el Reino Unido sobre la base de tratados bilaterales, así como mantener una asociación estratégica con Estados Unidos que se considera fundamental.

Finalmente, se asume que la *autonomía de evaluación y soberanía en la adopción de decisiones* se basa en un nivel elevado de conocimiento del entorno estratégico, de comprensión de los competidores o adversarios y de anticipación de sus intenciones, lo que requiere el desarrollo de los servicios de inteligencia, y la universalidad y eficacia de la red diplomática y consular. Francia tiene como objetivo mantener una capacidad de defensa y actuación en campos híbridos, así como libertad de acción y capacidad para llevar a cabo operaciones militares, incluidas operaciones de alta intensidad en todos los ámbitos.

67 *Ibidem*, p. 43.

Israel

En 2015, las Fuerzas de Defensa de Israel publicaron por su primera vez su estrategia de defensa en un documento en el que se describe el entorno estratégico, los principales riesgos y amenazas y las respuestas estratégicas y operativas de las fuerzas armadas israelíes⁶⁸. Se trata de una estrategia centrada en los aspectos militares de la seguridad y la defensa, con escasas y muy breves referencias a otros aspectos de la seguridad del Estado en sentido amplio (economía, energía, nuevas tecnologías, etc.). Además de este enfoque fundamentalmente militar, la *Estrategia de las IDF* limita su análisis geopolítico a Oriente Medio. En cuanto a las características del entorno internacional y estratégico, el documento hace el siguiente análisis:

- El enemigo aspira a imponer el dominio islámico en Oriente Medio, e incluso dentro de Israel. Trabaja para erosionar y agotar a la sociedad israelí.
- Los movimientos islámicos de “resistencia” aspiran a reemplazar a los regímenes existentes en los Estados y a establecerse en áreas periféricas donde la gobernanza es débil.
- Existen problemas con los Estados occidentales que tienen impacto en la legitimidad internacional de Israel.

Según el documento de las IDF, se percibe una disminución de las amenazas de los ejércitos regulares y un aumento de las amenazas de organizaciones subestatales *irregulares* o *semirregulares* apoyadas por Irán, que aspiran a convertirse en entidades gubernamentales. El enemigo se despliega en zonas habitadas por población civil para dificultar la acción de las fuerzas militares israelíes. El documento identifica claramente las amenazas para la seguridad de Israel:

- Estados: Irán, Líbano, Siria (como Estado fallido o en proceso de desintegración).
- Organizaciones subestatales: Hezbolá, Hamás.
- Organizaciones terroristas sin vínculos con un Estado o comunidad en particular: Jihad Islámica, Jihad Islámica Palestina, ISIS y otros.

68 La *Estrategia de las Fuerzas de Defensa de Israel* se publicó solo en hebreo, pero ha sido traducida al inglés por el Belfer Center for Science and International Affairs, cuya versión se utiliza aquí como referencia bibliográfica. Véase *IDF Strategy*, Ministry of Defense of Israel (traducción de Susan Rosenberg). Cambridge (MA): Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School 2016.

La doctrina de seguridad israelí combina una estrategia defensiva —disuasión, neutralización de amenazas y evitar enfrentamientos— con un concepto militar ofensivo, partiendo del supuesto básico de que el enemigo no puede ser derrotado mediante una postura defensiva. Parte fundamental de esta estrategia es el partenariado estratégico y la cooperación militar con EE. UU., además de desarrollar vínculos con otros Estados clave, y reforzar centros de apoyo en todo el mundo. Israel también buscará el fortalecimiento de su estatus regional “reforzando los acuerdos de paz y maximizando el potencial de cooperación con elementos moderados en la región”⁶⁹.

Italia

Italia publicó en 2015 un *Libro Blanco de la Seguridad internacional y la Defensa*⁷⁰. Se trata de un extenso documento centrado en la política de defensa italiana, complementado por otro documento de carácter militar, el *Concepto estratégico del Estado Mayor de la Defensa*, también de 2015⁷¹. Como en el caso de Francia, el enfoque italiano, aunque es multidisciplinar, está planteado desde una perspectiva militar y coordinado por el Ministerio de Defensa. El Libro blanco parte de la premisa de una tendencia internacional a la inestabilidad generalizada, con una dinámica de conflictos cada vez más violentos y menos confinados en los lugares donde se generan, con desestabilización de regiones importantes de su vecindad por razones sociales, económicas, sanitarias, religiosas o más tradicionales, de poder político. Se incluyen en este enfoque los riesgos generados por las migraciones masivas, las pandemias, el terrorismo y la delincuencia.

69 *IDF Strategy, op. cit.*, p. 4.

70 Ministero della Difesa, *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la Difesa*, Roma: Ministero della Difesa, 2015.

71 *Il Concetto Strategico del Capo di Stato Maggiore della Difesa*, también de 2015. En el capítulo primero —“Evoluzione del contesto di sicurezza”— contiene un breve análisis del entorno estratégico en términos similares a los de otros países occidentales. Véase: *Il Concetto Strategico del Capo di Stato Maggiore della Difesa*, Roma: Ministero della Difesa, 2015, disponible en: https://www.difesa.it/SMD_/CaSMD/concetto_strategico_casmd/Pagine/default.aspx. Por otra parte, en 2017 el Centro Militare di Studi Strategici publicó un documento que preparaba el camino hacia una estrategia global, partiendo de un análisis comparativo de los enfoques de Italia, Francia, Alemania y Gran Bretaña, que consideraba países comparables a tal efecto. Véase Di Marrone, Alessandro, *Individuare una procedura per la definizione di una strategia generale militare che possa supportare la definizione di una strategia globale, partendo dall'analisi dei Paesi europei paragonabili all'Italia in quanto a risorse e livello di ambizione*, Roma: Centro Militare di Studi Strategici, 2017. Disponible en: https://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/CeMiSS/Pubblicazioni/ricerche/Pagine/Ricerca_Marrone.aspx

Esto requiere el desarrollo de medios de intervención apropiados, incluido lo necesario para afrontar las situaciones de crisis y la capacidad de afrontar los conflictos clásicos, percibidos como menos probables hoy en día. Por ello, es necesario comprender cómo y en qué medida las distintas organizaciones internacionales a las que pertenece Italia contribuyen a la seguridad internacional y a la defensa del país. La pertenencia a la Alianza Atlántica se considera vital, mientras la participación en el proceso de integración de la defensa europea en la UE plantea la cuestión de qué política y normativa se debe desarrollar para hacerla más segura. Por último, destaca la necesidad de contribuir a las iniciativas de paz de la ONU.

Según el Libro Blanco, la opción de una política de defensa italiana no puede separarse de una visión amplia y diferente de los problemas y las dinámicas en juego, más allá de zonas geográficas concretas o de determinados factores de riesgo. Junto al cambio en el equilibrio de poder mundial sobre una base policéntrica, o sobre una base sin centro y regional, resultante de la aparición de nuevas potencias emergentes, se analizan los rasgos del escenario geopolítico en términos similares a los de otros países occidentales, aunque sin identificar Estados percibidos como amenaza. También destaca una mayor influencia y omnipresencia de las tecnologías, impulsadas por la velocidad actual de la investigación tecnológica, que conducirá a una mayor aceleración del cambio. Del mismo modo, el tradicional margen de superioridad tecnológica que tenían las capacidades militares de ciertos países se ha erosionado. Señala la disminución de la inversión en defensa en el mundo occidental acompañada de una tendencia inversa en el resto del mundo, especialmente en las potencias regionales. El objetivo primordial para la protección de los intereses vitales de Italia sigue siendo la defensa contra un ataque armado dirigido contra el territorio nacional, su población y sus bienes, incluidos los posibles ataques de naturaleza híbrida y los perpetrados por agentes no estatales.

Polonia

La Oficina de Seguridad Nacional de Polonia publicó en 2020 la última actualización de la *Estrategia de Seguridad Nacional*, un documento de enfoque amplio y multidisciplinar, pero conciso en relación con la diversidad de temas que aborda⁷². La Estrategia de Seguridad polaca cubre un amplio espectro de riesgos

⁷² *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*. Varsovia: Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, 2020.

y amenazas —militares y no militares— incluidos los aspectos energéticos, financieros, económicos, migratorios, de ciberseguridad y nuevas tecnologías, medio ambiente, demografía y salud, en la línea de otros documentos europeos análogos. Por otra parte, un rasgo propio de este documento es la inclusión del objetivo de fortalecimiento de la identidad nacional.

La estrategia polaca de 2020 se centra exclusivamente en el escenario europeo, e identifica con claridad la principal amenaza para su seguridad: la “política neo-imperial de las autoridades de la Federación Rusa”, que se plasma, entre otros factores, en una amenaza militar convencional, nuclear e híbrida⁷³. Polonia enmarca su política de seguridad y defensa en una alianza estratégica con EE. UU., en su pertenencia a la OTAN y a la UE. La estrategia de seguridad de 2020 ya anticipaba en líneas generales el escenario actual en Europa oriental y una posible confrontación militar con Rusia. Además de ser actualizada con una nueva estrategia actualmente en redacción, el 11 de marzo de 2022, ya durante la invasión de Ucrania por el ejército ruso, se promulgó la Ley de Defensa de la Patria, que entró en vigor el 23 de abril⁷⁴. Se trata de una legislación muy ambiciosa, orientada a modernizar y potenciar las capacidades de las Fuerzas Armadas polacas. La ley prevé unas FF. AA. con 300.000 efectivos (desde los aproximadamente 110.000 soldados profesionales y 32.000 efectivos de la fuerza de defensa territorial actuales) y un aumento significativo de los gastos de defensa, con especial énfasis en la modernización técnica. También introduce otros elementos innovadores para la organización de las FF. AA., tipos de servicio y mecanismos de reclutamiento⁷⁵.

Reino Unido

La estrategia de seguridad y defensa del Reino Unido está en la misma línea de otros documentos análogos de países occidentales, pero su enfoque es especialmente cercano al enfoque de EE. UU. en política exterior y visión estratégica. El documento *Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*, publicado en 2021, describe el “liderazgo británico” prácticamente en todas las áreas relacionadas con la defensa, la ciencia, la

73 *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, op. cit.*, pp. 6-7. No hay, por tanto, novedades en la percepción de la amenaza tras la invasión de Ucrania por Rusia.

74 USTAWA z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny. Dz.U. 2022 poz. 655. Warszawa: Kancelaria Sejmu, 2022. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20220000655/T/D20220655L.pdf>

75 Análisis de la ley en la página web de la revista del Ejército polaco, Wojsko Polskie, Ustawa o Obronie Ojczyzny, Wojsko Polskie: <https://www.wojsko-polskie.pl/woc/articles/aktualnosci-w/ustawa-o-obronie-ojczyzny/>

diplomacia, la educación, la economía, el clima, la tecnología, etc.⁷⁶ En los aspectos estratégicos destaca sus capacidades militares, de disuasión nuclear, y la cooperación con EE. UU. y Francia en este ámbito, países con los que comparte la misma percepción de las amenazas: terrorismo, delincuencia organizada, competición estratégica entre Estados, ciberamenazas... El vínculo con EE. UU. es el eje de su estrategia, que en los aspectos de defensa se enmarca en su pertenencia a la OTAN.

Como otros países occidentales, el Reino Unido también destaca su sistema de valores, la democracia y los derechos humanos como pilares de sus políticas, lo que lleva al reconocimiento de una “competición ideológica” entre sistemas políticos. Sin embargo, asume que el declive de la democracia continuará, e incluso aumentará, por las consecuencias de la pandemia de COVID-19. En esta visión del mundo, el Reino Unido identifica tensiones entre los “Estados democráticos” y “Estados autoritarios”, estos últimos intentando exportar sus modelos políticos y moldear la gobernanza global con sus propios valores⁷⁷. La competición estratégica y la política confluyen en los retos planteados por Rusia y China. Esta última tiene un impacto especial en el escenario del Indo-Pacífico, donde el Reino Unido debe defender sus intereses junto a sus aliados. Pero, a pesar de la importancia concedida en *Global Britain in a Competitive Age* a los aspectos de defensa e ideológicos, su enfoque es multidisciplinar, más operativo que analítico, e integra la educación, los medios de comunicación, la cultura y los deportes como instrumentos de la estrategia británica de *soft power*⁷⁸.

Siendo uno de los garantes del *Memorando de Budapest* —junto a Rusia y EE. UU.— que garantizaba teóricamente la seguridad de Ucrania hasta 2022, el Reino Unido se ha involucrado plenamente en el apoyo a este país, por lo que es previsible que haya cambios en la definición de la amenaza procedente de Rusia y de su aliado, China. Sin embargo, Londres había mantenido esta percepción ya en los últimos años en el marco de la OTAN, por lo que tampoco se trataría de una novedad.

76 *Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy* Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty. Londres: Controller of Her Majesty’s Stationery Office, marzo, 2021. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy>

77 *Ibidem*, p. 28.

78 El documento describe al Reino Unido como gran potencia militar, “ciberpotencia democrática” y un “*soft power superpower*”. *Ibidem*, pp. 21, 40 y 49, respectivamente.

Suecia

En 2019 la Comisión de Defensa de Suecia presentó su informe “*La política de seguridad de Suecia y el desarrollo de su defensa militar 2021-2025*”, transformado después en Libro Blanco sobre política de seguridad⁷⁹. El informe, de enfoque marcadamente militar, contiene un análisis de la situación de seguridad en Suecia y en Europa, deteriorada por las acciones de Rusia. En Asia, el rápido desarrollo de China como potencia global y su papel cada vez más asertivo también es de creciente importancia para la política exterior y de seguridad sueca, reconociendo que los Estados europeos deben asumir una mayor responsabilidad en su propia seguridad y defensa. Según el informe, no se puede excluir un ataque armado contra Suecia. Por ello, la “defensa total” sueca se desarrollará y diseñará para garantizar que el país esté preparado para hacer frente a un ataque armado desde el exterior, o a otros “actos de guerra” en territorio sueco. Suecia considera que la UE es la plataforma más importante para su política exterior y de seguridad. Su interés nacional es salvaguardar y reforzar la cohesión, la cooperación, la solidaridad y la integración en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE. De forma complementaria, ha emprendido el fortalecimiento de sus vínculos de defensa con otros acuerdos bilaterales de cooperación y con la “asociación con la OTAN”, con el fin de mantener su soberanía e integridad territorial. A pesar de ser un país neutral, resalta la importancia del vínculo transatlántico por su papel crucial para Europa y para Suecia, cuya manifestación más clara es la OTAN y sus garantías de defensa colectiva. En paralelo, se estima que el deterioro de la situación de seguridad ha aumentado la necesidad de un control eficaz de las armas convencionales en Europa, incluidos los regímenes de fomento de la confianza, cuya evolución habría ido —según este documento— en la dirección equivocada durante más de una década.

En cuanto a la evolución de la Vecindad Sur de la UE, el documento reconoce la inestabilidad arraigada en el Mediterráneo sur y en Oriente Medio, con Estados débiles y conflictos internos (Siria, Irak, Libia y Yemen), que a menudo son avivados por actores extranjeros y organizaciones violentas, con graves consecuencias para la región, que también afectan a Europa. El documento señala que el desarrollo militar de China y su creciente poder global implican que EE. UU.

79 *White Book on Sweden's Security Policy and the Development of the Military Defence 2021-2025*. Estocolmo: Swedish Defence Commission, 2019. Disponible en: <https://www.government.se/4ada4f/globalassets/government/dokument/forsvarsdepartementet/forsvarsberedningen/defence-commissions-white-book-english-summary.pdf>

desplazará el centro de atención de su política militar y de seguridad hacia Asia, considerando a China como el principal desafío geopolítico, lo que puede afectar al interés de EE. UU. en mantener fuerzas militares en Europa y a su capacidad para reforzarlas en caso de crisis.

Tras estas consideraciones, la Comisión de Defensa propone reforzar y ampliar las capacidades de las fuerzas armadas suecas mediante el aumento del número de unidades, de recursos y del presupuesto de defensa. Suecia apuesta por la defensa colectiva en colaboración con otros países, aunque no es miembro de ninguna alianza militar. Una “declaración unilateral de solidaridad sueca” incluye a los miembros de la UE, a Noruega e Islandia. En virtud de este compromiso unilateral, Suecia no permanecerá pasiva si otro Estado miembro de la UE o un país nórdico sufre una catástrofe o un ataque, con la esperanza de que estos países tomen medidas similares si Suecia se viese afectada⁸⁰. Después de estas consideraciones, el Libro Blanco se centra en planes para potenciar sus capacidades militares y una nueva organización en tiempo de guerra, a partir de 2021, con reintroducción del servicio militar obligatorio. En el periodo 2021-2025 el presupuesto de defensa se incrementará un 40%. Al tratarse de un país de tradición pacifista y neutral, llama la atención la crudeza del lenguaje al describir el riesgo de un ataque militar contra Suecia, los preparativos necesarios para hacer frente a un conflicto bélico en su territorio y la voluntad política de potenciar sus capacidades militares, incluida una movilización general en caso de guerra. El Libro Blanco de la política de seguridad no aborda el análisis de otras cuestiones relacionadas con la seguridad desde una perspectiva holística y multidisciplinar. Por lo tanto, Suecia anticipaba ya el escenario actual en 2019 y estaba adoptando medidas al respecto. El cambio más importante es, en definitiva, el abandono de su neutralidad histórica al pedir el ingreso en la OTAN en 2022, actualmente en tramitación.

Ucrania

La Estrategia de Seguridad Nacional 2020 de Ucrania tiene un enfoque multidisciplinar, en el que incluye un amplio catálogo de amenazas⁸¹. Entre ellas destaca

80 La “declaración unilateral de solidaridad” de Suecia se superpone en la UE a la “Cláusula de Asistencia Mutua” del artículo 42.7 del TUE, como compromiso jurídico de asistencia al Estado socio en caso de agresión armada, y a la “Cláusula de Solidaridad” del artículo 222 del TUE.

81 No hay traducciones oficiales de la Estrategia de Seguridad Nacional 2020, publicada en ucraniano. Esta referencia al documento se basa en el análisis publicado por el Polski Instytut Spraw Miedzynarodowych, realizado por Daniel Szeligowski en *Nowa strategia bezpieczeństwa narodowego Ukrainy*, Varsovia: Polski Instytut Spraw Miedzynarodowych, 2020.

Rusia como principal fuente de inseguridad, que Ucrania pretende contrarrestar mediante el desarrollo de sus capacidades militares y una mayor cooperación con los aliados occidentales, la UE y la OTAN. Entre las amenazas identificadas se encuentran megatendencias globales como el cambio climático, ciertas consecuencias del desarrollo tecnológico y las crecientes desigualdades globales; los cambios en el orden internacional (rivalidad entre EE. UU. y China, tensiones en las relaciones europeas y transatlánticas); las agresiones de Rusia, así como sus propios problemas internos (incluyendo la debilidad institucional, el bajo nivel de bienestar social y la despoblación). Frente a estas amenazas y desafíos, la política de seguridad ucraniana se basa en tres pilares:

- El desarrollo de las capacidades de defensa nacional.
- El fortalecimiento de la capacidad de la sociedad y del Estado para adaptarse rápidamente a los cambios en el entorno de seguridad.
- La cooperación con socios extranjeros con el objetivo estratégico de ser miembro de la UE y de la OTAN, lo que repite las disposiciones introducidas en la constitución en febrero de 2019.

En el ámbito de la cooperación internacional, Ucrania da prioridad al desarrollo de las relaciones estratégicas con EE. UU., el Reino Unido, Canadá, Alemania y Francia⁸². En un segundo nivel están Azerbaiyán, Georgia, Lituania, Polonia y Turquía, con los que Ucrania pretende cooperar en materia de seguridad regional⁸³. La Estrategia indica claramente que el principal reto para Ucrania es Rusia, definida como un “Estado agresor”, cuya política se refleja en las acciones que ha llevado a cabo para recuperar su influencia en Ucrania en las esferas política, económica, militar, informativa y cibernética. Ucrania planea elevar los costes potenciales del uso de la fuerza por parte de Rusia para que sean inaceptables. Para ello pretende incrementar sus capacidades de defensa y mantener la presión de la comunidad internacional sobre Moscú. La Estrategia de Seguridad Nacional de Ucrania aborda vagamente la cuestión del restablecimiento de la integridad territorial, señalando que lo hará de conformidad con el derecho internacional.

82 Estados Unidos y el Reino Unido son, junto a Rusia, signatarios del *Memorando de Budapest* de 1994 que daba garantías de seguridad a Ucrania con motivo de su adhesión al TNP como Estado no nuclear.

83 Los analistas ven la presencia de Azerbaiyán en esta lista en el contexto de la aspiración ucraniana de establecer un canal de suministro energético desde dicho país y, a la vez, una forma indirecta de profundizar las relaciones con Turquía. Por otro lado, las referencias a China, actualmente el mayor socio comercial de Ucrania, aparecen en el marco de la cooperación económica con los países asiáticos. Véase *Nowa strategia bezpieczeństwa narodowego Ukrainy, op. cit.*

En cuanto al desarrollo de las capacidades de defensa nacional, Ucrania considera como un elemento clave el desarrollo de su propio potencial de disuasión, que debe incluir a las fuerzas armadas, una reserva y unidades de defensa territorial, así como la industria de defensa. Esto implica su desarrollo y la sustitución de los equipos y componentes soviéticos anticuados por tecnologías modernas. Con este enfoque, como ocurre con Suecia y Polonia, Ucrania anticipaba en 2020 una posible agresión militar rusa y estaba adoptando medidas que han potenciado su capacidad de resistencia durante la invasión rusa en 2022.

Como se ha indicado anteriormente en este capítulo, otros países de considerable peso político, militar y económico no han publicado estrategias de seguridad nacional. Brasil publicó en 2020 un *Libro Blanco de la Defensa Nacional* con una introducción multidisciplinar a modo de contexto de su política de defensa, en la que refleja su conciencia de la magnitud geopolítica del país y algunos rasgos del entorno estratégico internacional, que no entra a analizar, pero sin identificar desafíos, amenazas ni líneas políticas a seguir⁸⁴. India no ha difundido todavía una estrategia de seguridad nacional, a pesar de tratarse de un país con gran peso en la región de Asia-Pacífico, afectada por los mismos desafíos globales que otros países de la región⁸⁵. En Oriente Medio y norte de África también hay lagunas significativas, como es el caso de Egipto, otro país de relevancia estratégica que no ha dado difusión a una estrategia de seguridad nacional ni otros documentos análogos en años recientes. Tampoco lo han hecho Turquía, Marruecos

84 El *Libro Blanco* de 2020 tiene un análisis somero de amenazas para la seguridad que no llega a identificar con claridad. No aparecen entre ellas países concretos, y se mantiene una relación de equidistancia con EE. UU., Rusia y China. Destaca la importancia del BRIC y del G20 para su política exterior, pero la mayor parte del documento está centrada en su política de defensa, relacionada con la búsqueda de autonomía estratégica. La estructura y planteamientos de esta parte están centrados en la historia, estructura y capacidades de sus fuerzas armadas y de su financiación. Es significativo que en sus actividades de cooperación militar incluye programas e intercambios con muchos países, incluidos EE. UU., Francia y China, pero no con Rusia. Ver *Libro Branco de Defesa Nacional 2020*. Brasilia: Ministerio da Defesa, 2020.

85 En muchos aspectos, India comparte intereses de seguridad con otros actores internacionales relevantes. No obstante, puede haber diferencias en temas como el desafío del cambio climático, política energética y prioridades en la industrialización. La estrategia de seguridad global de India permanece, por ahora, como una cuestión de carácter restringido, en la que los analistas identifican amenazas internas procedentes de la insurgencia y el terrorismo, las difíciles relaciones y rivalidad con Pakistán y con China, origen de un antagonismo y competición estratégica, así como una relación equilibrada con Rusia y con EE. UU.

ni Irán⁸⁶. Todos ellos tienen algunas referencias a sus estrategias de seguridad y políticas de defensa en las páginas de internet oficiales de sus gobiernos, pero no han publicado y difundido, al menos recientemente, documentos analíticos estructurados sobre estas cuestiones como fundamentos de una estrategia nacional pública. A este grupo se suman en Iberoamérica México⁸⁷ y Argentina⁸⁸.

Por su parte, China, Rusia y EE. UU. tienen una visión autónoma de sus respectivas estrategias de seguridad y defensa nacional, o consideran las alianzas como un instrumento complementario. Por su relevancia a nivel mundial, se analizan detalladamente en el capítulo siguiente. Se trata de tres países en diferentes estadios evolutivos.

China está en plena expansión económica, política y militar, en proceso de ascenso geopolítico en la región de Asia-Pacífico, con creciente influencia mundial, reivindicando un puesto como superpotencia global. China pretende revisar el orden mundial nacido a mediados del siglo XX, en el que ocupaba una posición secundaria. Rusia, el país más grande del mundo, retiene tras la disolución de la URSS algunos rasgos de la antigua superpotencia, aunque sus cimientos demográficos y económicos no permiten asegurar este estatus a largo plazo. Tiene una visión revisionista del final de la Guerra Fría y desea mantener su propia esfera de influencia. Estados Unidos sigue siendo la primera potencia económica, tecnológica y militar —*hegemon* de la Alianza Atlántica— pero ha visto una pérdida de influencia política en Occidente en los últimos años, mientras ve en el auge de China un desafío estratégico. Se trata del único actor global que, además de tener autonomía estratégica, está integrado en un sistema de defensa colectiva multilateral, del que carecen Rusia y China. En el próximo capítulo se examinan brevemente las percepciones estratégicas de estos tres Estados con proyección geopolítica global y autónoma, mientras que los sistemas colectivos de seguridad y defensa en el entorno euroatlántico —la Alianza Atlántica y la Unión Europea— se abordan por separado en otro capítulo.

86 No hay un documento oficial iraní sobre su estrategia de seguridad y defensa publicado en internet. En un reciente artículo de dos investigadoras iraníes sobre esta cuestión, no se cita ninguna fuente iraní. Véase Rouhi, Mahsa y Ajili, Hadi, *Iran's Military Strategy, Survival: Global Politics and Strategy*, diciembre de 2019 – enero de 2020, vol. 61, pp. 139-152. Londres: IISS.

87 México tiene una *Estrategia Seguridad Pública*, centrada en cuestiones internas, y un *Libro Blanco de la Defensa Nacional* de 2015, centrado exclusivamente en la organización interna de las fuerzas armadas y sus actividades de seguridad pública en la lucha contra el crimen organizado, el narcotráfico, etc. Ver *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*, 2019. Diario Oficial de la Federación 16/05/2019. México DF: Secretaría de Gobernación, 2019; y *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. México DF: Secretaría de la Defensa Nacional, 2015.

88 Argentina también ha publicado documentos sobre las fuerzas armadas en el pasado, pero no una estrategia global de seguridad.

IX

Estrategias globales, competencia y rivalidad

Las estrategias de seguridad y defensa de China, Rusia y EE. UU. son especialmente relevantes por tratarse de grandes potencias que condicionan la geopolítica global de las primeras décadas del siglo XXI. Los tres países tienen en común una percepción de rivalidad estratégica que condiciona sus respectivas políticas de defensa y seguridad. En todas ellas hay rasgos comunes en cuanto a la tipología de amenazas y riesgos a los que tienen que enfrentarse sus gobiernos, y también se refleja una toma de conciencia de los desafíos existentes para los pilares fundamentales del Estado y la sociedad, tales como la demografía, la economía y los recursos necesarios para la estabilidad del sistema económico y político. Estos elementos suelen agruparse en dos categorías: los que están asociados a las amenazas externas y aquéllos que se manifiestan de forma autónoma en el interior del Estado.

La competición estratégica entre las tres potencias a escala global es una constante que acompaña el desarrollo de sus respectivas políticas de seguridad y defensa. En el caso de China, esta competición se aborda con la voluntad de ocupar el espacio de influencia regional y global que considera que le corresponde en un mundo multipolar, de acuerdo con su peso económico, demográfico y militar. China es revisionista en la medida en la que rechaza el *statu quo* de la segunda mitad del siglo XX, en un orden mundial en el que desempeñaba un papel secundario, ya desfasado con la realidad.

Rusia se enfrenta a este problema con una visión revisionista del desenlace de la Guerra Fría en los años 90, tras la disolución de la URSS, reclamando una posición global preeminente en un mundo multipolar junto a las otras dos grandes potencias, con su propia “esfera de influencia”. Dentro de ella desea retener a los Estados independientes surgidos tras la disolución de la

URSS, entre ellos Ucrania, lo que ha constituido el móvil principal de las acciones emprendidas en las dos últimas décadas y, en último término, de la agresión militar en 2022. No obstante, solo su capacidad militar-nuclear y su territorio son parámetros geopolíticos comparables a los de China y EE. UU. China y Rusia no se perciben, por ahora, como Estados competidores ni rivales, aunque en la evolución de la relación de fuerzas entre ellos y en sus intereses estratégicos subyacen elementos que podrían convertirse en rivalidad en el futuro. Con todo, la guerra en Ucrania en 2022 y la confrontación con Occidente han impulsado un acercamiento entre Moscú y Pekín, cuyo alcance y límites son todavía difíciles de definir.

Desde Washington, la perspectiva estratégica se centra en mantener la supremacía económica, militar y tecnológica sin que sea erosionada o disputada por las “potencias revisionistas”, manteniendo una política de contención, mientras persigue el objetivo de eliminar o neutralizar desafíos de otros adversarios regionales que, como ocurre con Irán, Siria y Corea del Norte —eventualmente amparados por “potencias revisionistas”— puedan contribuir a erosionar su influencia o afectar a los intereses y la seguridad de sus aliados en otros continentes. El desenlace de la guerra de Afganistán en el verano de 2021, y la forma en la que se ha desarrollado la retirada de tropas de EE. UU. y de la OTAN, así como la evacuación de personal civil de los países aliados y sus colaboradores afganos, ha contribuido a configurar el debate y la reflexión sobre las ambiciones estratégicas de los países occidentales y sobre su compromiso con terceros Estados. La actual guerra de Ucrania ha motivado un acercamiento de los aliados en torno al liderazgo de Washington, que da a la OTAN un protagonismo creciente.

China, Rusia y EE. UU. coinciden, sin embargo, en la percepción de amenazas asimétricas vinculadas al tipo de conflictos y tensiones más habitual de las últimas décadas, como el terrorismo, el extremismo violento, el crimen organizado, la proliferación de armas de destrucción masiva y la infiltración extranjera con fines desestabilizadores. También es común la percepción de riesgos de otra naturaleza, como los movimientos migratorios incontrolados, la inestabilidad económica o las pandemias. La mayoría de estos elementos es susceptible de integrarse en el espectro de recursos y escenarios para la *guerra híbrida*. También coinciden en el impacto del uso de nuevas tecnologías con fines desestabilizadores dentro de este espectro de amenazas. Las principales de ellas desde el punto de vista tecnológico son las ciberamenazas, pero no son las únicas. El origen comercial de muchas tecnologías de doble uso plantea el riesgo de accesibilidad para Estados adversarios o para actores no estatales, problema que se plantea con mayor claridad para

EE. UU., consciente de su supremacía tecnológica frente a China y Rusia y de su voluntad de mantener esta ventaja en las próximas décadas.

1. Estrategia de defensa y seguridad nacional en la República Popular China

En los documentos oficiales en los que se encuentran referencias a la estrategia de seguridad nacional de China, este concepto se denomina “Seguridad Nacional Integral”, y en él se establece una interrelación entre los objetivos de desarrollo económico y los de capacidad militar, con rasgos que se deducen de documentos oficiales públicos del Gobierno y del Partido Comunista¹. El objetivo principal de la seguridad nacional es “mantener la estabilidad” del sistema político y económico, mediante una combinación de la seguridad interior y de la seguridad exterior, considerando la capacidad económica y la capacidad militar como dos aspectos interdependientes y complementarios de un mismo enfoque: se asocia la fortaleza económica a la fuerza militar, siendo la capacidad económica una condición previa para la creación y el mantenimiento de unas fuerzas armadas modernas. Esto incluiría tanto el desarrollo de capacidades defensivas y A2/AD en sus zonas marítimas adyacentes, como la construcción y ampliación de estructuras militares en el mar del Sur de China y de las bases de ultramar².

Desde esta perspectiva amplia, destaca la visión china de la “fusión civil-militar” en el desarrollo tecnológico-industrial, a su vez asociado a la implantación de tecnologías avanzadas de doble uso en la industria y en las FF. AA. La dimensión militar de las tecnologías de la información, de las comunicaciones y del ciberespacio ha estado presente en documentos oficiales desde hace años, pero el alcance de su implantación económica e industrial en el sector civil y en la sociedad no es bien conocido.

También tiene particular importancia el concepto de “guerra no restringida” o “guerra sin límites” introducido en el pensamiento militar chino por Qiao Liang

1 Corff, Oliver, “Rich Country, Strong Army: China’s Comprehensive National Security”, Federal Academy for Security Policy, Berlín: JSTOR, 2018, disponible en: <http://www.jstor.com/stable/resrep22151>. Según el autor, Esta situación plantea ciertos interrogantes sobre los pilares centrales de la estrategia, hasta qué punto dicha estrategia de seguridad puede inferirse de los documentos oficiales y si es válida la afirmación de que corresponde a lo que en los países occidentales entendemos por estrategia de seguridad interior y exterior. Oliver Corff señala que el estatuto del Partido Comunista de China, las decisiones de su Comité Central, los libros blancos publicados por el Consejo de Estado sobre diversas cuestiones nacionales, los planes quinquenales y los documentos fundamentales publicados por los ministerios son documentos clave sobre la seguridad nacional china.

2 *Ibidem*.

y Xiangsui Wang en 1999, que anticipa el concepto occidental de “guerra híbrida”. Destacan los siguientes principios³:

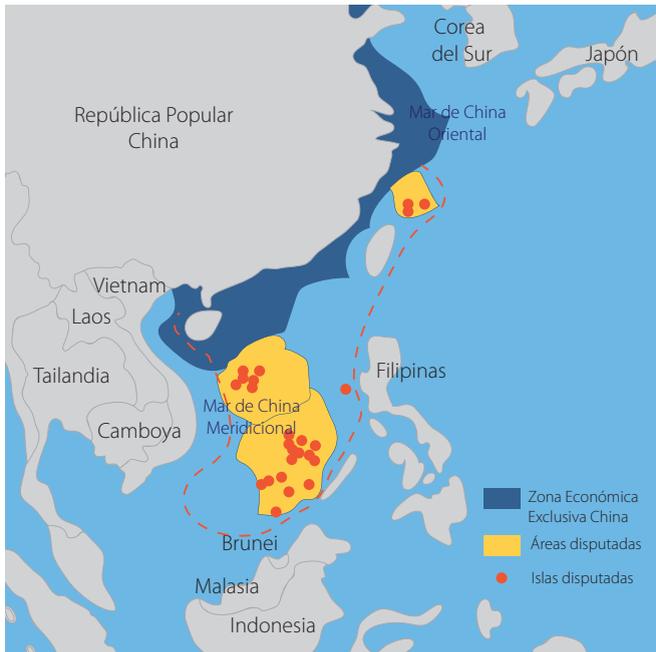
- *Omnidireccionalidad*, observación y diseño estratégico en 360 grados, uso combinado de todos los factores relacionados como punto de partida de la ideología de la “guerra sin restricciones”.
- *Sincronía*, mediante conducción de acciones en diferentes espacios dentro del mismo periodo de tiempo con medios técnicos empleados en la guerra moderna, y en particular la difusión de la tecnología de la información.
- *Limitación de objetivos*, que deben ser siempre menores que las medidas disponibles. No hay que perseguir objetivos ilimitados en el tiempo y en el espacio.
- *Medidas ilimitadas*: “La primera regla de la guerra sin restricciones es que no hay no hay reglas, no hay nada prohibido”⁴.
- *Asimetría estratégica*, siguiendo la línea de pensamiento opuesto al equilibrio de la simetría, para encontrar y explotar los puntos débiles del enemigo.
- *Consumo mínimo* de recursos de combate suficientes para lograr un objetivo.
- *Coordinación multidimensional* de las fuerzas que se pueden movilizar en las esferas militar y no militar para alcanzar un objetivo.
- *Ajuste y control del proceso* de la guerra en un proceso dinámico, con aleatoriedad y creatividad.

La evolución del pensamiento estratégico chino en las dos últimas décadas ha conducido a un concepto de operaciones basado en la *denegación de acceso y de control del mar a posibles adversarios navales en las aguas interiores de la “primera cadena de islas”*, mediante la utilización de sistemas de armas avanzados; a la creación de una marina con capacidad oceánica para operar en el Pacífico Occidental y el Índico; y al desarrollo de medios específicos para controlar las rutas al oeste de la llamada “segunda cadena de islas”⁵.

3 Ver en el capítulo II la referencia a este concepto estratégico. Qiao, Liang y, Xiangsui, Wang, *Unrestricted Warfare, op. cit.*, pp. 204-216.

4 *Ibidem*, p. 2.

5 Capacidades navales con medios aeronavales y anfíbios, con capacidad de reaprovisionamiento en la mar, submarinos nucleares y sistemas de información e inteligencia avanzados que requieren infraestructura espacial. Esta segunda cadena de islas se extiende desde Japón hacia el sudeste, incluyendo las islas Marianas y Guam, y hacia el sur hasta Nueva Guinea. Mackinlay Ferreirós, Alejandro, “Las ambiciones marítimas de China”, *Documentos de opinión*, N.º 06/2011, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2011.



Reivindicaciones de la República Popular China en el Pacífico y zonas en controversia cuya soberanía es disputada por otros Estados

La Estrategia de Defensa Nacional en la Nueva Era

Un documento reciente sobre política de defensa nacional contribuye a dar mayor claridad a ciertos aspectos de la estrategia de seguridad china, el *Libro Blanco* sobre política de defensa publicado en 2019 por el Consejo de Estado y traducido al inglés: *China's National Defense in the New Era*⁶. Según este documento, China seguirá una política de defensa nacional de naturaleza defensiva. Su objetivo

6 The State Council the People's Republic of China, *China's National Defense in the New Era*, 2019. Versión íntegra traducida al inglés disponible en: https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html. Por su parte, el Ministerio de Defensa chino ha publicado en su página web oficial una versión en inglés del apartado II, en calidad de *Libro Blanco* sobre la defensa, aunque su contenido aborda otros aspectos de política interior, política exterior y economía: Ministry of National Defense of the People's Republic of China, *China's Defensive National Defense Policy in the New Era*, 2019. Disponible en inglés en: <http://www.chinadaily.com.cn/specials/whitepaperonnationaldefenseinnewera.pdf>

fundamental es salvaguardar su soberanía, su seguridad y sus intereses de desarrollo.

En la descripción de la situación internacional, el documento cita la competencia estratégica impulsada por las políticas de EE. UU., la ampliación de la OTAN y su despliegue en Europa oriental como factores condicionantes del entorno geopolítico⁷. También se refiere al fortalecimiento de las fuerzas nucleares y no nucleares de Rusia, así como a la política de integración de seguridad y defensa en la Unión Europea. La emergencia de otros factores desestabilizadores (extremismo, terrorismo⁸, amenazas a la ciberseguridad) se superpone a conflictos como los de Irán y Siria. Califica la situación de Asia-Pacífico como estable, pero rodeada de incertidumbre, dados los contenciosos en el mar del Sur de China, la cuestión de la península coreana, la rivalidad entre India y Pakistán, y la competencia estratégica en la región con el despliegue militar de EE. UU. y el fortalecimiento de sus alianzas en la zona. Los principales desafíos para la seguridad de China proceden —según este documento— del separatismo, de las disputas territoriales en las islas y de diferencias en la demarcación territorial marítima y aérea, alentadas por “países de fuera de la región”. En cuanto a la competición estratégica, cita la modernización militar de EE. UU., Rusia, Reino Unido, Francia, Alemania, Japón e India. A continuación, el *Libro Blanco* establece varios objetivos de la defensa nacional⁹:

- Disuadir y resistir a una agresión.
- Salvaguardar la seguridad política nacional, la seguridad del pueblo y la estabilidad social.
- Oponerse a la “independencia de Taiwán” y evitarla.
- Tomar medidas enérgicas contra los partidarios de movimientos separatistas, como la “independencia del Tíbet” y la creación del “Turquestán Oriental”.
- Salvaguardar la soberanía nacional, la unidad, la integridad territorial y la seguridad.
- Salvaguardar los derechos e intereses marítimos de China.
- Salvaguardar los intereses de seguridad de China en el espacio ultraterrestre, el espacio electromagnético y el ciberespacio.
- Salvaguardar los intereses de China en el extranjero.
- Apoyar el desarrollo sostenible del país.

7 *Ibidem*, apartado I, pp. 1-6.

8 En relación con la lucha antiterrorista el documento destaca las operaciones en la Región Autónoma Uygur de Xinjiang. *Ibidem*, p. 14.

9 *Ibidem*, apartado II, pp. 7-13.

Según el Libro blanco, China defiende la libertad de navegación y de sobrevuelo de todos los países, de conformidad con el derecho internacional, y salvaguarda la seguridad de las líneas de comunicación marítima. En cuanto a las islas del mar del Sur de la China y las Islas Diaoyu, las define como “partes inalienables del territorio chino”, y en ellas China ejerce su soberanía nacional para construir infraestructuras y desplegar las capacidades defensivas necesarias, y para vigilar las aguas del mar de la China Oriental. China se compromete a resolver las controversias relacionadas con estos archipiélagos mediante negociaciones con los Estados directamente interesados “sobre la base del respeto de los hechos históricos y el derecho internacional”.

En relación con la cuestión de Taiwán, el objetivo es resolverla y lograr la “reunificación pacífica” del país, basada en el principio de “un país, dos sistemas”. Sin embargo, China se opone a cualquier intento o acción de terceros de dividir el país, y en particular a cualquier injerencia extranjera con este fin, ya que en ningún caso aceptará la secesión de Taiwán. En este sentido, “no promete renunciar al uso de la fuerza” y se reserva la opción de tomar todas las medidas necesarias frente a la “injerencia de fuerzas externas”.

El Libro blanco reafirma que China nunca ha buscado la hegemonía, la expansión o las esferas de influencia. Sin embargo, afirma que “China ha pasado de ser un país pobre y débil a ser la segunda economía más grande del mundo”, y ha hecho lo posible por crear condiciones favorables para su desarrollo mediante el mantenimiento de la paz mundial, comprometida a desarrollar una cooperación amistosa con todos los países sobre la base de los *principios de la coexistencia pacífica*¹⁰:

- Respetar los derechos de todos los pueblos a elegir independientemente su propio camino de desarrollo, y abogar por la solución de las controversias internacionales mediante el diálogo, la negociación y las consultas en pie de igualdad.
- China se opone a la injerencia en los asuntos internos de los demás Estados, al abuso de los débiles por los fuertes y a cualquier intento de imponer la voluntad propia a los demás.
- China aboga por las *asociaciones*, en lugar de las *alianzas* y no se une a ningún bloque militar. Se opone a la agresión y la expansión, y se opone al uso arbitrario o la amenaza de las armas.
- El desarrollo de la defensa nacional de China tiene como objetivo satisfacer sus legítimas necesidades de seguridad.

¹⁰ *Ibidem*, p. 8.

- China nunca seguirá el camino de las grandes potencias en la búsqueda de la hegemonía, nunca amenazará a ningún otro país ni buscará ninguna esfera de influencia.

En cuanto a la *Directriz Estratégica Militar* para la nueva era, establece los siguientes principios¹¹:

- China se adhiere a los principios de defensa, autodefensa y respuesta post-ataque, y adopta la *defensa activa*.
- Su postura defensiva consiste en que *no atacará a menos que sea atacada, pero es seguro que contraatacará si es atacada*. Subraya la unidad de la defensa y de la ofensiva estratégica en el nivel operativo y táctico.

El documento establece la dependencia de las fuerzas armadas con respecto a las estrategias generales del Partido Comunista al aplicar la *Directriz Estratégica Militar para una nueva era*, adoptando un enfoque holístico de la seguridad nacional. Ello implica reforzar la toma de conciencia de los posibles peligros, crisis y guerras que puedan afectar a China, y adaptarse activamente al panorama actual de la competencia estratégica, las nuevas exigencias de la seguridad nacional y los nuevos avances técnicos de la guerra moderna. En este sentido, China ha hecho esfuerzos para desarrollar una estrategia militar equilibrada, que se centra en la defensa, pero coordina múltiples ámbitos.

En lo que concierne a la estrategia nuclear, China sigue comprometida con la renuncia al “primer uso”, es decir, la política de no ser la primera en utilizar armas nucleares “en ningún momento y bajo ninguna circunstancia”, y de no utilizar ni amenazar con utilizar armas nucleares contra Estados no nucleares o contra *zonas libres de armas nucleares*.

Aunque China aboga teóricamente por la prohibición completa y la destrucción total de las armas nucleares, y no participa en una carrera de armamentos nucleares con ningún otro país, mantiene sus capacidades nucleares al nivel mínimo requerido para garantizar su seguridad nacional mediante la disuasión: su estrategia nuclear es de autodefensa, con el objetivo de mantener la seguridad estratégica nacional disuadiendo a otros países de utilizar o amenazar con utilizar armas nucleares contra ella. El desarrollo de una defensa nacional y de un “ejército fuerte”, acorde con la posición internacional de China y con sus intereses de seguridad y de desarrollo socioeconómico es considerado por el Libro blanco como

11 *Ibidem*, pp. 8 y ss.

una tarea estratégica para la “modernización socialista” del país, “basándose en las lecciones de la historia”. Los esfuerzos para el fortalecimiento de la defensa nacional se centran en el desarrollo integrado de la mecanización y la digitalización para acelerar la transición hacia un “ejército inteligente” y crear una estructura moderna de la fuerza militar:

- Alcanzar la “mecanización general” para el año 2020, con un nivel de digitalización y de capacidades estratégicas significativamente mejoradas.
- Avanzar en la modernización de la teoría militar, la estructura organizativa, el personal militar, el armamento y el equipo, en consonancia con la modernización del país, con el fin de completar la modernización de la defensa nacional y del ejército para el año 2035.
- Transformar completamente las Fuerzas Armadas Populares en “fuerzas de nivel mundial” para mediados del siglo XXI.

Este apartado sobre la estrategia de defensa termina con varias consideraciones sobre el compromiso de China con la paz mundial, y con la reforma del sistema de gobernanza de la seguridad mundial. Propugnan la cooperación bilateral y multilateral, para contribuir a una arquitectura de seguridad que se caracterice por la “igualdad, la confianza mutua, la equidad, la justicia, la contribución compartida y los beneficios compartidos”.

En este sentido, cita la participación de las FF. AA. chinas en operaciones de protección del tráfico marítimo, en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y en los esfuerzos internacionales de asistencia humanitaria y socorro en casos de desastre. China también participa —según el citado documento— en la cooperación internacional en materia de control de armamentos y no proliferación, desempeña un papel constructivo en la solución política de conflictos y realiza esfuerzos concertados para responder a desafíos mundiales como el terrorismo, la ciberseguridad y los grandes desastres naturales¹².

Una estrategia defensiva y una política hegemónica expansiva

Es difícil saber en qué medida este documento refleja el verdadero pensamiento estratégico chino en sus rasgos esenciales. Evidentemente, no es un análisis

¹² *Ibidem*, p. 13. A continuación desarrolla en los capítulos siguientes los detalles de su política de defensa, reforma y adiestramiento de las FF. AA. Dedicó un amplio capítulo al análisis del gasto militar. *Ibidem*, pp. 14-51.

exhaustivo de la política de seguridad nacional de China, y el mero hecho de haber sido traducido al inglés para su publicación refleja la intención de presentarlo como un mensaje al resto del mundo y no como una planificación estratégica de uso restringido. Pero lo mismo podría decirse de los documentos de referencia de otros Estados. En todo caso, queda claro que —desde el punto de vista formal— el enfoque de China es defensivo y con alcance regional¹³. La estrategia abarca desde la seguridad interior relacionada con la integridad territorial de China a la seguridad exterior frente a terceros Estados y a la *injerencia de fuerzas externas*, que no llega a nombrar. En cuanto a las regiones geográficas que requieren su atención cita solamente, además de su propio territorio nacional, los mares adyacentes. Su eje central es la estabilidad del sistema político, la integridad territorial de China en sus fronteras actuales ampliada con la unión de Taiwán, el control de los mares adyacentes y la continuidad del desarrollo económico y tecnológico. Estos factores se integran en una idea a modo de corolario: “la emergencia de China en la escena mundial como gran potencia gracias a su propio esfuerzo y sin ambiciones hegemónicas”.

Para entender mejor esta estrategia en su sentido más amplio, habría que contrastar el contenido del Libro blanco oficial con las políticas seguidas en la búsqueda de recursos naturales, fuentes de energía, inversiones en el extranjero, sus actuaciones en el ciberespacio y en el espacio ultraterrestre, así como su despliegue militar y naval¹⁴, lo que probablemente arrojaría luz sobre el alcance real de una estrategia global en términos equivalentes a los utilizados por otros países, en particular los occidentales.

Entre los objetivos geopolíticos de China desde hace siglos está la *búsqueda de cohesión de su base territorial continental* (incluyendo Manchuria, Mongolia Interior, Tíbet, y Xinjiang), y asegurar la defensa y comunicaciones de esa región central mediante el control de las regiones periféricas y de la costa con sus islas. En el ámbito marítimo se plantean dos desafíos¹⁵: “la defensa de las islas vecinas y la seguridad de las rutas comerciales marítimas, incluidas las vías de los suministros energéticos y de materias primas necesarias para abastecer su industria”. Hay diversas tendencias que influirán en la evolución futura de la estrategia china, entre

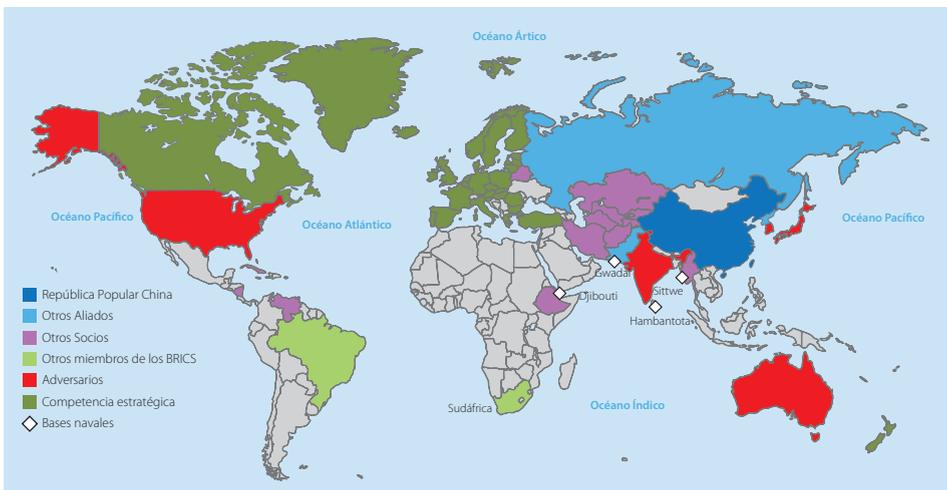
13 El documento resalta que el promedio de gasto de defensa de China en 2012-2017 era el 1,3% del PIB, muy inferior al gasto de EE. UU. y Rusia, y en términos porcentuales también inferior al de Reino Unido y Francia, replicando al argumento de muchos analistas occidentales sobre un supuesto rearme de China. *Ibidem*, pp. 25-30.

14 El documento en cuestión cita la base de apoyo china en Djibuti, creada en 2017.

15 Sobre esta cuestión ver el estudio sobre la política naval de China por el capitán de navío Alejandro Mackinlay Ferreirós, “Las ambiciones marítimas de China”, *op. cit.*, pp. 2 y ss.

ellas están el crecimiento demográfico, el proceso de urbanización, la concentración de población a lo largo de las principales vías fluviales y costeras, así como las modalidades y los efectos del desarrollo de la interconexión entre los ciudadanos mediante nuevas tecnologías de la comunicación y medios de transporte.

Esto explica, en primer lugar, la necesidad de proyectar su poder naval en el mar de la China del Sur y en los mares y océanos que rodean el este y sureste de Asia, desde el océano Índico hasta el Pacífico Occidental. En este marco también se inscribe el reto de la independencia de Taiwán —asociada oficialmente a la idea de integridad territorial— ya que Taiwán forma parte de la denominada “primera cadena de islas”, que encierra las aguas circundantes de China con la sucesión de islas que se extiende desde Filipinas hasta el archipiélago japonés, de la que depende su tráfico marítimo¹⁶. La delimitación de la Zona Económica Exclusiva y las actividades de China en esta región han generado importantes tensiones con los Estados vecinos.



Proyección geográfica de los principales intereses estratégicos de China y de la percepción de amenazas. Según la estrategia de seguridad China, la principal amenaza es EE. UU., mientras que el resto de la OTAN o la UE no son definidas como tales.

En segundo lugar, para China es importante mantener abiertas las rutas del tráfico marítimo comercial que atraviesan la “primera cadena de islas” hacia el

¹⁶ Taiwán se encuentra situada a unas 100 millas frente a la provincia de Fujian y divide en dos el frente marítimo de Chin.

Pacífico Occidental, EE. UU. y —a través del canal de Panamá— hacia el Atlántico. El petróleo de Oriente Medio y las materias primas de África son transportadas a través del océano Índico y del estrecho de Malaca hasta el mar del Sur de la China para llegar a sus puertos. Esta visión estratégica ha motivado el establecimiento de una serie de instalaciones navales civiles y militares financiadas por China en las naciones ribereñas del Índico¹⁷. China también ha establecido una base en Djibuti a las puertas del mar Rojo, y negocia con Guinea Ecuatorial el establecimiento de una base naval en África Occidental.

Sin embargo, esta visión oficial contrasta en algunos aspectos con la realidad de su política exterior y de defensa. Si bien es cierto que un gasto militar equivalente al 1,3% del PIB —suponiendo que este dato sea exacto— y un arsenal de 350 cabezas nucleares no parecen excesivos para un país como China, hay otros rasgos que apuntan a una política más ambiciosa que puede conducir a una confrontación con otros Estados. La “estrategia defensiva” china orientada a la consolidación nacional y el desarrollo económico contrasta con sus políticas expansivas: en el mar del Sur de la China con la construcción de bases en islas artificiales para extender su capacidad de proyección militar; la reivindicación de zonas marítimas deslegitimada por el derecho internacional; las tensiones con Vietnam, Filipinas e India; la incursión de sus unidades navales y aéreas en zonas bajo responsabilidad de Japón; así como el apoyo político a Rusia durante la invasión de Ucrania, en contradicción con los principios de la Carta de Naciones Unidas y también de sus propios principios reconocidos oficialmente y recogidos en la Estrategia de Defensa Nacional.

Por otra parte, fuentes muy diversas, de organismos internacionales, instituciones estatales y empresas privadas coinciden en el constante uso de ciberataques en tiempo de paz por actores procedentes de China contra instalaciones críticas públicas y privadas en países occidentales. Es por ello difícil definir los límites entre los aspectos defensivos y los ofensivos de la estrategia de China, que se integran en actuaciones contra sus competidores en la *zona gris*.

2. Estrategia de seguridad nacional de la Federación Rusa

La visión del mundo y las preocupaciones de seguridad de Rusia, tal y como se plasman en su Estrategia Nacional de Seguridad, reflejan por una parte la conciencia de sus propias vulnerabilidades internas —económicas, demográficas y

¹⁷ Bases navales en Gwadar, en Pakistán, Hambantota, en Sri Lanka, y Sittwe, en Birmania. Véase: “Las ambiciones marítimas de China”, *op. cit.*, p. 5.

sociopolíticas— y, por otra, su pretensión de ser reconocido como uno de los “centros de influencia” en un “orden mundial multipolar” emergente¹⁸. El mundo occidental —principalmente EE. UU., la OTAN y la UE— se percibe como el principal desafío para sus ambiciones de gran potencia y para su seguridad nacional, y ven en las políticas de EE. UU. y de sus aliados una fuente de amenazas. Rusia intenta asumir un papel destacado en el orden internacional, con la tentación de confiar en sus capacidades militares como un elemento clave de su política exterior. La disolución de la URSS y del Pacto de Varsovia en 1990-1991, la ampliación de la Alianza Atlántica y de la UE, el desplazamiento gradual del centro de gravedad económico y estratégico hacia Asia-Pacífico y el recrudecimiento de las tensiones étnicas en determinadas regiones constituyen rasgos fundamentales de la transición al escenario geopolítico de fines del siglo XX y principios del siglo XXI, que Rusia desea modificar.

La percepción de amenazas en un mundo multipolar: el discurso de Múnich

El análisis oficial de las relaciones entre Rusia y Occidente se plasmó públicamente en la intervención del presidente Putin en *Conferencia de Seguridad de Múnich* de 2007, en la que el presidente ruso articuló los principios de una visión geopolítica que ha impulsado desde entonces su política exterior y de seguridad. El presidente Putin criticó en esa ocasión la política internacional y de seguridad de EE. UU. y de sus aliados, los culpó de crear focos de inestabilidad internacional y del uso ilegítimo de la fuerza. También sugirió que Occidente debería estar preparado para compartir el poder y el liderazgo internacionales en un mundo multipolar. De este análisis de la realidad internacional desde la perspectiva del Kremlin, pueden destacarse los siguientes elementos del discurso del presidente Putin, que auguraban en aquella fecha un giro en la política exterior y de seguridad de Moscú¹⁹:

- La seguridad internacional es más amplia que las cuestiones relacionadas con la estabilidad militar y política. Implica la estabilidad de la economía mundial, la reducción de la pobreza, la seguridad económica y el desarrollo de un *diálogo entre civilizaciones*. Este carácter universal e indivisible de la seguridad se

18 Sobre esta cuestión véase Facon, Isabel, “Russia’s national security strategy and military doctrine and their implications for the EU”, Parlamento Europeo, Bruselas: Dirección General de Política Exterior, 2017.

19 *President’s Putin Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy*, 10 de febrero de 2007, Múnich. Disponible en: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>

expresa en el principio básico de que “la seguridad para uno es la seguridad para todos”.

- Hasta 1990 el mundo estaba dividido ideológica y económicamente, y el potencial estratégico de dos superpotencias garantizaba la seguridad mundial. La Guerra Fría nos dejó con estereotipos ideológicos, dobles raseros y otros aspectos típicos del pensamiento de bloques de ese periodo.
- El mundo unipolar propuesto después de la Guerra Fría no se ha realizado. Habría sido perjudicial no solo para todos los que están dentro de ese sistema, sino también para el propio “soberano” porque se destruiría a sí mismo desde dentro. El modelo unipolar no solo es inaceptable, sino que además es imposible en el mundo actual: sus recursos militares, políticos y económicos no serían suficientes. El propio modelo es defectuoso porque en su base no hay ni puede haber fundamentos morales para la civilización moderna.
- Las acciones unilaterales y a menudo ilegítimas no han resuelto ningún problema, han causado nuevas tragedias humanas y han creado nuevos focos de tensión, con un uso excesivo de la fuerza militar en las relaciones internacionales. EE. UU. ha sobrepasado sus fronteras nacionales en todos los sentidos, y esto es visible en las políticas económicas, políticas, culturales y educativas que impone a otras naciones. Esta política impulsa una carrera de armamentos. Además, ha aparecido la amenaza del terrorismo, que ha adquirido un carácter mundial. El único mecanismo que puede tomar decisiones sobre el uso legítimo de la fuerza militar como último recurso está en la Carta de las Naciones Unidas.
- El PIB agregado de India y China medido en paridades de poder adquisitivo ya es mayor que el de los EE. UU. El PIB de los países BRIC —Brasil, Rusia, India y China— supera al PIB agregado de la UE. Según los expertos esta brecha aumentará en el futuro. El potencial económico de los nuevos centros de crecimiento económico mundial se convertirá inevitablemente en influencia política y reforzará la multipolaridad.
- El peligro potencial de desestabilización de las relaciones internacionales está relacionado con el estancamiento de los procesos de desarme. Rusia apoya la reanudación del diálogo sobre esta cuestión por las razones siguientes:
 - La aparición de nuevas armas desestabilizadoras de alta tecnología.
 - La militarización del espacio ultraterrestre con consecuencias impredecibles para la comunidad internacional.
 - Los planes para desplegar elementos del sistema de defensa antimisiles en Europa son inquietantes.

- La condición lamentable del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa²⁰.
- La OTAN ha desplegado sus fuerzas en las fronteras de Rusia. Es obvio que la expansión de la OTAN no tiene ninguna relación con la modernización de la Alianza o con la garantía de la seguridad en Europa. Al contrario, representa una grave provocación que reduce el nivel de confianza mutua.
- Rusia es un país con una historia de más de mil años, y prácticamente siempre ha tenido el privilegio de llevar a cabo una política exterior independiente. Rusia no va a cambiar esta tradición.

Esta interpretación del “cerco militar” y de la “política de contención” impuestos por la OTAN a la Federación Rusa —tema recurrente en el argumentario ruso— ha sido rebatida sistemáticamente por los Estados aludidos y por la OTAN. En primer lugar, las adhesiones a la OTAN fueron decisiones libremente adoptadas por gobiernos que deseaban integrarse en un sistema de seguridad colectiva, en muchos casos impulsados por la percepción de amenazas sobre sus territorios y desafíos a la seguridad nacional. En segundo lugar, nunca existió una promesa de no ampliar la OTAN al este de Europa²¹. En todo caso, muchos analistas han destacado las contradicciones existentes entre los argumentos utilizados por Rusia y sus acciones políticas y militares durante los últimos 15 años.

Dentro de esta visión del mundo, un factor muy importante es la percepción del mundo exsoviético que mantiene la clase dirigente rusa. En el discurso pronunciado por el presidente Putin con motivo de su invitación en los márgenes

20 Según el presidente Putin, el Tratado FACE —firmado en 1999—, tenía en cuenta una nueva realidad geopolítica, la eliminación del Pacto de Varsovia. Siete años después solo cuatro Estados lo habían ratificado, incluyendo a la Federación Rusa. Los países de la OTAN declararon que no ratificarían este tratado, incluidas las disposiciones sobre las restricciones de los flancos (sobre el despliegue de cierto número de fuerzas armadas rusas en los flancos norte y sur), hasta que Rusia retirase sus tropas de Georgia y Moldova.

21 El origen del argumento de la “promesa incumplida” se remonta a la situación política excepcional de 1990, cuando el debate sobre la ampliación de la OTAN se desarrolló exclusivamente dentro del contexto de la reunificación alemana para superar las reservas soviéticas hacia una Alemania reunificada que continuaría dentro de la OTAN. Esto se consiguió con ayuda financiera para Rusia y con el “Tratado 2+4”, que excluía el estacionamiento de tropas extranjeras de la OTAN dentro del territorio de la antigua Alemania Oriental. También se aseguró al presidente Gorbachov y otros dirigentes soviéticos que Occidente no se aprovecharía de la debilidad de la Unión Soviética ni de su disposición a retirarse militarmente de Europa Central y Oriental. Véase: Rühle, Michael, “La ampliación de la OTAN y Rusia: mitos y realidades”, *NATO Review*, Bruselas, 2014. Disponible en: <https://www.nato.int/docu/review/articles/2014/07/01/nato-enlargement-and-russia-myths-and-realities/index.html>

de la Cumbre de Bucarest en 2008 se reflejan algunos aspectos importantes de la percepción oficial rusa de la evolución de los acontecimientos de los últimos años en los Balcanes y en la ex-URSS. Sobre Kosovo, Putin señaló que, si todo el mundo hubiese respetado la resolución CSNU 1244, “no habría habido ninguna declaración unilateral de independencia”. Se trata, según Putin, de una política que sitúa en una posición muy complicada al espacio postsoviético, donde hay situaciones similares a la de Kosovo: Transnistria, Osetia del Sur, Abjasia, Karabaj. En cuanto a la política de ampliación de la Alianza con las candidaturas de Georgia y Ucrania, se trata de un asunto que —según el propio presidente Putin— no solo afecta a la seguridad regional, sino también a la composición social, étnica y cultural de estos países²²:

- En el caso de Ucrania, un tercio de la población son *rusos étnicos*, diecisiete millones de rusos entre cuarenta y cinco millones de personas, según el censo oficial. Hay regiones, como Crimea, en las que más del 90% es población rusa.
- Ucrania, en la forma en que existe actualmente, fue creada en la época soviética. Después de la Segunda Guerra Mundial, recibió sus territorios de Polonia, Checoslovaquia y Rumanía. Luego recibió territorios de Rusia en el este y el sur del país. Crimea fue transferida a Ucrania por una decisión del Politburó del Partido Comunista y ni siquiera hubo procedimientos legales sobre la transferencia del territorio. Además, Putin argumenta que, sin Ucrania, Moscú no puede recuperar su estatus de “centro de poder en Eurasia”²³.

Según el razonamiento del presidente Putin en la Cumbre de Bucarest, el ingreso de Ucrania en la OTAN podría poner la existencia de este país en riesgo, lo que en una visión retrospectiva explica en gran medida las decisiones tomadas en 2014 y en 2022 por el presidente ruso, que condujeron a la invasión militar de Ucrania con el fin de someterla, cambiar su régimen político y mantenerla en su área de influencia, tal y como ha hecho en Bielorrusia desde su independencia.

La Estrategia de Seguridad de 2015

En 2015 se publicó una *Estrategia de Seguridad Nacional* de Rusia como anejo de un *Edicto Presidencial*, seguida en 2021 por una nueva Estrategia que actualiza y

22 “Text of Putin’s speech at NATO Summit”, Bucarest, 2 de abril de 2008. Disponible en: <https://www.unian.info/world/111033-text-of-putin-s-speech-at-nato-summit-bucharest-april-2-2008.html>

23 *Ibidem*.

sustituye a la anterior. La estrategia rusa de 2015 es —según el texto— un “documento básico de planificación estratégica en el que se definen los intereses nacionales de la Federación Rusa y las prioridades, objetivos, tareas y medidas nacionales estratégicas en la esfera de la política interior y exterior, con el fin de fortalecer la seguridad nacional de la Federación Rusa y garantizar el desarrollo sostenible del país a largo plazo”²⁴. Un análisis detallado del documento permite ver las relaciones con Rusia como un complejo desafío estratégico.

La estrategia parte de la premisa de una base sólida de Rusia para seguir aumentando su potencial económico, político, militar y espiritual, y para potenciar su papel en la configuración de un *mundo policéntrico*²⁵. Según este análisis, Rusia habría demostrado su capacidad para salvaguardar la soberanía, la independencia y la integridad estatal y territorial y para proteger los derechos de sus compatriotas en el extranjero, además de aumentar su papel en la resolución de los problemas internacionales más importantes, de los conflictos militares, de la garantía de la estabilidad estratégica y de la “supremacía del derecho internacional en las relaciones internacionales”. Considera que en el periodo actual están renaciendo los valores espirituales y morales tradicionales rusos, con una actitud adecuada hacia su historia. También se está produciendo una consolidación de la sociedad civil en torno a valores comunes como la libertad y la independencia de Rusia, el humanismo, la paz y la armonía interétnica, la unidad de las culturas de un pueblo multiétnico, así como el respeto a las “tradiciones familiares, religiosas y patrióticas”.

Desde el análisis de este documento, el fortalecimiento de Rusia se produce en el contexto de nuevas amenazas a su seguridad nacional, entre las que destaca la oposición de los EE. UU. y sus aliados, que pretenden mantener su supremacía internacional mientras aplican una “política de contención” hacia Rusia mediante presiones políticas, económicas, militares e informativas. Por ello, según el documento, el proceso de configuración de un nuevo orden mundial policéntrico va acompañado de un aumento de la inestabilidad mundial y regional, de la desigualdad, del aumento de diferencias en los niveles de prosperidad de los países, de la lucha por los recursos, del acceso a los mercados y del control de las vías de

24 Edicto Presidencial 683 del 31 de diciembre de la Federación de Rusia por el que se aprueba el texto adjunto de la “Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación de Rusia”. Se ha utilizado la traducción del texto completo publicada por la Harvard Kennedy School, Belfer Center for Science and International Affairs. *Text of 31 December Russian Federation Presidential Edict 683 approving appended text of “The Russian Federation’s National Security Strategy”*. Disponible en: <https://rus-siamatters.org/node/21421>

25 *Ibidem*, párrafos 7-22.

transporte. La competición por la explotación de los recursos de los océanos y del Ártico se enmarca también en este contexto.

Otro rasgo de esta tendencia sería —según el documento anejo al Edicto presidencial 683/2015— la acumulación, modernización y despliegue de armamentos ofensivos que debilitan la seguridad mundial y el sistema de tratados de control de armamentos en las regiones euroatlántica, euroasiática y de Asia-Pacífico: en las regiones adyacentes a Rusia se están desarrollando procesos de militarización y de carrera de armamentos. En este sentido, estima que diversos factores derivados de la Organización del Tratado del Atlántico Norte están creando una amenaza para su seguridad: el aumento del potencial militar de la OTAN, la asunción de competencias mundiales en violación de las normas del derecho internacional, la integración de las actividades militares de los Estados miembros, la expansión de la Alianza y el emplazamiento de su infraestructura militar cerca de las fronteras rusas²⁶. Destaca en este ámbito el despliegue por EE. UU. de componentes del sistema de defensa antimisiles, de sistemas de armas estratégicas de precisión no nucleares y de armas en el espacio.

Rusia también percibe una estrategia de Occidente encaminada a contrarrestar los procesos de integración en la región euroasiática y a crear focos de tensión, con una influencia negativa para los intereses nacionales rusos. Menciona como ejemplo de esta política el apoyo de los EE. UU. y de la UE “al golpe de Estado anticonstitucional en Ucrania”, que provocó una profunda división de la sociedad ucraniana y el surgimiento de un conflicto armado, el fortalecimiento de la ideología nacionalista de extrema derecha, la formación deliberada en la población ucraniana de una imagen de “Rusia como enemigo”, así como una profunda crisis socioeconómica, que están convirtiendo a Ucrania en un foco crónico de inestabilidad junto a sus fronteras.

La Estrategia de Seguridad Nacional de 2015 se extiende en el análisis de las políticas occidentales que conducen a situaciones de conflicto e inestabilidad en Europa, África, Asia Meridional, la península de Corea y Oriente Medio, incluida la aparición de la organización terrorista del Estado islámico²⁷. Cita entre las amenazas la proliferación nuclear y de otras armas de destrucción masiva; la intensificación del enfrentamiento en el ámbito de la información mundial, provocada por la aspiración de algunos países a utilizar las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación para alcanzar sus objetivos geopolíticos, incluso mediante la manipulación y la falsificación de la historia; y nuevas formas de actividad ilícita

26 *Ibidem*, párrafos 13 y 14.

27 *Ibidem*, párrafos 17 y 18.

mediante la utilización de nuevas tecnologías, la migración ilegal, la trata de personas, el tráfico de drogas y la delincuencia organizada transnacional. También se analiza el uso de métodos e instrumentos económicos de política financiera, comercial, de inversiones y tecnológica —en alusión a las sanciones internacionales— para resolver cuestiones geopolíticas, lo que debilita la estabilidad del sistema de relaciones económicas internacionales. Finalmente, el documento aborda otros factores importantes desde una perspectiva multidisciplinar, como la situación demográfica mundial, el medio ambiente, la seguridad alimentaria, la escasez de agua, las consecuencias del cambio climático, así como las epidemias causadas por virus nuevos y desconocidos. A partir del párrafo 26, la *Estrategia de Seguridad Nacional* de 2015 aborda sus propios objetivos y las políticas destinadas a alcanzarlos. Se pueden destacar los siguientes intereses estratégicos²⁸:

- El fortalecimiento de la unidad interna de la sociedad rusa, la garantía de la estabilidad social, el acuerdo interétnico y la tolerancia religiosa, la eliminación de los desequilibrios estructurales, la modernización de la economía, y la mejora de la capacidad de defensa del país.
- La construcción de las relaciones internacionales sobre los principios del derecho internacional, la garantía de una seguridad fiable y equitativa de los Estados, el respeto mutuo de los pueblos y la preservación de la diversidad de sus culturas, tradiciones e intereses.
- El desarrollo de una cooperación comercial y económica mutuamente ventajosa e igualitaria con otros Estados extranjeros.
- Fortalecer la defensa del país, garantizar la inviolabilidad del orden constitucional, la soberanía, la independencia y la integridad nacional y territorial de la Federación de Rusia.
- Fortalecer la concordia nacional, la estabilidad política y social, desarrollar las instituciones democráticas y perfeccionar los mecanismos de cooperación entre el Estado y la sociedad civil.
- Elevar el nivel de vida, mejorar la salud de la población y asegurar el desarrollo demográfico estable del país.
- Preservar y desarrollar la cultura y los valores espirituales y morales tradicionales rusos.
- Aumentar la competitividad de la economía nacional.

²⁸ *Ibidem*, párrafos 26-30.

- Consolidar la condición de la Federación de Rusia como “potencia mundial líder”, cuyas acciones están dirigidas a mantener la estabilidad estratégica y las asociaciones mutuamente beneficiosas en un mundo policéntrico.

En cuanto a las prioridades estratégicas para la defensa de los intereses nacionales, la *Estrategia* rusa cita las siguientes: defensa nacional; Estado y seguridad pública; crecimiento económico; ciencia, tecnología y educación; salud; cultura; ecología y uso racional de los recursos naturales; estabilidad y asociación estratégica equitativa.

En este marco, los objetivos estratégicos de la defensa nacional serían “crear las condiciones para el desarrollo socioeconómico pacífico y dinámico de la Federación de Rusia y garantizar su seguridad militar”. Los elementos de la política militar de la Federación de Rusia son los siguientes²⁹:

- Disuasión estratégica y la prevención de los conflictos armados.
- Mejora y modernización de la organización militar del Estado y de las formas y métodos de despliegue de las FF. AA., y de otras tropas, formaciones y organismos militares, así como su preparación para la movilización.

La defensa nacional se basa en los *principios de suficiencia y eficacia racionales*, con una serie de medidas de carácter político, militar, técnico-militar, diplomático, económico e informativo, entre otras, encaminadas a garantizar la disuasión estratégica y la prevención de los conflictos armados, con el fin de impedir el uso de la fuerza armada contra Rusia y proteger su soberanía e integridad territorial. Los objetivos estratégicos de la seguridad del Estado son la defensa del orden constitucional, la integridad nacional y territorial de la Federación Rusa, así como “la defensa de los derechos humanos y de las libertades y derechos civiles fundamentales, el mantenimiento de la paz y la estabilidad política y social”. También se incluye como objetivo la defensa contra los desastres naturales y causados por el hombre.

El párrafo 43 de la Estrategia de Seguridad Nacional clasifica las principales amenazas a las que se enfrenta el Estado, que se enumeran textualmente de la forma siguiente³⁰:

29 *Ibidem*, párrafos 33-35. Los principios fundamentales de la política militar, los objetivos de la defensa militar-económica del país, los riesgos y las amenazas militares se exponen en la Doctrina Militar de la Federación de Rusia.

30 *Ibidem*, párrafo 43.

- La inteligencia y otras actividades de los servicios y organizaciones especiales de Estados e individuos extranjeros que causen daño a los intereses nacionales;
- las actividades de organizaciones terroristas y extremistas que tienen por objeto modificar el orden constitucional de la Federación de Rusia mediante la violencia, perturbar el funcionamiento de los órganos del poder estatal, destruir o perturbar el funcionamiento de instalaciones militares e industriales, infraestructuras críticas públicas e infraestructuras de transporte; e intimidar a la población, incluso mediante la adquisición de armas de destrucción masiva y sustancias radiactivas, venenosas, tóxicas y peligrosas desde el punto de vista químico y biológico; llevar a cabo ataques terroristas nucleares y atacar e interrumpir el funcionamiento continuo de la infraestructura informática vital de la Federación de Rusia;
- las actividades de asociaciones y grupos públicos radicales que utilizan una ideología nacionalista y extremista religiosa, organizaciones no gubernamentales extranjeras e internacionales y estructuras financieras y económicas, así como (actividades) de individuos, centradas en destruir la unidad y la integridad territorial de la Federación de Rusia, desestabilizar la situación política y social interna —incluso mediante la incitación a “revoluciones de colores”— y destruir los valores religiosos y morales tradicionales rusos;
- las actividades de organizaciones y grupos delictivos, incluidos los transnacionales, relacionados con el comercio ilegal de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, armas, municiones, explosivos y la organización de la migración ilegal y la trata de personas;
- las actividades relacionadas con el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones para difundir y promover la ideología del fascismo, el extremismo, el terrorismo y el separatismo, y para poner en peligro la paz civil y la estabilidad política y social;
- delitos penales contra individuos, propiedades, autoridades estatales y seguridad pública y económica;
- la corrupción;
- los desastres naturales, accidentes y catástrofes, incluyendo aquellos relacionados con el cambio climático global, el deterioro de las condiciones físicas de la infraestructura y los incendios.

Entre los objetivos económicos de orientación estratégica y militar está el desarrollo de nuevos sectores de alta tecnología, fortaleciendo la posición de Rusia en la exploración del espacio, la energía nuclear, y en sectores industriales tradicionales (maquinaria pesada, máquinas herramienta, aeronáutica, electrónica,

construcción naval). También se incluye aquí el desarrollo del complejo de la industria de defensa “como motor de la modernización de la producción industrial” sobre una nueva base tecnológica.

La *Estrategia de Seguridad Nacional* de Rusia publicada a fines de 2015, como se ha indicado anteriormente, hereda una visión clásica de la seguridad desde una perspectiva policial, militar y de contrainteligencia, pero también incorpora muchos elementos propios de una visión multidisciplinar moderna. Se trata de factores de seguridad que responden a cuestiones fundamentales del sistema. El documento aborda en detalle la visión de las relaciones internacionales y la estabilidad y equilibrio estratégico “equitativo” de la Federación Rusa³¹. El objetivo es la creación de un sistema estable y duradero de relaciones internacionales que se base en el derecho internacional y en los principios de igualdad, respeto mutuo, no injerencia en los asuntos internos de los Estados, cooperación mutuamente beneficiosa y solución política de las crisis mundiales y regionales. Para avanzar en esta dirección, la Federación de Rusia aumenta la colaboración en una geometría variable a través de varios foros multilaterales:

- Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica en el BRICS.
- Rusia, India y China en el CIR. Rusia considera las relaciones de asociación y cooperación estratégica con la República Popular China como un factor clave del mantenimiento de la estabilidad mundial y regional. Según el documento, también asigna un papel importante a la asociación estratégica privilegiada con la India.
- La *Organización de Cooperación de Shanghai*, con su potencial político y económico, promoviendo medidas de fomento de la confianza mutua y de asociación en Asia Central.
- El *Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico*. Rusia propugna en la región de Asia-Pacífico la creación de mecanismos fiables de apoyo a la estabilidad y la seguridad regionales sobre una base multilateral, el aumento de la eficiencia de la cooperación política y económica con los países de la región y la ampliación de los intercambios en el ámbito de la ciencia, la educación y la cultura, incluso en el marco de las estructuras de integración regional.
- El G-20.
- La *Comunidad de Estados Independientes (CEI)*. La cooperación con la CEI, la República de Abjasia y la República de Osetia del Sur es una esfera clave de la política exterior para la Federación de Rusia, que desea desarrollar su

31 *Ibidem*, párrafos 87-107.

potencial de integración y coordinación regional y subregional. Según el documento, Rusia ejerce una “influencia estabilizadora” en las regiones limítrofes con los participantes en la Comunidad de Estados Independientes, la República de Abjasia y la República de Osetia del Sur.

- La *Organización del Tratado de Seguridad Colectiva*. Rusia desea convertir esta organización en una “organización internacional universal” capaz de hacer frente “a los retos regionales y a las amenazas político-militares y estratégico-militares (incluidos el terrorismo internacional y el extremismo, el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y la inmigración ilegal), así como a las amenazas en el ámbito de la información.
- La *Unión Económica Euroasiática*.
- El *Estado de la Unión* de la Federación Rusa y Bielorrusia.

También menciona la importancia de la cooperación política, económica, militar y educativa con los Estados de América Latina y de África, y con sus asociaciones regionales, tema que el documento no desarrolla. Sí se centra, sin embargo, en la búsqueda de formas de cooperación mutuamente beneficiosa con los Estados europeos y con la Unión Europea, así como la “armonización de los procesos de integración en Europa y en el territorio postsoviético”, y la formación de un sistema de seguridad colectiva en la región euroatlántica sobre una base jurídica. Además, señala el objetivo de una relación con los EE. UU. basada en “intereses coincidentes”. Esto incluye el perfeccionamiento de los mecanismos de control de armamentos, las medidas de fomento de la confianza, la solución de cuestiones relativas a la no proliferación de armas de destrucción masiva, la ampliación de la cooperación en la lucha contra el terrorismo y la solución de conflictos regionales. El desarrollo de esta cooperación se extendería a la región del Ártico.

Por todo ello, la Estrategia declara la disponibilidad de Rusia a seguir debatiendo la reducción de arsenales nucleares “sobre la base de acuerdos bilaterales y en formatos multilaterales”, y a la participación en negociaciones de reducción y limitación de fuerzas armadas convencionales, y la aplicación de medidas de fomento de la confianza. Rusia está preparada para el desarrollo de unas relaciones con la OTAN basadas en la igualdad, con el fin de fortalecer la seguridad en la región euroatlántica. Su profundidad y contenido estarán determinados por la disposición de la Alianza Atlántica a tener en cuenta los intereses de la Federación de Rusia al llevar a cabo su planificación militar y política. Sin embargo, considera inaceptable el aumento de la actividad militar de la OTAN y el acercamiento de su infraestructura militar a sus fronteras, así como la construcción de un sistema de defensa

antimisiles. Moscú rechaza la pretensión de la OTAN de asumir “funciones globales” que se llevan a cabo mediante la violación del derecho internacional³².

Hay varias prioridades geopolíticas de Rusia que apenas son expresadas en la *Estrategia de Seguridad Nacional* de 2015, aunque pueden deducirse de la lectura del documento:

- En primer lugar, Rusia intenta conservar su hegemonía en Ucrania, Bielorrusia, el Cáucaso y Asia Central, especialmente a través de la Comunidad de Estados Independientes y otras fórmulas subsidiarias de asociación —una zona equivalente a su “área de influencia”— argumentando como razones principales de esta política la protección de millones de nacionales rusos que quedaron en el “extranjero próximo” y la protección de sus intereses de seguridad frente a injerencias extranjeras.
- En segundo lugar, su propia situación geográfica y la de los Estados vecinos de su “área de influencia” la lleva a afrontar tensiones y asumir nuevos riesgos en los límites del “arco de la inestabilidad”. En ambos casos, se trata de cuestiones que se derivan de la disolución de la URSS en 1991, aunque la conducta y estrategia actuales de Rusia han sido también el fruto de una serie de reacciones a los acontecimientos políticos y militares de las dos décadas siguientes.

Esta detallada y prolija descripción del contenido del documento de 2015 permite conocer la construcción política en la que se apoya la Estrategia Nacional 2021 y, a la vez, pone de relieve las contradicciones e incoherencias con respecto a las políticas reales del gobierno ruso.

La Estrategia de Seguridad Nacional 2021

En julio de 2021 el gobierno ruso actualizó su estrategia de seguridad nacional con un nuevo documento, la *Estrategia de Seguridad Nacional 2021*³³. Aunque esta

32 *Ibidem*, párrafos 106 y 107.

33 Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 “О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации”. Москва, 2 июля 2021 года. Disponible en el portal oficial del gobierno ruso sobre publicaciones legales: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202107030001>. Se ha consultado una traducción al inglés con el título *Decree of The President of the Russian Federation on the National Security Strategy of the Russian Federation In accordance with the federal laws of December 28, 2010. No. 390-FZ “On Safety” and No. 172-FZ of June 28, 2014 “On Strategic Planning in the Russian Federation”*. Moscú, 2 de julio de 2021.

versión mantiene en líneas generales el enfoque de la Estrategia de 2015, pueden identificarse algunos cambios significativos en la nueva versión, en comparación con el documento de 2015. En primer lugar, la atención al crecimiento económico se ha desplazado hacia la preocupación por la “estabilidad y la seguridad económica”. Se propugna la reducción del uso del dólar USA como medida de seguridad económica.

Además, la Estrategia de 2015 se refería a un “orden policéntrico emergente”, mientras que en la de 2021 se destaca la aparición de un número creciente de nuevos centros de desarrollo económico y político mundial, que está formando una nueva arquitectura con nuevos líderes globales y regionales, y nuevas reglas y principios del orden mundial. Paradójicamente, la rivalidad con Occidente se expresa en términos menos rotundos que en 2015, aunque señala el deseo de los países occidentales de preservar su hegemonía y las “acciones no amistosas de Estados extranjeros”, sin citar a ninguno en particular³⁴. Las sanciones internacionales contra Rusia entran en esta categoría.

Por otra parte, se menciona la intención de EE. UU. de desarrollar un sistema global de defensa antimisiles y “de desplegar misiles de medio alcance en Europa y Asia-Pacífico”. También señala a “fuerzas destructivas extranjeras” por su intención de atacar el sistema de valores ruso, junto con las empresas transnacionales, las ONG y las organizaciones religiosas, terroristas y extremistas. Se afirma que las “desviaciones informativo-psicológicas” y la “occidentalización” de la cultura intensifican una amenaza de pérdida de la “soberanía cultural” de Rusia, en gran medida mediante el uso de internet³⁵. Las amenazas a la ciberseguridad reaparecen en el epígrafe sobre “seguridad de la información”. La Estrategia de 2021 cita la ampliación de la OTAN hacia las fronteras de Rusia como una amenaza militar, pero no califica a Europa como “adversario” ni “amenaza”. Tampoco se analiza el papel geopolítico de Ucrania, salvo una referencia a los “vínculos fraternales” entre los pueblos ruso, bielorruso y ucraniano³⁶.

No obstante, ha sido en el marco de este último documento de estrategia en el que se han adoptado decisiones que han conducido a la agresión militar de 2022, después de meses de despliegue militar junto a las fronteras ucranianas con el pretexto de estar realizando “maniobras militares programadas”. Por ello, para los analistas occidentales es difícil de comprender lo ocurrido en los últimos meses antes de la invasión y en qué modo ha evolucionado el proceso de adopción de

34 *National Security Strategy of the Russian Federation 2021, op. cit.*, pp. 3-6.

35 *Ibidem*, pp. 11-16.

36 *Ibidem*, p. 41.

decisiones en Moscú. Para algunos, la estrategia de 2021 era más prudente y menos beligerante que la de 2015, especialmente si se tienen en cuenta los antecedentes de 2007 y 2008 citados anteriormente. Para otros, la ausencia de un análisis de Ucrania como Estado en el documento de 2021 puede explicar la idea expresada por el presidente Putin al calificarlo de “Estado artificial”, y entronca con los argumentos expresados en los márgenes de la Cumbre de Bucarest, anticipando un intento de anexión o conversión en “protectorado”³⁷.

Tanto en la Estrategia de 2015 como en la de 2021 hay una lista de prioridades estratégicas nacionales, consideradas esenciales para garantizar la seguridad nacional de Rusia, pero no son las mismas. En el documento de 2021 la primera es “salvaguardar al pueblo de Rusia y el desarrollo del potencial humano” (en 2015 era “elevar la calidad de vida y la salud de los ciudadanos rusos”). La defensa del país es la segunda prioridad, seguida por la “seguridad estatal y pública”, la “seguridad de la información” y la “seguridad económica”. La “ciencia, tecnología y educación” de 2015 se presenta en la Estrategia de 2021 como el “desarrollo científico-tecnológico”. La “ecología de los sistemas vivos” se ha convertido en “seguridad medioambiental”, incluidos los riesgos del cambio climático y su impacto. Hay una nueva prioridad, “la defensa de los valores espirituales-morales tradicionales rusos, la cultura y la memoria histórica”, seguida de “la estabilidad estratégica”³⁸. En el contexto de la pandemia de la COVID-19, el desarrollo de vacunas se presenta como una prioridad estratégica.

Por otra parte, ha desaparecido en 2021 la lista de diez indicadores básicos para evaluar la evolución del estado de la seguridad nacional, recogidos en la Estrategia de 2015 (incluyendo el PIB per cápita, la esperanza de vida, las partes del PIB dedicadas a la ciencia, la educación y la cultura, y la proporción de armas modernas en las fuerzas armadas)³⁹.

En el documento de 2021, la seguridad de la información recibe una atención mayor que en 2015, considerando que el uso de tecnologías de la información y telecomunicaciones “extranjeras” hace que la infraestructura de la información de Rusia sea vulnerable a intervenciones externas, sin especificar de dónde procede

37 “Text of Putin’s speech at NATO Summit”, *op. cit.*

38 *Ibidem*, pp. 8-42.

39 Según un análisis del documento realizado en el Colegio de Defensa de la OTAN, este cambio se debe a que, salvo la proporción de armamento moderno en las FF. AA., que aumentó considerablemente entre 2015 y 2020, casi todos los demás indicadores tuvieron poca o ninguna mejora, y en algunos casos, como el PIB per cápita, en realidad disminuyeron. Véase: Cooper, Julian. “Russia’s updated National Security Strategy”. *Russian Studies*, series 2/21. Roma: NATO Defense College, 2021. Disponible en: <https://www.ndc.nato.int/research/research.php?icode=704>

la amenaza. Esta cuestión aparece vinculada —a través de las tecnologías de la información y la penetración de internet en la sociedad— a las amenazas al sistema de valores y a la cultura de Rusia (pérdida de soberanía cultural), así como a la “falsificación de la historia”.

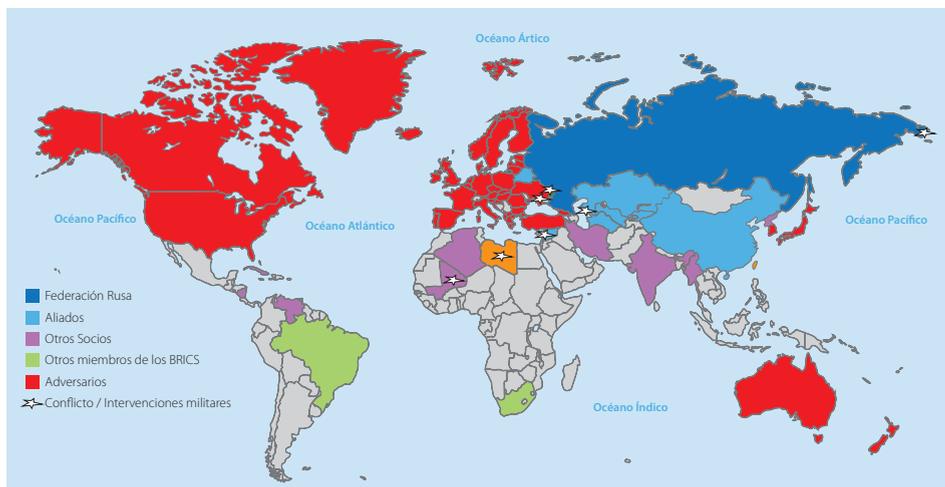
En la sección final de la Estrategia 2021 sobre la estabilidad estratégica se menciona a las Naciones Unidas, con referencias breves a la CEI, la Unión Económica Euroasiática, la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, la Unión de Estados (con Bielorrusia) y la Organización de Cooperación de Shanghái. Sin embargo, solo se identifica como socios a China e India, lo que supone en cierto modo un ascenso de India en su estatus en relación con Rusia y, probablemente, como factor de equilibrio frente al auge de China. La Estrategia de 2021 sitúa la relación con China junto a la “asociación estratégica especialmente privilegiada” con India, ya que ambas pueden ayudar a crear “mecanismos para garantizar la estabilidad y la seguridad regionales” en la región de Asia-Pacífico⁴⁰. Se dedica un párrafo a la integración dentro de la Gran Asociación Euroasiática, un concepto articulado por Putin en 2015, pero aún sin definir.

La Estrategia de 2021 también refleja deficiencias de edición, con apartados redactados por diferentes organismos gubernamentales que a veces se contradicen entre sí y no tienen una línea común coherente⁴¹. En términos generales, la Estrategia de 2021 refleja una percepción de la amenaza militar mitigada en comparación con la de 2015, y mayor preocupación por los mecanismos de penetración cultural e ideológica occidentales, en los que se ve la mayor amenaza a su soberanía y régimen constitucional. Las alusiones a sus rivales son veladas, sin calificaciones explícitas de “adversario” a países concretos. En todo el texto se percibe la sensación de “asedio” por fuerzas externas, que recurrirían, según su percepción, a la penetración económica, ideológica e informativa para transformar a la sociedad rusa desde dentro y alterar su sistema político, incluida la provocación de conflictos internos, quedando en segundo término la amenaza militar clásica.

40 *National Security Strategy of the Russian Federation 2021, op. cit.*, p. 40.

41 El documento afirma en una sección que el cambio climático y las restricciones a las emisiones de carbono se están utilizando como “pretexto” para restringir las exportaciones energéticas rusas, el crecimiento industrial, las rutas de transporte y el desarrollo del Ártico (Sección sobre Rusia en el mundo moderno, página 5). En otra sección sobre medio ambiente este punto es refutado con el argumento de que “el cambio climático antropogénico está causando daños observables en todo el mundo”. *National Security Strategy of the Russian Federation 2021, op. cit.*, pp. 5 y 31-34. Esto reflejaría puntos de vista diferentes en distintos organismos, que no han sido debidamente coordinados, dando lugar a incoherencias en el documento, según el análisis de Julian Cooper, “Russia’s updated National Security Strategy”, *op. cit.*

En cierto modo, se presenta como una visión defensiva frente a amenazas híbridas de origen externo. Rusia se reserva el derecho a recurrir a medios “simétricos y asimétricos” para hacer frente a esta situación, evocando el concepto chino de “guerra sin límites”⁴².



Proyección geográfica de los principales intereses estratégicos de la Federación Rusa y de la percepción de amenazas. Para Rusia, la OTAN y en particular EE. UU., constituyen la principal amenaza para su seguridad y su régimen político. Moscú ve a la UE como una organización subsidiaria de la OTAN. Entre sus aliados y socios incluye a potencias rivales, como India y China. Este enfoque geográfico se deduce de la Estrategia de Seguridad rusa de 2021, pero debería matizarse para analizarlo con mayor realismo. Por una parte, India y China no están en la realidad en una categoría de verdaderos “aliados militares de Rusia”, aunque hayan participado en maniobras militares conjuntas. Por otra parte, Turquía, aunque es miembro de la OTAN, mantiene con Rusia una relación equilibrada y un nivel de diálogo que no permite clasificarla actualmente como “adversario”.

Rusia bajo asedio: de la estrategia defensiva a la política ofensiva

La crisis atravesada a fines de los años 80, que culminó con la disolución de la URSS en 1991, marcó una nueva etapa en el pensamiento estratégico ruso. La ventaja demostrada por EE. UU. en el teatro de operaciones en la guerra del Golfo de 1991 confirmó su supremacía militar frente a la URSS. El conflicto del Golfo también se interpretó en algunos sectores del estamento militar soviético como el ensayo de un conflicto armado con nuevas tácticas, medios y tecnologías,

⁴² *National Security Strategy of the Russian Federation 2021, op. cit., p. 39.*

similar a escenarios bélicos en los que podrían estar involucradas ambas superpotencias en bandos contrarios. Una de las conclusiones extraídas por el Ministerio de Defensa soviético del desarrollo y desenlace de la guerra del Golfo en 1990-1991 fue la necesidad de revisar la estrategia y organización de las FF. AA. En los años 90 Rusia perdió la hegemonía política, económica y militar sobre Europa central y del este, quedando replegada a sus fronteras del siglo XVII. Desde 1992 la Federación Rusa se ha movido entre la conciencia de su declive demográfico, económico y estratégico y su deseo de mantenerse entre las grandes potencias. Los acontecimientos en los años siguientes a la disolución de la URSS también han influido en la reflexión estratégica de la Rusia contemporánea, en su visión del panorama geopolítico y en su desconfianza hacia Occidente. En el discurso oficial y en la literatura académica son recurrentes los temas siguientes:

- La intervención militar de la OTAN en Bosnia en 1995.
- La intervención militar de la OTAN en Kosovo en 1998.
- La primera ampliación de la OTAN en el este de Europa en 1999, integrando a los antiguos aliados de la URSS —Polonia, Hungría y República Checa—.
- La segunda ampliación de la OTAN en 2004, en la que ingresaron las antiguas repúblicas bálticas soviéticas y otros países del antiguo bloque oriental —Estonia, Letonia, Lituania, Bulgaria, Rumanía y Eslovaquia—. Kaliningrado se convirtió en un baluarte militar aislado.
- La decisión sobre la posible adhesión de Ucrania y Georgia a la OTAN en 2008.
- La tercera y cuarta ampliaciones de la OTAN en 2009 —Albania y Croacia— y en 2020 —República de Macedonia del Norte—.
- La intervención de la OTAN en Libia en 2011.

El presidente Putin, en su discurso del 19 de abril de 2014 ante el Parlamento ruso justificando la anexión de Crimea, resaltó las humillaciones sufridas por Rusia y las numerosas “promesas incumplidas” por Occidente. Entre ellas se incluía un compromiso de no ampliar la OTAN al este de las fronteras de Alemania (reunificada)⁴³. Aproximadamente desde 2007 el “cerco militar” impuesto por la OTAN a Rusia cerca de sus fronteras sería la prueba de una amenaza occidental contra su seguridad nacional, una constante en el pensamiento estratégico ruso hasta la actualidad. En este sentido, tanto el discurso del presidente ruso de 2014 como el contenido de la *Estrategia de 2015* suponen la continuidad de la visión rusa del escenario de seguridad mundial posterior a la Guerra Fría, tal y como

43 Véase Rühle, Michael, “La ampliación de la OTAN y Rusia: mitos y realidades”, *op. cit.*

fue expuesta por el presidente Vladimir Putin en la Conferencia de Seguridad de Múnich en 2007, que marcó públicamente el final del periodo iniciado con el *Acta Fundacional OTAN-Rusia* de 1997⁴⁴.

Desde la primera década del siglo XXI, en gran medida apoyándose en sus recursos energéticos, Rusia ha reemergido como un importante actor regional y global. El sector energético, clave para la economía rusa, ha servido como instrumento al servicio del fortalecimiento del Estado y de la recuperación de la hegemonía en su antiguo entorno estratégico. Por otra parte, las deficiencias de las FF. AA. rusas reveladas durante la guerra de Georgia en 2008 dieron lugar a una reforma y modernización tecnológica y organizativa, cuyos primeros resultados fueron visibles en la invasión de Ucrania y ocupación de Crimea en 2014. Rusia también ha intervenido militarmente —de forma directa e indirecta— en Siria (2015) y en Libia (2019).

En las *Estrategias de Seguridad Nacional* de 2015 y de 2021 prevalece la cautela y la desconfianza frente a lo que considera una peligrosa influencia occidental en su antigua zona de hegemonía y frente a las estrategias occidentales de acceso directo a las reservas energéticas del Caspio y de Asia Central, cuyo control ha constituido uno de los principales recursos económicos y políticos de Moscú en los últimos años. Actualmente, las FF. AA. rusas están embarcadas en un proceso de modernización que las sitúa en un lugar destacado a escala mundial, a lo que se suma su arsenal nuclear, solo igualado por EE. UU. Pero las autoridades rusas son conscientes de que la proyección estratégica e internacional de un Estado, al igual que su sostenibilidad a largo plazo, depende también de otros fundamentos, como el grado de cohesión de su población, de su nivel de desarrollo científico y tecnológico, y de su capacidad económica e industrial, además de su capacidad militar. No obstante, la invasión de Ucrania en 2022 ha mostrado deficiencias militares, falta de preparación y descrédito de sus fuerzas armadas, además de poner en evidencia las contradicciones con muchos de los principios que Rusia defiende oficialmente en el ámbito interno y en el internacional.

3. Estrategia de seguridad nacional de EE. UU.

La Estrategia de Seguridad Nacional 2017 y la defensa de la supremacía

En EE. UU. hay dos documentos complementarios que definen todo el espectro de la estrategia política de seguridad y de defensa: la *Estrategia de Seguridad Nacional*

⁴⁴ *Presidents's Putin Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy, op. cit.*

y la *Estrategia de Defensa Nacional*. Se trata de dos estrategias que, junto a múltiples factores de continuidad de la política de seguridad y defensa de EE. UU. de las últimas décadas, incorporan elementos nuevos propios de la política seguida por Estados Unidos desde 2016. La Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 ha sido actualizada por la Administración Biden con una nueva Estrategia en 2022, elaborada en el contexto de la guerra de Ucrania.

La *Estrategia de Seguridad Nacional* publicada en 2017 es subtitulada *America First National Security Strategy*⁴⁵, reflejando así el compromiso político con una idea central del partido republicano durante el periodo citado bajo el liderazgo de Donald Trump. El documento se basa en la idea de que la paz, la seguridad y la prosperidad dependen de “naciones fuertes y soberanas” que respeten a sus ciudadanos y cooperen para promover la paz en el extranjero, y hace referencia a determinados principios establecidos en la Constitución como fundamento y objetivo de la sociedad política (derechos y libertades, separación de poderes, protección del individuo, Estado de derecho), y ciertos episodios históricos que han forjado a la Nación americana (la Guerra Civil, las dos Guerras Mundiales y la Guerra Fría) y han contribuido —junto al esfuerzo de los aliados y socios— a dar forma al “orden internacional de la posguerra” tras derrotar al fascismo, al imperialismo y al comunismo soviético. En el preámbulo de la estrategia, además del reconocimiento de las ventajas de las relaciones con los aliados y socios, se afirma que “Estados Unidos emergió como la única superpotencia” tras la Guerra Fría. Sin embargo, reconoce también la erosión del poder y la influencia de EE. UU. en los últimos años, que han permitido ciertos avances de algunos adversarios. El documento cita concretamente a China y Rusia como potencias que “desafían el poder, la influencia y los intereses americanos, tratando de erosionar la seguridad y la prosperidad de los Estados Unidos”⁴⁶. Por otra parte, se señala a la República

45 The White House, *National Security Strategy of the United States of America*. Washington: Oficina del Presidente de los Estados Unidos de América, 2017. Disponible en; <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

46 *National Security Strategy of the United States of America 2017*, *op. cit.*, pp. 2 y ss. Esta referencia a China refleja un cambio sustancial con respecto a la percepción que tenía EE. UU. durante la Guerra Fría y contrasta con la referencia que dedica a dicho país en su primera Estrategia de Seguridad Nacional, de 1987: “China’s importance speaks for itself. Its attainment of rapid economic growth, while simultaneously making basic economic, social and political changes, is another great achievement in its remarkable history. The United States seeks a close, friendly, and cooperative relationship with the People’s Republic of China, outside any alliance, and without any illusions that one is a political or strategic ‘card’ for the other. Simply put, both of us recognize the importance of each to the other in the many shared areas of agreement, even as we appreciate the diversity of our political systems”. The White House, *National Security Strategy*

Popular Democrática de Corea y la República Islámica de Irán como “Estados desestabilizadores” en sus respectivas regiones, que amenazan a EE. UU. y a sus aliados⁴⁷. Otras fuentes de amenaza son el terrorismo yihadista y las organizaciones criminales transnacionales.

Aunque reafirma la supremacía militar de EE. UU., el documento considera que su ventaja tiende a reducirse a medida que otros Estados rivales modernizan sus FF. AA., su capacidad nuclear y sus fuerzas de misiles, que pueden alcanzar el territorio de EE. UU. El objetivo es hacer que perdure la superioridad militar de EE. UU., en combinación con otros elementos del poder nacional, para protegerse frente a las amenazas contra su seguridad nacional. Según este análisis, *la información* —como *la energía*— darán forma a la futura posición estratégica de EE. UU. en el mundo, considerando la capacidad de aprovechar el “poder de los datos” como factor fundamental para el crecimiento económico, para prevalecer contra las “ideologías hostiles” y para desplegar las FF. AA. más eficaces del mundo⁴⁸. La Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 identifica cuatro objetivos fundamentales⁴⁹:

1. *Proteger al pueblo americano*, a la Patria y al modo de vida americano. Esto incluye, entre otras prioridades, las siguientes:
 - El control de las fronteras y la reforma del sistema de inmigración.
 - La protección de la infraestructura crítica y el desarrollo de la ciberseguridad.
 - Un sistema de defensa antimisiles.

2. *Promover la prosperidad*.
 - Modernizar la economía de EE. UU.
 - Defender unas relaciones económicas justas y recíprocas para hacer frente a los desequilibrios comerciales.
 - Preservar el liderazgo en investigación y tecnología, y proteger la propiedad intelectual.
 - Desarrollo del sector energético.

of the United States of America. Washington: Oficina del Presidente de los Estados Unidos de América, 1987, p. 15.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 3.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 4. Estas ideas se desarrollan luego en cuatro capítulos, entre la página 7 y la 53.

3. *Preservar la paz a través de la fuerza*, potenciando las FF. AA. para que mantengan su supremacía, disuadan a los adversarios y, si es necesario, que puedan combatir y ganar una guerra. Esto incluye el fortalecimiento de las capacidades militares en el espacio y en el ciberespacio. Estados Unidos también cuenta con la contribución de los aliados y socios, esperando que compartan la carga de responsabilidad de protegerse contra las amenazas comunes.
4. *Promover la influencia de EE. UU. en el mundo*, haciendo que se apoyen sus intereses y sus valores, para que EE. UU. sea más seguro y próspero. Esta política se extiende a las organizaciones multilaterales, donde los intereses y principios de EE. UU. serán protegidos.

Entre los intereses estratégicos definidos en este documento destaca la *defensa de la Nación*, entendida como la protección del territorio de EE. UU. y sus habitantes contra las amenazas y agresiones externas, que se extiende a los territorios de Guam, Puerto Rico, las Islas Vírgenes, las Islas Marianas del Norte y Samoa Americana. Este objetivo implica mantener la estabilidad en regiones clave para la seguridad de EE. UU., por lo que se asume que debe estar presente o poder proyectar capacidades para proteger sus intereses en diferentes regiones del mundo, de las que destacan tres: Europa, Oriente Medio y Asia-Pacífico.

- *Europa y el vínculo transatlántico*. La paz, la estabilidad y la prosperidad en Europa son cruciales para los intereses de EE. UU. Se identifican como amenazas externas más importantes a Rusia y a la influencia desestabilizadora procedente de los conflictos de Oriente Medio. Esto implica la presencia de EE. UU. en Europa a través de la OTAN como base de la seguridad transatlántica, además de una relación especial con el Reino Unido. Estados Unidos ha ampliado su presencia militar en Europa central, el Báltico y Noruega; y además ha incrementado sus reservas de equipo y municiones preposicionadas en el continente. En la política de Washington hacia Rusia se ha mantenido la contención no solo a través de la presencia militar, sino también incrementando los costes de las acciones que amenazan a países aliados y socios, fundamentalmente a través de una política de sanciones. En 2019 EE. UU. suspendió la aplicación del Tratado de Fuerzas Nucleares Intermedias (INF) como respuesta al desarrollo de determinadas capacidades nucleares por parte de Rusia.

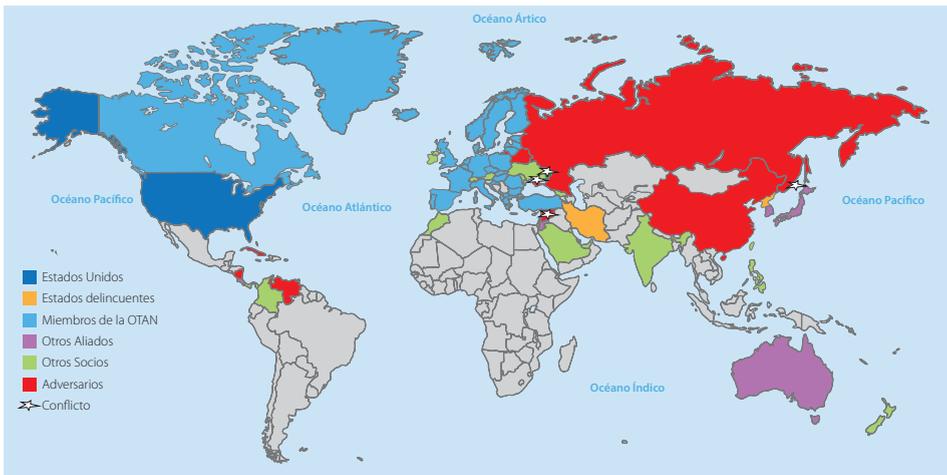
- En la región del Indo-Pacífico⁵⁰, cuya situación influye directamente en la paz y la prosperidad de EE. UU., se identifican dos desafíos principales: en primer lugar, el ascenso desestabilizador de China; en segundo lugar, la nuclearización de Corea del Norte y la amenaza que supone para la estabilidad regional. Se mantienen las principales alianzas de EE. UU. con Japón, Corea del Sur y Australia, mientras desarrolla una relación de alcance estratégico con India. Estados Unidos sigue siendo garante de la independencia de Taiwán, y de la libertad de tránsito a través del estrecho de Taiwán y, especialmente, en el mar de la China Meridional. En Asia central destaca el compromiso militar de EE. UU. —y de sus aliados— en Afganistán, mientras se busca una solución política al conflicto mediante negociaciones paralelas⁵¹.
- Oriente Medio y el Norte de África son zonas especialmente importantes por su posición geográfica como intersección de las rutas entre el Atlántico, el Índico y el Pacífico; sus reservas de hidrocarburos; y como encrucijada para las migraciones humanas. Las dos preocupaciones principales de EE. UU. en esta región del “Medio Oriente Ampliado”⁵² en las dos primeras décadas del siglo XXI han sido las actividades desestabilizadoras de Irak, Irán y Siria, y el peligro que suponen los grupos terroristas islamistas transnacionales, como ISIS y Al Qaeda⁵³.

50 La terminología utilizada en los documentos oficiales para referirse a la región de Asia-Pacífico es el “Indo-Pacífico”.

51 Referencia redactada en 2017. Estados Unidos y las tropas de los aliados de la OTAN se han retirado de Afganistán en 2021.

52 También llamada “Broader Middle East”.

53 Las Administraciones anteriores a la de Donald Trump aplicaron estrategias ambiciosas en la región: la “construcción de naciones” y la democratización de sus regímenes (Administración de George W. Bush); y el acuerdo nuclear con Irán para establecer las bases de una nueva relación con este país (Administración de Barack Obama). En 2022 puede decirse que ninguna de ellas ha llegado a culminar con éxito.



Proyección geográfica de los principales intereses estratégicos de EE. UU. y de la percepción de amenazas y alianzas, según la Estrategia de Seguridad Nacional. En el ámbito de la rivalidad estratégica destaca la alianza entre la Federación Rusa y China.

Entre 2016 y 2020 la Administración Trump se ha centrado en la normalización de las relaciones de Israel con determinados Estados del mundo árabe como punto de partida para incrementar la estabilidad regional, mientras se ha fortalecido la política de contención frente Irán: ha reconocido a Jerusalén como capital, se ha restablecido la venta de armas a Egipto y Baréin, y ha apoyado a la coalición liderada por Arabia Saudí en Yemen contra los rebeldes Hutí respaldados por Irán⁵⁴. En Siria e Irak, EE. UU. ha aplicado en los últimos años una fuerte presión militar para acelerar la derrota del “califato” de Daesh. EE. UU. se ha retirado del acuerdo nuclear con Irán, ha intensificado las sanciones contra el régimen iraní y sus socios (Hezbollah y las milicias iraquíes) y ha designado a la Guardia Revolucionaria Islámica de Irán como organización terrorista extranjera. Esta línea dura de las sanciones ha reducido los ingresos petroleros de Irán y ha disminuido su capacidad de financiar actividades desestabilizadoras en el exterior.

Finalmente, un objetivo constante ha sido la libertad de movimiento dentro de los “bienes comunes globales” (aire, mar, espacio ultraterrestre y ciberespacio)

54 Véase Carafano, James; Coffey, Luke; Gardiner, Nile; Lohman, Walter; Miller, Terry y Spoehr, Thomas, “Preparing the U.S. National Security Strategy for 2020 and Beyond”, Washington D.C.: The Heritage Foundation, 2019. Disponible en: <https://www.heritage.org/defense/report/preparing-the-us-national-security-strategy-2020-and-beyond>

como ventaja competitiva en el marco de la promoción de instrumentos de intercambio económico e inversión internacional basados en los principios de la libertad económica. Un interés vital de EE. UU. es tratar el flujo internacional de bienes, capitales y servicios como un “bien común”⁵⁵.

La Estrategia de Defensa Nacional de 2018: potencias revisionistas, Estados delincuentes y actores no estatales

Muchas de las ideas citadas anteriormente han sido desarrolladas en la *Estrategia de Defensa Nacional*⁵⁶ de 2018. En ella se describe un entorno de seguridad mundial cada vez más complejo, caracterizado por desafíos manifiestos al orden internacional y por el resurgimiento de la competencia estratégica a largo plazo por lo que el documento denomina “potencias revisionistas”. Desde esta perspectiva, asume que China y Rusia quieren dar forma a “un mundo coherente con su modelo autoritario”, ganando capacidad de vetar decisiones económicas, diplomáticas y de seguridad de otros países. China estaría aprovechando su modernización militar, operaciones de influencia y un modelo de “economía depredadora” para coaccionar a países vecinos con el fin de establecer un nuevo orden en su beneficio en la región del Indo-Pacífico. Según este análisis, China continúa su ascenso económico y militar, persiguiendo un programa de modernización militar orientado a la hegemonía regional a corto plazo y el desplazamiento de EE. UU. para lograr la supremacía mundial en el futuro. La Estrategia de Defensa estadounidense persigue el objetivo de establecer en las relaciones estratégicas con China una vía de transparencia y de no agresión.

Según este documento, Rusia desea tener un derecho de veto en las decisiones de los Estados situados en su periferia en los ámbitos político, económico y diplomático. También tiene el objetivo de debilitar a la OTAN y transformar a su favor las estructuras económicas y de seguridad en Europa y Oriente Medio. Para ello recurre a “tecnologías emergentes” con el fin de desacreditar y subvertir los procesos democráticos en Georgia, Crimea y el este de Ucrania. Un rasgo significativo en el entorno estratégico es que el orden internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial, aunque es resistente, se está debilitando. En los decenios posteriores a la derrota del fascismo en la Segunda Guerra

55 “Preparing the U.S. National Security Strategy for 2020 and Beyond”, *op. cit.*

56 Departamento de Defensa de Estados Unidos, *2018 National Defense Strategy of the United States of America*. Washington, 2018, disponible en: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>

Mundial, los EE. UU. y sus aliados construyeron un orden internacional libre y abierto para salvaguardar mejor su libertad. Aunque este sistema ha evolucionado y ha cambiado desde el final de la Guerra Fría, la red de alianzas y asociaciones sigue siendo la espina dorsal de la seguridad mundial. El documento considera que EE. UU. se enfrenta a un mundo en el que operan los siguientes factores:

- China y Rusia están socavando el orden internacional desde dentro del sistema, explotando sus beneficios y minando al mismo tiempo sus principios y reglas.
- Corea del Norte está desestabilizando su región mediante el desarrollo de armas nucleares.
- En Oriente Medio, Irán está desestabilizando la región con el desarrollo de su programa nuclear y de misiles, creando un arco de influencia e inestabilidad y compitiendo por la hegemonía regional. Patrocina el terrorismo utilizando una red de intermediarios para lograr sus objetivos.

Tanto las *potencias revisionistas* como los “Estados delincuentes” (*rogue States*) han incrementado sus esfuerzos en la competición por el poder ampliando la coerción a nuevos frentes, violando los principios de soberanía, explotando la ambigüedad y difuminando deliberadamente las líneas entre los objetivos civiles y militares, aunque sin llegar a un conflicto armado. Los desafíos a la ventaja militar de los EE. UU. constituyen un importante cambio en el entorno de seguridad global, ya que durante décadas EE. UU. tuvo una superioridad indiscutible en todos los ámbitos operativos, ventaja que actualmente se enfrenta a importantes retos en aire, tierra, mar, espacio ultraterrestre y ciberespacio. El campo de batalla es cada vez más letal y perturbador en un amplio espectro, desde el combate cuerpo a cuerpo en teatros de operaciones en el extranjero hasta amenazas en el interior del país. Los competidores y adversarios utilizan instrumentos bajo el umbral del conflicto bélico para lograr sus fines (guerra de información, las operaciones con agentes interpuestos, ambiguas o negadas, y la subversión).

El entorno de seguridad se ve afectado por rápidos avances tecnológicos y por el carácter cambiante de la guerra, con la aplicación de nuevas tecnologías como la computación avanzada, análisis del *Big data*, inteligencia artificial, armas autónomas, robótica, energía dirigida, propulsión hipersónica y biotecnología, es decir, las mismas tecnologías que aseguran la capacidad de combatir y ganar las guerras del futuro. Además, se estima que las nuevas tecnologías comerciales cambiarán la sociedad y, en última instancia, el carácter de la guerra. Precisamente el hecho de

que muchos desarrollos tecnológicos proceden del sector comercial implica que los competidores estatales y los actores no estatales también puedan tener acceso a ellos. Este hecho conlleva el riesgo de erosionar la ventaja militar de EE. UU. La *Estrategia de Defensa Nacional* señala la necesidad de hacer cambios en la cultura de la industria, el control de las fuentes de inversión en áreas estratégicas y la protección de la innovación.

El documento del Departamento de Defensa dedica también atención a los actores no estatales como amenaza para la seguridad, al contar con capacidades cada vez más sofisticadas: terroristas, delincuencia organizada transnacional, ciberdelincuencia y otros agentes no estatales subversivos o delictivos. Frente a este fenómeno, EE. UU. ha buscado la asociación de Estados, de organizaciones multilaterales, organizaciones no gubernamentales, empresas y personas con influencia estratégica. Pero a pesar de la derrota del califato islámico de ISIS, “es ahora innegable que la patria ya no es un santuario”⁵⁷.

Objetivos de la defensa nacional

En este escenario global, la competencia estratégica a largo plazo con China y Rusia es la principal prioridad de EE. UU., y requiere una inversión importante y sostenida, debido a la magnitud de las amenazas que representan para la seguridad de EE. UU., y a que su potencial puede aumentar en el futuro. Al mismo tiempo, el Departamento de Defensa tiene que ser capaz de disuadir y contrarrestar a Corea del Norte e Irán, derrotar a las amenazas terroristas, y consolidar los logros en Irak y Afganistán⁵⁸. La *Estrategia de Defensa Nacional* define los objetivos de defensa, entre los que pueden destacarse los siguientes⁵⁹:

- Defender a la patria de un ataque.
- Mantener la ventaja militar de sus FF. AA., tanto a nivel mundial como en regiones clave.
- Disuadir a los adversarios de la agresión contra los intereses vitales de EE. UU.
- Capacitar a los interlocutores institucionales en la relación inter-agencias para promover la influencia y los intereses del país.

57 *National Defense Strategy, op. cit.*, p. 3.

58 La retirada de Afganistán en 2021, negociada con los talibanes previamente, ha llevado a la mayoría de los analistas a cuestionar este objetivo estratégico.

59 *Ibidem*, p. 4.

- Mantener equilibrios regionales de poder favorables en Asia-Pacífico, Europa, Oriente Medio y el hemisferio occidental.
- Defender a los aliados de una agresión militar, apoyar a los socios contra la coerción, y compartir equitativamente las responsabilidades de la defensa común.
- Impedir o disuadir a los adversarios estatales y a los actores no estatales de adquirir, proliferar o usar armas de destrucción masiva.
- Evitar que los terroristas dirijan o apoyen operaciones externas contra EE. UU., sus ciudadanos, aliados y socios en el extranjero.
- Asegurar que los *espacios comunes* permanezcan abiertos y libres.
- Establecer una Base de Innovación de la Seguridad Nacional que apoye con eficacia las operaciones del Departamento de Defensa.

El enfoque de esta *Estrategia de Defensa* se basa en los siguientes elementos⁶⁰:

- Ser estratégicamente predecible, pero operativamente impredecible. Disuadir o derrotar a los actuales competidores estratégicos a largo plazo es un desafío diferente del que planteaban los adversarios regionales en el pasado. El empleo de la fuerza y la doctrina militar deben introducir la *imprevisibilidad*.
- Integrar el esfuerzo inter-agencias con los múltiples elementos del poder nacional (diplomacia, información, economía, finanzas, inteligencia, acción judicial y policial, y FF. AA.).
- Contrarrestar la coacción y la subversión empleadas por las “potencias revisionistas” y por los “régimenes corruptos”, en una competición sin conflictos armados.
- Fomentar una mentalidad competitiva para ir por delante en la innovación y la recuperación de la iniciativa frente a competidores y adversarios haciendo uso de las propias ventajas.

En cuanto a las líneas de actuación, la *Estrategia de Defensa Nacional* establece la preparación militar para construir una *Fuerza más letal*, el fortalecimiento de las alianzas con nuevos socios, y la reforma de las prácticas comerciales del Departamento de Defensa para alcanzar un mayor rendimiento y asequibilidad. El objetivo es dotarse de una Fuerza que posea ventajas decisivas para cualquier conflicto probable, mientras mantiene sus capacidades competitivas en todo el espectro de conflictos. El documento distingue entre tres tipos de capacidades:

⁶⁰ *Ibidem*, pp. 4-8.

- Durante *operaciones cotidianas normales*, la Fuerza Conjunta tendrá capacidades sostenibles para disuadir de la agresión en tres regiones clave para los intereses de EE. UU. (Asia-Pacífico, Europa y Oriente Medio); para degradar las amenazas terroristas y de armas de destrucción masiva; y para defender los intereses de EE. UU. frente a desafíos por debajo del nivel de conflicto armado.
- En *tiempo de guerra*, la Fuerza Conjunta movilizada en su totalidad será capaz de derrotar la agresión de *una gran potencia*; de disuadir una *agresión oportunista* en otros lugares; y de neutralizar amenazas terroristas y de armas de destrucción masiva inminentes.
- Durante la paz o en la guerra, la Fuerza Conjunta mantendrá la disuasión frente a ataques estratégicos nucleares y no nucleares.

Modernización tecnológica

Un aspecto importante de esta estrategia es la modernización tecnológica, asumiendo que “no se puede esperar éxito en la lucha contra los conflictos del mañana con las armas o equipos de ayer”⁶¹, lo que implica invertir en la modernización de las capacidades clave a través de presupuestos sostenidos y predecibles. Se modernizará la tríada nuclear, incluyendo el mando, control y comunicaciones nucleares, y la infraestructura de apoyo. Se dará prioridad a las inversiones en las capacidades espaciales y en ciberdefensa, incluyendo la integración continua de las capacidades cibernéticas en todo el espectro de las operaciones militares. Se dará continuidad al sistema de *defensa antimisiles*; a la inversión en fuerzas terrestres, aéreas, marítimas y espaciales que puedan desplegarse, sobrevivir, operar, maniobrar y regenerarse en todos los ámbitos mientras están siendo atacadas, incluyendo capacidades para mejorar la letalidad del combate cuerpo a cuerpo en terrenos complejos.

También se considera necesario evolucionar en el desarrollo de conceptos operativos innovadores, extendiendo la modernización a la forma de organizar y emplear las fuerzas y anticipando las implicaciones de las nuevas tecnologías en los teatros de operaciones en el marco de un “empleo dinámico de la fuerza”⁶².

61 *Ibidem*, p. 6.

62 Gran parte de los modelos de empleo de fuerzas y de la doctrina datan de la época inmediatamente posterior a la Guerra Fría, cuando la ventaja militar de EE. UU. era indiscutible y las principales amenazas eran los regímenes de “Estados delincuentes” (*rogue States*).

Fortalecer las alianzas internacionales

Finalmente, la Estrategia de Defensa de 2018 destaca la importancia de fortalecer las alianzas y atraer a ellas nuevos socios. Estas alianzas y asociaciones son cruciales para la estrategia de EE. UU., ya que proporcionan a este país una “ventaja estratégica asimétrica y duradera que ningún competidor o rival puede igualar”. La estrategia en este ámbito se centra en “hacer evolucionar las alianzas y asociaciones en una amplia red capaz de disuadir y actuar de manera decisiva para hacer frente a los desafíos comunes”, centrándose en tres elementos⁶³:

- Apoyar el fundamento del *respeto mutuo, responsabilidad, prioridades y rendición de cuentas*, manteniendo los compromisos de EE. UU. y esperando que los aliados contribuyan de forma equitativa a la seguridad colectiva, incluyendo la inversión necesaria para la modernización de sus capacidades de defensa.
- Expandir los *mecanismos consultivos regionales y la planificación colaborativa*, desarrollando nuevas asociaciones en torno a intereses compartidos para reforzar las coaliciones regionales y la cooperación en materia de seguridad.
- Profundizar en la *interoperabilidad de las fuerzas de socios y aliados*, que deben ser capaces de actuar juntas de manera coherente y efectiva. La interoperabilidad es una prioridad.

Las coaliciones y las asociaciones de seguridad, respaldadas por alianzas fundamentales y reforzadas por las propias redes de relaciones de seguridad de los aliados, son una prioridad. Las regiones en la que se establece esta política de alianzas son Asia-Pacífico, Euroatlántica, Oriente Medio, hemisferio occidental y África:

- **Crear una arquitectura de seguridad en la región Indo-Pacífica** capaz de disuadir de la agresión, mantener la estabilidad y asegurar el libre acceso a los *bienes comunes*, mediante relaciones de seguridad bilaterales y multilaterales.
- **Alianza Trans-Atlántica en el marco de la OTAN**, con una Europa fuerte y libre, unida por los principios compartidos de democracia, soberanía nacional y compromiso con el artículo 5 del *Tratado del Atlántico Norte*, vital para la seguridad colectiva. Esperan que los aliados europeos cumplan sus compromisos de aumentar el gasto en defensa y modernización para reforzar la Alianza.

63 *Ibidem*, pp. 8-10.

- Fomentando **coaliciones duraderas en Oriente Medio**, para dotar a la región de una estabilidad y seguridad que niegue refugios seguros a los terroristas, y que la región no esté dominada por ninguna potencia hostil a los EE. UU.; que contribuya a la estabilidad de los mercados energéticos mundiales y a la seguridad de las rutas comerciales. Estados Unidos desarrollará coaliciones duraderas para consolidar los logros obtenidos contra el terrorismo en Afganistán, Irak y Siria. También se aplicará una política de contención de Irán y de sus actividades en la región.
- **El hemisferio occidental** es una región estable y pacífica que reduce las amenazas a la seguridad de EE. UU. Se profundizarán las relaciones con los países de la región que contribuyen con sus capacidades militares a los desafíos comunes de seguridad regional y mundial.
- **Asociaciones bilaterales y multilaterales en África** para hacer frente a la amenaza terrorista en el continente. En esta región, se trabajará con socios locales y con la Unión Europea para luchar contra el terrorismo, crear la capacidad necesaria para contrarrestar el extremismo violento, la trata de personas, la actividad delictiva transnacional y el comercio ilegal de armas con una asistencia externa limitada. Se limitará “la influencia maligna de las potencias no africanas”⁶⁴.

Hacia una estrategia de la Administración Biden: Interim National Security Strategic Guidance 2021

En 2021 se publicó una estrategia de seguridad nacional actualizada por la Administración Biden. Sin embargo, sí se ha publicado una “directriz transitoria” sobre seguridad nacional, la *Interim National Security Strategic Guidance 2021* (INSSG 2021)⁶⁵, con un contenido multidisciplinar y de orientación social, que sirve de puente entre la NSS de 2017 y la siguiente NSS de 2022. En la INSSG 2021 se establecen las prioridades de seguridad nacional frente a los desafíos de grandes potencias, los adversarios regionales y los actores no estatales. Además, aborda desde una perspectiva multidisciplinar otras amenazas como el cambio climático, las epidemias, los ciberataques y la desinformación. La recuperación económica, redefiniendo los intereses económicos en términos de calidad de vida de la sociedad estadounidense, en lugar de los beneficios empresariales o la riqueza

64 *Ibidem*, p. 10.

65 *Interim National Security Strategic Guidance*, Washington: The White House, 2021. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>

nacional agregada, es otro objetivo estratégico perseguido mediante un “crecimiento equitativo e inclusivo”, inversiones para la innovación, la competitividad, la creación de empleo y la reconstrucción de las cadenas de suministro. Destacan las siguientes prioridades⁶⁶:

- Defender y alimentar las fuentes de la fuerza nacional, incluyendo a la sociedad, la economía, la defensa nacional y la democracia.
- Promover una distribución favorable del poder para disuadir a los adversarios, impedir que amenacen directamente a Estados Unidos y a sus aliados, que limiten el acceso a los bienes comunes globales o que dominen regiones clave.
- Dirigir y sostener un sistema internacional estable y abierto, respaldado por alianzas democráticas fuertes, asociaciones, instituciones multilaterales y reglas.

Un rasgo importante del documento es la importancia otorgada a las alianzas y formas de asociación en todo el mundo frente a amenazas y adversarios comunes, concebidas como una ventaja para Estados Unidos. Se trata de un enfoque que distingue a la INSSG 2021 de la NSS 2018. Esto implica una conexión más profunda con el Indo-Pacífico, Europa y el hemisferio occidental. Entre ellas destacan la OTAN y las alianzas con Australia, Japón y la República de Corea como un activo estratégico. La asociación con la India, Nueva Zelanda, Singapur, Vietnam y otros Estados miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), con los Estados insulares del Pacífico es también un activo importante. El documento establece el objetivo de desarrollar una agenda común con la Unión Europea y el Reino Unido, así como el de fortalecer las relaciones en las Américas, especialmente con Canadá y México⁶⁷.

Otras regiones de interés y temas transversales se abordan de forma sucesiva⁶⁸. En Oriente Medio se reafirma el compromiso con la seguridad de Israel mientras se fomenta su integración con los Estados vecinos y se impulsa una solución viable de dos Estados. También se cooperará con socios regionales para disuadir a Irán de una posible agresión, desarticular Al Qaeda y las redes terroristas afines e impedir el resurgimiento del ISIS. Pero el documento avisa de que no dará a sus socios en Oriente Medio “un cheque en blanco para que apliquen políticas contrarias a los intereses y valores estadounidenses”. Este tipo de acciones y cooperación se extiende a África, invirtiendo en la sociedad civil y reforzando las conexiones

⁶⁶ *Ibidem*, p. 9.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 10.

⁶⁸ *Ibidem*, pp. 11-14.

políticas, económicas y culturales, ayudando a las naciones africanas a combatir las amenazas que suponen el cambio climático y el extremismo violento y prestando apoyo para su independencia económica y política frente a la “influencia extranjera” —en alusión a Rusia y China—.

En el campo de la salud, frente a la COVID-19 y otras epidemias se trabajará a través de la Agenda Global de Seguridad Sanitaria, con las instituciones financieras internacionales, proporcionando apoyo para asegurar suministros médicos y el acceso a diagnósticos, terapias y vacunas.

En el plano estratégico, declara el deseo de evitar una carrera de armamentos. Se ha prorrogado el nuevo Tratado START con Rusia, y se buscarán nuevos acuerdos de control de armamentos, con medidas para reducir el papel de las armas nucleares en la estrategia de seguridad nacional, garantizando al mismo tiempo la disuasión estratégica. Todo ello implica un diálogo con Rusia y China sobre los desarrollos tecnológicos militares emergentes que afectan a la estabilidad estratégica. La INSSG 2021 refleja continuidad en materia de no proliferación nuclear y en la posición sobre el programa nuclear iraní.

El documento convierte a la diplomacia, junto a la ayuda al desarrollo y la política económica, en los principales instrumentos de la política exterior estadounidense y “herramienta de primer recurso”, dejando el uso de la fuerza militar como “último recurso”, aunque no se dudará en utilizar la fuerza cuando sea necesario para defender los intereses nacionales vitales, “cuando los objetivos y la misión sean claros y alcanzables, cuando la fuerza se corresponda con los recursos adecuados y como parte de una estrategia integrada, cuando sea coherente con nuestros valores y leyes, y con el consentimiento informado del pueblo estadounidense”. Cuando la fuerza militar sea necesaria, se empleará junto a socios internacionales y locales, con eficacia y la legitimidad, compartiendo las cargas e invirtiendo en el éxito de otros. Se identifica como retos estratégicos a China (cada vez más asertiva, agresiva y coercitiva) y Rusia (desestabilizadora).

Con estos objetivos, se potenciará a las Fuerzas Armadas y se desarrollarán capacidades para actuar y disuadir en la *zona gris*. Pero “Estados Unidos no debe, y no lo hará, participar en ‘guerras interminables’ que han costado miles de vidas y billones de dólares”. Anuncia la retirada de Afganistán (“la guerra más larga de Estados Unidos”), asegurándose de que este país no vuelva a convertirse en un refugio para ataques terroristas contra Estados Unidos⁶⁹.

Se fortalecerá la presencia en el Indo-Pacífico y en Europa, mientras que en Oriente Medio se adaptará la presencia militar al nivel necesario para desarticular

⁶⁹ *Ibidem*, p. 15.

las redes terroristas internacionales, disuadir la agresión iraní y proteger otros intereses vitales de Estados Unidos, en consultas con los aliados y socios.

La amenaza que representa Rusia, agravada por la agresión militar contra Ucrania en 2022, no reduce la relevancia de China como adversario estratégico —como se desprende de la creación del AUKUS en 2021— ni del Indo-Pacífico como zona de interés vital para Washington y escenario de posible confrontación con Pekín.

El estilo de la INSSG 2021 es diferente de la NSS 2018, pero su contenido es similar y las preocupaciones estratégicas son las mismas. Quizá el rasgo que destaca más y la diferencia principal con respecto al anterior documento de la Administración Trump sea su apuesta por el multilateralismo y las alianzas, enfoque que se proyecta en el concepto de *disuasión integrada*, tal y como se recoge en la reseña de la Estrategia de Defensa Nacional 2022, que se expone a continuación.

Fact Sheet: 2022 National Defense Strategy

El 28 de marzo de 2022, el Departamento de Defensa transmitió al Congreso la *Estrategia de Defensa Nacional* (NDS) clasificada, en la que se expone la forma en la que el Departamento de Defensa contribuirá a promover y salvaguardar los intereses nacionales vitales de Estados Unidos: proteger al pueblo estadounidense, ampliar la prosperidad de Estados Unidos y realizar y defender los valores democráticos. El documento es confidencial, pero el Departamento de Defensa ha publicado una breve reseña desclasificada, el *Fact Sheet: 2022 National Defense Strategy*⁷⁰. Según indica este documento, por primera vez, el Departamento llevó a cabo la revisión estratégica de forma totalmente integrada, incorporando la Revisión de la Postura Nuclear (NPR) y la Revisión de la Defensa de Misiles (MDR) en la NDS. Las prioridades establecidas en esta información pública son las siguientes⁷¹:

1. La defensa del territorio nacional, ante la creciente amenaza multidominio que supone la República Popular China.
2. Disuasión frente a ataques estratégicos contra Estados Unidos, sus aliados y sus socios.

⁷⁰ Departamento de Defensa de EE. UU., *Fact Sheet: 2022 National Defense Strategy*, Washington: DoD, 2022. Disponible en: <https://media.defense.gov/2022/Mar/28/2002964702/-1/-1/1/NDS-FACT-SHEET.PDF>

⁷¹ *Ibidem*, p. 1.

3. Disuasión frente agresiones, estando preparados para vencer en el conflicto cuando sea necesario, priorizando el desafío de la República Popular China en el Indo-Pacífico, y el desafío de Rusia en Europa.
4. Construir una Fuerza Conjunta resistente y un ecosistema de defensa.

Se considera a la República Popular China como el “competidor estratégico más importante y el reto más importante” para el Departamento de Defensa. La invasión de Ucrania por Rusia plantea graves amenazas, por lo que Estados Unidos colaborará con sus aliados y socios de la OTAN para reforzar la disuasión frente a la agresión rusa. Mientras tanto, se mantiene la capacidad de gestionar otras amenazas, como las procedentes de Corea del Norte, Irán y las organizaciones extremistas violentas. Dadas las crecientes amenazas contra Estados Unidos por parte de sus competidores estratégicos, se adoptarán las medidas necesarias para aumentar la resiliencia.

Las alianzas y asociaciones internacionales también se conciben como un complemento de fuerza para Estados Unidos, y son fundamentales para alcanzar sus objetivos, como ha demostrado la respuesta conjunta frente a la invasión de Ucrania por Rusia. Por ello, respondiendo a esta “llamada a la acción”, el Departamento de Defensa incorporará las perspectivas, competencias y ventajas de los aliados y socios en cada etapa de la planificación de la defensa⁷².

Según el documento, el DoD avanzará hacia sus objetivos a través de tres vías principales⁷³:

- La *disuasión integrada*, que implica el desarrollo y la combinación de puntos fuertes para obtener el máximo efecto en todos los ámbitos del enfrentamiento bélico, los teatros, el espectro del conflicto, otros instrumentos del poder nacional de Estados Unidos y la red de alianzas y asociaciones. La *disuasión integrada* es posible gracias a fuerzas de combate creíbles, respaldadas por la disuasión nuclear.
- Las *campañas* reforzarán la disuasión y permitirán obtener ventajas frente a toda la gama de acciones coercitivas de los competidores. Estados Unidos utilizará sus fuerzas, sincronizará los esfuerzos militares y alineará sus actividades con otros instrumentos nacionales para socavar las formas de coerción de los competidores, obstaculizar sus preparativos militares y desarrollar las propias capacidades de combate junto con los Aliados y socios.

72 Sobre esta cuestión, véase el apartado “Hacia la disuasión integrada” en el capítulo II.

73 *Ibidem*, p. 2.

- *Construir ventajas duraderas para la futura Fuerza Conjunta* implica emprender reformas para acelerar su desarrollo, obtener la tecnología necesaria y realizar inversiones en personal, su recurso más valioso.

El concepto de “disuasión integrada” tendrá un papel importante en la estrategia estadounidense, contando con múltiples vías de actuación a nivel internacional y, entre ellas, la movilización de sus aliados en Europa y Asia en acciones no solo militares, sino también políticas y económicas, como medidas de presión y desgaste sobre competidores y adversarios. Es previsible la continuidad e incluso el refuerzo del compromiso con los aliados de la OTAN para la defensa del espacio euroatlántico, pero insistiendo en la necesidad de equilibrar el reparto de las cargas con una mayor inversión en defensa en los Estados europeos. Este enfoque conllevará, con toda probabilidad, una dimensión tecnológico-industrial de la defensa y un mecanismo de concertación de sanciones contra terceros con la UE y con otros aliados. Este último ya se ha puesto en práctica en el contexto de la guerra en Ucrania en 2022.

La Estrategia de Seguridad Nacional 2022

En octubre de 2022, la Casa Blanca ha hecho pública la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos (*NSS 2022*)⁷⁴. Se trata de un amplio documento basado en planteamientos políticos, dirigido a la opinión pública, que aborda un amplio espectro de cuestiones sobre seguridad nacional, en el que la defensa ocupa un lugar importante, pero no el único, junto a otros temas desde una perspectiva multidisciplinar. Parte de la idea de que el mundo está cambiando y nos hallamos en un punto de inflexión importante de la historia, en los primeros años de una década decisiva para Estados Unidos y el resto del mundo, en los que se establecerán los términos de la competencia geopolítica entre las principales potencias. Estados Unidos se enfrenta a dos retos estratégicos:

- La era de la *posguerra fría* ha terminado definitivamente y existe una competición entre las principales potencias para dar forma a un nuevo escenario, en el que Estados Unidos se encuentra en una posición de ventaja.

74 NATIONAL SECURITY STRATEGY October 2022. Washington: The White House, 2022. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>

- Al mismo tiempo, en todo el mundo la población hace frente a los efectos de desafíos compartidos que cruzan las fronteras: el cambio climático, la inseguridad alimentaria, las enfermedades transmisibles, el terrorismo, la escasez de energía o la inflación. Estos retos compartidos están en el centro mismo de la seguridad nacional e internacional, y no son ajenos a la geopolítica.

En la *NSS 2022*, China se consolida como principal reto y competidor global, mientras que Rusia pasa a segundo término como rival de Estados Unidos. Desde esta perspectiva, describe una competencia entre democracias y autocracias. Hay un grupo numeroso de naciones que apoya la visión de un mundo libre, abierto, próspero y seguro, que incluye a los aliados democráticos en Europa y el Indo-Pacífico, y otros que comparten gran parte de la visión estadounidense del orden internacional (aunque no estén de acuerdo en todas las cuestiones). También hay países que tienen instituciones democráticas pero que, sin embargo, apoyan un sistema internacional basado en normas. El gobierno de Estados Unidos apoyará la democracia en todo el mundo, pero no cree que los gobiernos y las sociedades de todo el mundo deban rehacerse a su imagen y semejanza para garantizar la seguridad. También subraya la importancia de las alianzas en su estrategia internacional.

En este sentido, el reto estratégico más urgente es el de las potencias con un gobierno autoritario y una “política exterior revisionista”, cuyo comportamiento supone un reto para la paz y la estabilidad internacionales al emprender o preparar guerras de agresión, socavar activamente los procesos políticos democráticos de otros países, aprovechar la tecnología y las cadenas de suministro para la coerción y la represión, y exportar un modelo de orden internacional antiliberal. En este marco, Rusia y China plantean retos de diferente naturaleza. Rusia supone una amenaza inmediata para el sistema internacional libre y abierto, como ha demostrado su agresión militar contra Ucrania, pero sus limitaciones estratégicas han quedado al descubierto en esta guerra, mientras que China es el único competidor de Estados Unidos que tiene la intención de remodelar el orden internacional y la capacidad para avanzar hacia ese objetivo. Rusia representa una amenaza inmediata para el orden de seguridad regional en Europa y es una fuente de inestabilidad a nivel mundial, pero carece de las capacidades que tiene China. China representa el desafío geopolítico más importante para Estados Unidos y, aunque sus resultados serán más importantes en el Indo-Pacífico, este desafío tiene alcance global. Hay otras “potencias autocráticas” menores que también actúan de forma agresiva y desestabilizadora, como Irán y la República Popular Democrática de Corea.

La NSS 2022 asume que la globalización ha aportado inmensos beneficios a los Estados Unidos y al mundo, pero ahora es necesario un ajuste para hacer frente a los cambios globales, como el aumento de la desigualdad dentro de los países y entre ellos, la emergencia de China como principal competidor y, a la vez, como uno de sus mayores socios comerciales.

El cambio climático es el mayor de todos los problemas globales, y sin una acción global e inmediata, la temperatura cruzará el umbral crítico de calentamiento de 1,5 grados centígrados, cuyo impacto catastrófico será irreversible. Las tensiones se intensificarán a medida que los países compitan por los recursos, la energía, y los alimentos, así como el potencial de inestabilidad, conflicto y migraciones masivas. Existen también graves amenazas para la salud, como ha demostrado el COVID-19 y el ébola. La pandemia ha puesto de manifiesto la necesidad de liderazgo y acción internacionales para crear sistemas sanitarios más fuertes, equitativos y resistentes. Además, nos enfrentamos a una crisis energética mundial impulsada por la “militarización de los suministros de petróleo y gas” que controla Rusia, agravada por la gestión de la OPEP de sus propios suministros, lo que requiere una transición energética mundial para impulsar tecnologías energéticas innovadoras lo antes posible.

Las líneas de acción de Estados Unidos son tres:

1. Invertir en las fuentes y herramientas del poder e influencia.
2. Construir una coalición de naciones para mejorar la influencia colectiva para configurar el entorno estratégico global y resolver los retos compartidos.
3. Modernizar y reforzar las fuerzas armadas.

La OTAN, las alianzas en el Indo-Pacífico y las asociaciones de seguridad tradicionales en otras regiones, además de disuadir, proporcionan una plataforma para una cooperación mutuamente beneficiosa que fortalece el orden internacional. Estados Unidos profundizará en la cooperación con las democracias y con otros Estados afines, incluidos los del Cuarteto Indo-Pacífico (Australia, India, Japón, Estados Unidos), el Consejo de Comercio y Tecnología Estados Unidos-UE, el AUKUS (Australia, Reino Unido, Estados Unidos), Five Eyes (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Reino Unido) y el I2-U2 (India, Israel, EAU, Estados Unidos).

Entre los objetivos para invertir en capacidades y fortaleza están la revitalización de la industria de semiconductores, de la biotecnología y de energía. También combatir la crisis climática, contrarrestar el robo de la propiedad intelectual, la transferencia forzosa de tecnología y otros intentos de degradar nuestras las

tecnológicas propias, mejorando la selección de inversiones, los controles de exportación y los recursos de contrainteligencia.

La NSS 2022 plantea la necesidad de una “cooperación transformadora” para resolver los problemas más complejos, con niveles de cooperación mayores. El núcleo de la coalición inclusiva son los socios que más comparten sus intereses, los aliados de la OTAN y de los tratados bilaterales. La OTAN también adoptó en la Cumbre de Madrid de 2022 “una nueva y amplia agenda para abordar los retos sistémicos de China y otros riesgos de seguridad, desde los cibernéticos hasta los climáticos, además de aceptar la solicitud de Finlandia y Suecia para unirse a la alianza”⁷⁵. La OTAN ha respondido con unidad y fuerza para disuadir de nuevas agresiones rusas en Europa.

Según la NSS 2022, el G7 ha sido revitalizado como “comité directivo de las democracias industriales avanzadas del mundo”, con un papel fundamental que desempeñar para apoyar una visión compartida del orden internacional⁷⁶. “El G7 es más fuerte cuando también compromete formalmente a otros países con objetivos afines, como en la cumbre de 2022, en la que también participaron Argentina, India, Indonesia, Senegal, Sudáfrica y Ucrania”. Además, “los intereses de Estados Unidos están mejor servidos cuando nuestros aliados y socios europeos desempeñan un papel activo en el Indo-Pacífico, incluyendo el apoyo a la libertad de navegación y el mantenimiento de la paz y la estabilidad a través del Estrecho de Taiwán”⁷⁷. También desea Washington que los aliados del Indo-Pacífico se comprometan con los aliados europeos en la configuración del orden mundial al que aspiramos, haciendo frente a Rusia y cooperando con la Unión Europea y el Reino Unido en su competencia con China.

Pero también se trabajará con cualquier país que apoye un orden basado en normas, mientras seguirán presionando a todos los socios para que respeten y hagan avanzar la democracia y los derechos humanos. Las alianzas y asociaciones de Estados Unidos han desempeñado un papel fundamental en la política de seguridad nacional durante ocho décadas, y deben profundizarse y modernizarse para que sigan haciéndolo en el futuro.

Otra prioridad de la NSS 2022 es modernizar y reforzar las fuerzas armadas para mantener su supremacía militar, que solo será utilizada “cuando sea necesario para defender sus intereses nacionales [...], como último recurso y sólo cuando los objetivos y la misión sean claros y alcanzables, sean coherentes con

75 NATIONAL SECURITY STRATEGY October 2022, *op. cit.*, p. 17.

76 *Ibidem.*

77 *Ibidem.*

nuestros valores y leyes, junto con herramientas no militares, y la misión se lleve a cabo con el consentimiento informado del pueblo estadounidense⁷⁸. Un ejército poderoso sirve para promover y salvaguardar los intereses nacionales vitales, respaldar la diplomacia, hacer frente a la agresión, disuadir a terceros de involucrarse en un conflicto, proyectar fuerza y proteger al pueblo estadounidense y sus intereses económicos. Esta política de defensa se enmarca en el concepto de “disuasión integrada”, que incluye la disuasión nuclear⁷⁹. Incorporar a los aliados y socios en cada fase de la planificación de la defensa es crucial para conseguir una colaboración significativa. Con ella se pone fin a una era de grandes operaciones militares para reconstruir otras sociedades. El documento establece una serie de prioridades globales o líneas de acción: hacer frente a los desafíos al orden internacional que plantean sus competidores estratégicos; abordar los desafíos globales compartidos; y dar forma a las *reglas del juego* internacionales en materia de tecnología, ciberseguridad, comercio y economía. Dentro de este esquema, se persiguen los siguientes objetivos⁸⁰:

- ***Superar a China y limitar a Rusia***, cada vez más alineadas entre sí, aunque los retos que plantean son distintos. Se da prioridad a mantener una ventaja competitiva sobre China, mientras se limita a una Rusia que sigue siendo peligrosa. China es el único competidor que tiene la intención de remodelar el orden internacional y el poder necesario para hacerlo, creando una esfera de influencia en el Indo-Pacífico y convirtiéndose en la primera potencia mundial. Durante la última década, el gobierno ruso ha optado por seguir una política exterior

78 *Ibidem*, p. 20.

79 La Estrategia de Defensa Nacional se basa en la disuasión integrada, que define como la “combinación sin fisuras de capacidades para convencer a los potenciales adversarios de que los costes de sus actividades hostiles son mayores que sus beneficios”, lo que implica: 1) La integración entre dominios militares y no militares (económicos, tecnológicos y de información); 2) La integración entre regiones, entendiendo que nuestros competidores combinan ambiciones expansivas con capacidades crecientes para amenazar los intereses de EE. UU. en regiones clave y en el territorio nacional; 3) La integración en todo el espectro del conflicto para evitar que los competidores alteren el statu quo, de forma que perjudiquen sus intereses vitales mientras se sitúan por debajo del umbral del conflicto armado; 4) La integración en todo el Gobierno de EE. UU. para aprovechar toda la gama de ventajas nacionales (diplomacia, inteligencia, herramientas económicas, ayuda a la seguridad de terceros y decisiones sobre la postura de las fuerzas); 5) La integración con los aliados y socios a través de inversiones en la interoperabilidad y el desarrollo de capacidades conjuntas, la planificación cooperativa y los enfoques diplomáticos y económicos coordinados. En la década de 2030, Estados Unidos tendrá que disuadir a dos grandes potencias nucleares, por lo que EE. UU. está modernizando la Tríada nuclear, el mando, el control y las comunicaciones, la infraestructura de las armas nucleares, y reforzando sus compromisos de disuasión ampliada con los aliados. *Ibidem*, pp. 21-22.

80 *Ibidem*, pp. 23-36.

imperialista con el objetivo de anular elementos clave del orden internacional, política que ha culminado con una invasión militar de Ucrania, el intento de derrocar a su gobierno y ponerlo bajo su control. Entre otras actuaciones, Rusia también ha interferido en la política de Estados Unidos. Este último, junto a otros aliados, seguirá apoyando a Ucrania para que se defienda de la agresión de Rusia y para que esta sea un fracaso estratégico; defenderá el territorio de la OTAN; continuará construyendo una coalición con aliados y socios frente a la amenaza rusa; y responderá a las acciones rusas que amenacen sus intereses vitales. El debilitamiento de las fuerzas convencionales rusas probablemente aumentará la dependencia de Moscú de las armas nucleares en su planificación militar, pero “Estados Unidos no permitirá que Rusia, o cualquier otra potencia, logre sus objetivos mediante el uso, o la amenaza de uso, de armas nucleares”⁸¹.

- **Cooperar en los retos compartidos**, tales como la seguridad climática y energética, las pandemias y la biodefensa, la inseguridad alimentaria y las tecnologías clave (microelectrónica, la informática avanzada y las tecnologías cuánticas, la inteligencia artificial, la biotecnología, las telecomunicaciones avanzadas y las tecnologías de energía limpia), el control de armamentos y la no proliferación, la lucha contra el terrorismo, contra el crimen organizado transnacional y contra el extremismo violento (incluido el de origen interno). La proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas es un reto que requiere la colaboración con aliados y socios, la sociedad civil y las organizaciones internacionales para reforzar los mecanismos de control de armamentos y de no proliferación, especialmente en tiempos de conflicto, cuando los riesgos de escalada son mayores. Seguirán buscando un compromiso pragmático con los competidores sobre la estabilidad estratégica y la reducción de riesgos, con medidas que eviten una carrera de armamentos, reduzcan la probabilidad de errores de cálculo y complementen las estrategias de disuasión de Estados Unidos y de sus aliados, reforzando también los regímenes multilaterales, incluyendo los regímenes multilaterales de control de las exportaciones.
- **La configuración de las normas internacionales**. Desde 1945, Estados Unidos ha liderado la creación de instituciones, normas y estándares internacionales, configurando “mecanismos que han promovido los objetivos económicos y geopolíticos de Estados Unidos y han beneficiado a los pueblos de todo el mundo al determinar la forma en la que interactúan los gobiernos y las economías”. Se trata de mecanismos que muchas veces han quedado desfasados y corren el riesgo de ser irrelevantes o, en algunos casos, perjudiciales para abordar

81 *Ibidem*, p. 26.

los retos a los que nos enfrentamos (inseguridad de las cadenas de suministro, aumento de la desigualdad, abusos de China de actuaciones económicas no relacionadas con el mercado, entre otros). Es necesario fortalecer y actualizar el sistema de la ONU, las instituciones multilaterales y las normas internacionales que rigen los mecanismos que regulan la tecnología, el ciberespacio, el comercio, la economía, la seguridad de la cadena de suministro, la cooperación en materia de privacidad, el intercambio de datos y la digitalización.

Finalmente, la NSS 2022 se centra en la aplicación de la estrategia por regiones⁸²:

1. *Promover un Indo-Pacífico libre y abierto* trabajando con otros Estados de la región para garantizar que las naciones sean libres de tomar sus propias decisiones, en consonancia con las obligaciones del derecho internacional, incluido el acceso al mar de China Meridional, que es una vía marítima por la que pasan casi dos tercios del comercio marítimo mundial. Profundizarán en sus alianzas regionales.
2. *La relación transatlántica seguirá siendo fundamental a la hora de abordar los retos globales*, con una agenda global común, reforzando la OTAN, elevando el nivel de ambición en la relación entre Estados Unidos y la UE, y apoyando a los aliados y socios europeos en la defensa del sistema basado en normas que sustenta la seguridad, prosperidad y valores comunes. Las inversiones europeas en defensa, a través de la OTAN o como complemento de la misma, resultarán fundamentales para garantizar la seguridad compartida en un periodo de intensificación de la competencia estratégica. Esto incluye apoyar a Ucrania en la defensa de su soberanía e integridad territorial, imponiendo altos costes a Rusia por su agresión. También continuará el apoyo y la colaboración con Georgia, Moldavia, los Balcanes Occidentales, el Cáucaso Meridional, Turquía y países de Asia Central. A través del G7, Estados Unidos trabajará con Francia, Alemania, Italia y el Reino Unido para impulsar la cooperación internacional en los retos más urgentes.
3. *Fomentar la democracia y la prosperidad compartida en el hemisferio occidental*, vital para Estados Unidos, a través de la colaboración multilateral e iniciativas regionales, aplicando los compromisos asumidos en la Novena Cumbre de las Américas. Se ampliarán las vías legales para la migración y para combatir el contrabando y la trata de personas.

82 *Ibidem*, pp. 37-45.

4. *Apoyar la desescalada y la integración en Oriente Medio.* Ha llegado el momento de renunciar a los grandes proyectos en la región, a favor de medidas más prácticas que puedan promover los intereses de Estados Unidos y ayudar a los socios regionales a sentar las bases de una mayor estabilidad, prosperidad y oportunidades para sus pueblos y para el pueblo estadounidense. El nuevo marco para la política en la región está basado en la creación de asociaciones, coaliciones y alianzas para reforzar la disuasión, rebajar las tensiones y reducir los riesgos de nuevos conflictos, basado en cinco principios⁸³:

- Apoyar y reforzar las alianzas con los países que se adhieren al orden internacional basado en normas, y hacer que puedan defenderse de las amenazas extranjeras.
- No permitir que potencias extranjeras o regionales pongan en peligro la libertad de navegación a través de las vías navegables de Oriente Medio, incluidos el estrecho de Ormuz y de Bab el-Mandeb, ni tolerar los esfuerzos de ningún país por dominar a otro —o a la región entera— mediante la concentración de tropas, incursiones o amenazas.
- Reducir las tensiones, desescalar y poner fin a los conflictos siempre que sea posible a través de la diplomacia.
- Promover la integración regional estableciendo conexiones políticas, económicas y de seguridad entre los socios de Estados Unidos, incluso mediante estructuras de defensa aérea y marítima integradas, respetando al mismo tiempo la soberanía y las opciones independientes de cada país.
- Promover los derechos humanos y los valores consagrados en la Carta de la ONU.

Estados Unidos seguirá trabajando con los aliados y socios para mejorar sus capacidades, disuadir y contrarrestar las actividades desestabilizadoras de Irán, utilizando la diplomacia para garantizar que Irán nunca pueda adquirir un arma nuclear, pero manteniéndose preparado para utilizar otros medios en caso de que la diplomacia fracase.

5. Construir asociaciones entre Estados Unidos y África, adaptándose para reflejar el importante papel geopolítico que desempeñan las naciones africanas a nivel mundial. La promoción de los intereses nacionales de Estados Unidos se basará en una colaboración más estrecha con las naciones africanas y con los organismos regionales (como la Unión Africana), los “gobiernos

83 Esta estrategia detallada para Oriente Medio se describe en las páginas 42-43 de la NSS 2022.

subnacionales”, la sociedad civil, el sector privado y las comunidades de la diáspora, invirtiendo en los Estados más grandes de la región (Nigeria, Kenia y Suráfrica), y profundizando en los vínculos con los Estados medianos y pequeños. Se trabajará para buscar soluciones políticas a los conflictos, el terrorismo y las crisis humanitarias (como las de Camerún, República Democrática del Congo, Etiopía, Mozambique, Nigeria, Somalia y el Sahel), y se hará frente al impacto desestabilizador del Grupo Wagner —respaldado por Rusia—.

6. *Mantener un Ártico pacífico.* Rusia ha invertido significativamente en su presencia en la región durante la última década, modernizando su infraestructura militar y aumentando el ritmo de sus ejercicios y operaciones de adiestramiento, con un comportamiento agresivo que ha incrementado las tensiones geopolíticas en el Ártico, mientras China ha tratado de aumentar su influencia incrementando sus inversiones, realizando nuevas actividades científicas e investigaciones de doble uso con aplicaciones de inteligencia o militares. Se mantendrá la seguridad de Estados Unidos en la región mejorando el conocimiento del ámbito marítimo, las comunicaciones, la capacidad de respuesta a las catástrofes y la capacidad de buques rompehielos para prepararnos para una mayor actividad internacional en la zona. También se profundizará en la cooperación con los aliados y socios del Ártico para mantener el Consejo Ártico y otras instituciones a pesar de las tensiones con Rusia, mientras se protege la libertad de navegación.
7. *Proteger el mar, el aire y el espacio.* Defender la libertad de navegación y de sobrevuelo, apoyar la protección del medio ambiente —oponiéndose a las prácticas abusivas, incluida la de pesca en aguas internacionales— de acuerdo con el “derecho internacional consuetudinario de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”. Se promoverá el estatus de la Antártida como continente reservado para la paz y la ciencia de acuerdo con las disposiciones del Tratado Antártico de 1959, y la exploración y el uso pacífico del espacio ultraterrestre. También se mejorará la resiliencia de los sistemas espaciales estadounidenses de los que dependemos para las funciones críticas de seguridad nacional y del territorio.

La mayoría de los retos y preocupaciones abordados en la *NSS 2022* ya estaban presentes de una u otra forma en la *NSS 2017*. Sin embargo, hay algunos nuevos elementos en su enfoque que conviene resaltar. En primer lugar, China se consolida como principal rival y motivo de preocupación para Estados Unidos, mientras que Rusia —tras mostrar sus limitaciones estratégicas en la guerra de Ucrania— pasa a segundo término y deja de ser considerada como un adversario

en plano de igualdad. En relación con la revalorización de las armas nucleares en Rusia, tras su debilitamiento militar-convencional, en el marco de su doctrina de “escalar para desescalar”, se deja claro que Estados Unidos no tolerará el uso o amenaza de usar armas nucleares ni a Rusia ni a ninguna otra potencia como un medio para alcanzar sus objetivos, transmitiendo una modalidad indefinida de disuasión que va más allá de los compromisos adquiridos por el Tratado de Washington. La percepción de otras amenazas regionales —como Irán y Corea del Norte— se mantiene.

En segundo lugar, la *NSS 2022* se caracteriza por su refuerzo y dependencia de las alianzas internacionales, que en el marco del concepto de “disuasión integrada” adquieren un lugar central en su política exterior y de seguridad, y se extienden más allá del ámbito militar, abarcando la actividad diplomática y económica, entre otras, para operar en todos los órdenes. El documento abandona el principio de “America first” consagrado en la *NSS 2017* para situar a Estados Unidos a la cabeza de una amplia coalición de Estados que comparten intereses y valores en todos los continentes. Con ello, Estados Unidos regresa también al centro del multilateralismo. Al tiempo que se recuerda la necesidad de actualizar el sistema de Naciones Unidas, se identifican marcos prioritarios de actuación y concertación: la OTAN, el G-7, AUKUS Cuarteto Indo-Pacífico y Five Eyes, entre otros. Este enfoque, sin embargo, enlaza con la herencia de la *NSS 2017* y su vocación de centrar la atención estratégica en el Indo-Pacífico, donde se desarrollan los mecanismos que servirán para contener la expansión de China. Precisamente, la *NSS 2022* asume que en la Cumbre de la OTAN en Madrid en 2022 los aliados adoptaron una agenda para *abordar los retos sistémicos de China*.

En el marco de este enfoque global que prima las alianzas como una fortaleza de Estados Unidos y de sus aliados y socios, la defensa de los valores democráticos y liberales de Occidente no impide aceptar en ellas a otros Estados que tengan otros principios y valores diferentes, siempre que apoyen un orden internacional basado en normas compartidas por los miembros de estas alianzas. En este sentido, prima la aceptación del *statu quo* y del derecho internacional sobre las diferencias en los sistemas sociopolíticos nacionales. Al mismo tiempo, se renuncia en *NSS 2022* a las grandes operaciones militares para reconstruir sociedades, orientadas a la transformación sociopolítica de otros Estados, cuestión que ya había sido asumida por la anterior Administración republicana y que condujo a la retirada de Afganistán en 2021. Hay, por tanto, elementos nuevos en la política de seguridad nacional de Estados Unidos, aunque no puede calificarse a esta *NSS 2022* como una ruptura con respecto a la anterior. Frente a los rasgos de continuidad con la *NSS 2017*, pueden destacarse entre las innovaciones descritas un

paso más hacia la *realpolitik* al abandonar proyectos idealistas de transformación político-social apoyados por costosos despliegues militares, la primacía de China entre los adversarios de Estados Unidos, y el énfasis en la creación y fortalecimiento de las alianzas para alcanzar sus objetivos, incluida la configuración del sistema multilateral —tanto normativo como de interacción estatal— que prevalecerá en el siglo XXI.

La *NSS 2022* mantiene la línea de liderazgo político y supremacía militar de Estados Unidos de estrategias anteriores, con las que existe un alto grado de continuidad. Pueden identificarse, no obstante, algunos matices nuevos. En primer lugar, la *NSS 2022* identifica a China como su principal rival y la competición estratégica con ella es el primer motivo de preocupación. Quizá el rasgo más característico de la evolución de este análisis en las últimas décadas sea la emergencia de China como rival estratégico capaz de disputar la supremacía de EE. UU. y su calificación como “amenaza” contra sus intereses vitales⁸⁴. Estados Unidos también sitúa una agenda para *abordar los retos sistémicos de China* en el marco de la OTAN. Rusia —tras reflejar sus deficiencias estratégicas en la campaña militar de Ucrania— deja de ser considerada como rival en plano de igualdad, pero sigue siendo percibida como amenaza y factor de riesgo o disruptivo para la estabilidad internacional, por lo que Europa y la “amenaza del este” siguen ocupando un lugar importante en el pensamiento estratégico estadounidense. Es quizá la región de Oriente Medio la que pierde importancia con respecto a la política de seguridad de las últimas décadas y pasa a segundo término.

En segundo lugar, la *NSS 2022* se caracteriza por su orientación hacia las alianzas internacionales, situadas en un lugar central en el marco del concepto de “disuasión integrada”, incluyendo un retorno al multilateralismo. La OTAN, el G-7, AUKUS, el Cuarteto Indo-Pacífico y Five Eyes, entre otros, se convierten en foros prioritarios para la ejecución de esta estrategia, mientras se desplaza el eje de atención estratégica al Indo-Pacífico, donde se desarrollarán los mecanismos para contener la expansión de China. En el caso de Europa, en las relaciones con la UE y la OTAN, sin embargo, Rusia sigue ocupando un lugar central. La creación

84 En la *NSS 2022* hay 43 referencias a Asia y el Indo-Pacífico, y 55 a China, casi todas identificándola como amenaza o factor de riesgo, mientras que en la *NSS 2017* las referencias eran 21 y 33, respectivamente. En cuanto a las referencias a Europa, en 2017 fueron 41 y en 2022 son 35. Rusia aparecía 28 veces en el texto de 2017 y 83 veces en el de 2022. A modo de comparación, en la primera Estrategia de Seguridad Nacional pública de EE. UU., la de 1987, había 64 referencias a la Unión Soviética, 57 a Europa y 45 a Asia Pacífico. En la *NSS 1987* se mencionaba a China solo 3 veces y siempre en sentido positivo, no como amenaza. Ver: National Security Strategy of the United States, 1987, op. cit., pp. 4 y 15.

y fortalecimiento de las alianzas para alcanzar objetivos estratégicos, incluida la configuración del sistema multilateral y el orden mundial que prevalecerá en el siglo XXI, lleva los compromisos a escala global. Esta política se extiende a otras regiones del mundo, en busca de socios a través de la cooperación y compromisos políticos que puedan extenderse al marco multilateral.

Otro matiz importante en la *NSS 2022*, relacionado con el punto anterior, es la idea de dejar de exportar la democracia occidental. Estados Unidos también abandona explícitamente la estrategia de intervenciones militares, políticas y económicas para reconstruir y transformar sociedades que no comparten los valores occidentales, como las que inspiraron las misiones en Irak y Afganistán. Esto supone en la práctica compaginar la defensa de los valores democráticos y liberales occidentales donde estén arraigados o en proceso de desarrollo con la inclusión en las alianzas de otros Estados que tengan otros principios y valores diferentes, siempre que apoyen un orden internacional basado en normas compartidas por los miembros de estas alianzas, aceptando el *statu quo* y el derecho internacional.

4. Competición global y rivalidad estratégica en el siglo XXI

Las estrategias nacionales de seguridad y defensa de China, Rusia y EE. UU. abordan la totalidad del sistema estatal desde una perspectiva multidisciplinar, teniendo en cuenta no solo los fundamentos de la política de defensa, sino también funciones internas y externas de carácter económico-tecnológico, además de los valores y principios propios del sistema sociopolítico de cada una de ellas. La estrategia de seguridad nacional de Rusia es especialmente minuciosa y detallada en este análisis sistémico, que abarca prácticamente todos los aspectos de la sociedad, la economía y el Estado. También está construida sobre una visión multidisciplinar y sistémica la estrategia de seguridad y de defensa de China, aunque en menor medida que la de Rusia. En ella destacan cuestiones asociadas a la integridad territorial del Estado y las interferencias extranjeras para limitar su capacidad de acción. Tanto China como Rusia perciben la política exterior y de defensa estadounidense como una amenaza para sus intereses. La estrategia de EE. UU. prácticamente no aborda aspectos relacionados con la estabilidad de su sistema político ni riesgos para su integridad territorial, sino que se centra en las amenazas externas contra sus intereses globales y los de sus aliados, así como la competición estratégica.

En China la percepción de la amenaza procedente de EE. UU. y de sus aliados en Asia-Pacífico es similar a la de Rusia en sus aspectos esenciales, relacionados con la pretensión estadounidense de un “mundo unipolar” y su voluntad de

mantener y ampliar la hegemonía occidental en torno a su supremacía militar y económica. No obstante, China razona sus argumentos presentándose como una *gran potencia emergente* y reclamando la posición que le corresponde en el mundo en plano de igualdad. Su proyección estratégica actual —según se deduce de los documentos analizados— tiene base en una historia relativamente reciente —la segunda mitad del siglo XX—. Sin embargo, de las declaraciones de dirigentes y representantes chinos en foros internacionales, se deduce que este pensamiento estratégico hunde sus raíces en épocas anteriores, remontándose al encuentro de China con Occidente a mediados del siglo XIX como punto de partida para la toma de conciencia de las consecuencias de la hegemonía occidental en Asia.

La atención de EE. UU. y de sus aliados en el Indo-Pacífico se ha centrado en las actuaciones de China en el Pacífico, y en particular en el mar de China Meridional y Taiwán, y en la presión que ejerce Pekín sobre otros países de la región. Pero no hay que subestimar la capacidad de China para utilizar su peso económico con fines estratégicos en otras regiones, de forma concertada con Rusia, como compensación a su actual limitación en la capacidad de proyección de fuerza militar. Aún es prematuro predecir con exactitud cómo modernizará sus fuerzas nucleares y convencionales en el futuro, aunque parece que por ahora se está centrando en desarrollar capacidades para denegación de acceso de área, para la guerra híbrida y para operar en la *zona gris*. Esto no descarta la posibilidad de que también emprenda un proceso de rearme nuclear.

A medida que cambia la naturaleza de los conflictos, la ventaja comparativa de China se hace evidente en áreas como el conflicto cibernético, el espacio, la utilización de actores no estatales y, en general, en la capacidad de influir, intimidar y disuadir en áreas de tensión. China tiene una estrategia basada en la integración del poder político, económico y militar, con la ventaja de poder utilizar la planificación estatal centralizada para asignar sus recursos en la fusión civil-militar, que no es posible en los países occidentales. Además, utiliza sus instrumentos para alcanzar sus objetivos evitando cruzar la línea roja del conflicto bélico con EE. UU.

Su estrategia de seguridad está centrada en su propia integridad territorial y en su red de relaciones de poder en Asia-Pacífico, en particular en la primera y la segunda “cadenas de islas” en torno a sus fronteras terrestres y marítimas, así como las rutas marítimas esenciales para el funcionamiento de su sistema económico. En este marco geográfico regional, la independencia de la isla de Taiwán, bajo el amparo de EE. UU., es percibida como una amenaza fundamental, no solo por ser entendida como una limitación de su soberanía e integridad territorial, sino también porque considera que este territorio podría ser utilizado por terceros Estados como base de proyección militar próxima a sus fronteras. El separatismo

es una de sus principales preocupaciones, al igual que las amenazas contra la estabilidad y continuidad del régimen político.

En relación con las posibles opciones para abordar el control de armamentos en negociaciones con otras grandes potencias militares, la actitud de China ha sido, por ahora, evitar cualquier compromiso y centrarse en su rearme y modernización militar. Mientras tanto, ha prevalecido la opacidad en áreas que considera sensibles, sobre las que, sin embargo, hay abundante información pública en EE. UU. y en Rusia. El desarrollo de su arsenal nuclear y el alcance del concepto de fusión civil-militar están entre ellas. Además de no haber participado en negociaciones de control de armamentos, China tampoco es activa para impulsar los foros desarme, no proliferación y control de exportaciones estratégicas, donde su posición suele tener carácter defensivo. Sin embargo, China es Parte del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares y de la Convención de Armas Químicas. Además, es previsible que las formas emergentes de la guerra hagan más complejos desafíos conceptuales y operativos de la disuasión, la defensa y el control de armamentos. La emergencia de China como una potencia militar y económica de mayor peso que Rusia y como rival de EE. UU., además de redefinir el equilibrio estratégico global, está configurando un escenario en el que el riesgo de escalada nuclear entre las principales potencias debe evaluarse con tres o cuatro Estados, si incluimos a India, en lugar de dos, como en la Guerra Fría.

El papel de India en el equilibrio estratégico global será también un factor importante. Gran potencia emergente en el Indo-Pacífico y con capacidad nuclear, la India ha sido durante décadas un socio importante de Rusia y receptora de tecnología militar y nuclear rusa, que ve en ella un contrapeso al poderío chino. A la vez es el gran rival de China en la región. Su presencia en el BRIC, junto a China, hace dudar de la cohesión de este grupo y su verdadero peso en la política global, frente a los argumentos utilizados por Moscú y Pekín. Por otra parte, desde hace años EE. UU. e India han mejorado notablemente sus relaciones prácticamente en todos los órdenes. En caso de tensiones estratégicas regionales, la actitud de India podría cambiar el equilibrio de la balanza con efecto a escala global, y también pondría a prueba la cohesión de la alianza entre China y Rusia.

En el caso de Rusia, hay una clara y manifiesta percepción de una amenaza externa que procede de EE. UU. y de sus aliados, debido a su voluntad de mantener y extender la hegemonía económica, política y militar conseguida tras el fin de la Guerra Fría y la disolución de la Unión Soviética. Esta “política hegemónica” de EE. UU. es percibida por Rusia en actuaciones con proyección geográfica

concreta, en los territorios de la antigua Unión Soviética o en zonas contiguas, especialmente en Europa oriental. Rusia también cuestiona la idea de un *mundo unipolar* por considerarla imposible y contraproducente para la estabilidad mundial, y defiende —como China— un *mundo multipolar* en el que tanto Rusia como China dispongan áreas de influencia propias con libertad de acción. En la descripción de este panorama estratégico, completada por otros análisis —públicos o restringidos— se percibe con claridad la idea de que el *revisionismo ruso* se deriva de la conciencia de un proceso de declive económico, demográfico, militar y político que las autoridades rusas desean revertir. El *revisionismo chino* proyecta la fuerza de una gran potencia en auge, calificada como el mayor reto para la supremacía de EE. UU. en el siglo XXI.

De hecho, la perspectiva estratégica de Rusia se puede interpretar como una voluntad de retener el protagonismo que tuvo la URSS en la geopolítica del siglo XX y el deseo de mantener una hegemonía estratégica en una amplia región del planeta, desde las exrepúblicas soviéticas independientes y Europa oriental hasta Asia Oriental, incluyendo el Cáucaso y Asia Central, como su propia “área de influencia”, incluyendo a Estados integrados en distintos marcos de asociación multilateral. Pero esta *vocación de multipolaridad* se extiende más allá del área de influencia rusa a través de conceptos como el BRIC (formado por Brasil, Rusia, India y China), marco asociativo de escasa consistencia geopolítica, que engloba también rivalidades internas.

Al contrario que China, la URSS —y posteriormente la Federación Rusa— sí se ha involucrado plenamente en negociaciones de control de armamentos y de desarme desde hace décadas, y es activa en los foros multilaterales competentes. También ha concluido importantes acuerdos de control de armamentos con EE. UU., especialmente los tratados SALT, ABM y START —en el ámbito nuclear— y el FACE en el convencional. Rusia también es parte del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares y de la Convención de Armas Químicas. En cuanto a su disposición para abordar nuevas negociaciones, el enfoque ruso se basa en una visión holística de la seguridad y la defensa, asumiendo que cada segmento temático o conceptual está relacionado con los demás dentro de un sistema que debe preservar el equilibrio. Puede decirse que 2007 ha sido un punto de inflexión en este ámbito, cuando Rusia dejó de cumplir el Tratado FACE. Las propuestas planteadas por países occidentales con enfoques sectoriales en las dos últimas décadas no han sido aceptadas como base para una negociación en la que no se incluyan las demás (armamento convencional, armas nucleares, defensa anti-misiles, armas convencionales estratégicas, espacio, etc.).

Rusia incorpora en su estrategia una parte de la herencia conceptual de la Unión Soviética y de su rivalidad con Occidente, al definir como amenazas no solo la supremacía militar de EE. UU. y de sus aliados de la OTAN, sino también su sistema de valores e ideología política, así como su pretensión de exportarlos al sistema sociopolítico ruso y a otros países a través de las llamadas “revoluciones de colores”. Estas fuerzas externas recurrirían, según la percepción de Moscú, a la penetración económica, ideológica e informativa para transformar a la sociedad rusa desde dentro y alterar su sistema político. La defensa de los valores y la “soberanía cultural” son prioridades de la estrategia de seguridad de Rusia en un periodo cada vez más cercano a las elecciones presidenciales de 2024, en el que los instrumentos de información, presión e influencia occidentales preocupan más a las élites rusas que la posibilidad de una confrontación militar.

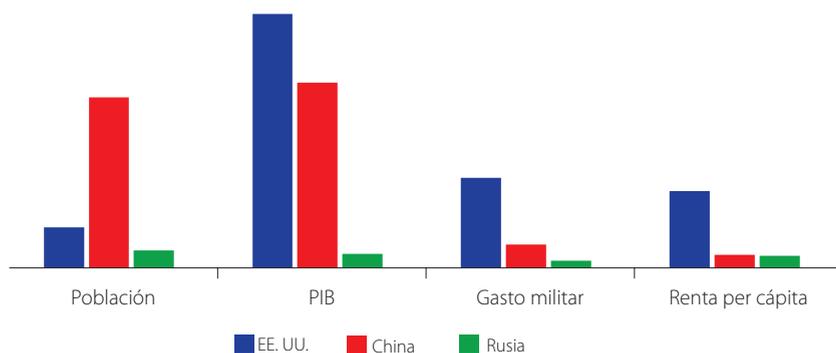
Los dirigentes rusos son conscientes de la superioridad militar de la OTAN —y de EE. UU. en particular— ventaja que, unida a las disparidades económicas y tecnológico-industriales existentes, hacen inviable una carrera de armamentos a largo plazo o un conflicto de larga duración, si no se cruza el umbral nuclear. No obstante, también son conscientes de la ventaja que les otorga en el corto plazo una cadena de mando única, unas fuerzas armadas integradas y la proximidad geográfica de las zonas donde operan, frente a la complejidad de una Alianza con 32 Estados, de los que el más poderoso se encuentra a miles de kilómetros del posible teatro de confrontación, lo que pondría a prueba la cohesión de la OTAN en caso de crisis. La percepción de distintos grados de aceptación del riesgo por la opinión pública, con un umbral mucho más bajo en Occidente que en Rusia, también contribuye a alentar operaciones como la realizada en Ucrania en 2014, en las que cuentan con la rapidez, la sorpresa y la limitación de objetivos como punto de partida para presentar hechos consumados y un cese de hostilidades como punto de partida para una “solución política”. Pero la agresión militar contra Ucrania en 2022, y el fracaso de la primera ofensiva en febrero-abril de 2022, ha llevado a Rusia a una situación muy compleja y de difícil salida. Se han revelado las limitaciones de sus fuerzas armadas, que no han conseguido derrocar al gobierno legítimo de Ucrania, no han obtenido el apoyo esperado en la población local y han conducido a fundadas acusaciones sobre crímenes de guerra. Rusia, bajo un duro régimen de sanciones, aislada por una parte de la comunidad internacional y con un continuo desgaste militar y político provocado por la guerra, se debilita aún más. Sin embargo, sí ha conseguido retener, e incluso ampliar, los territorios ocupados al sur y al este de Ucrania, lo que podría permitirle ampliar sus fronteras y su “zona de influencia”

de facto, limitando o cerrando el acceso de Ucrania al mar Negro. Es imposible prever cuál será el desenlace de esta guerra y si Rusia conseguirá con ella algún beneficio.

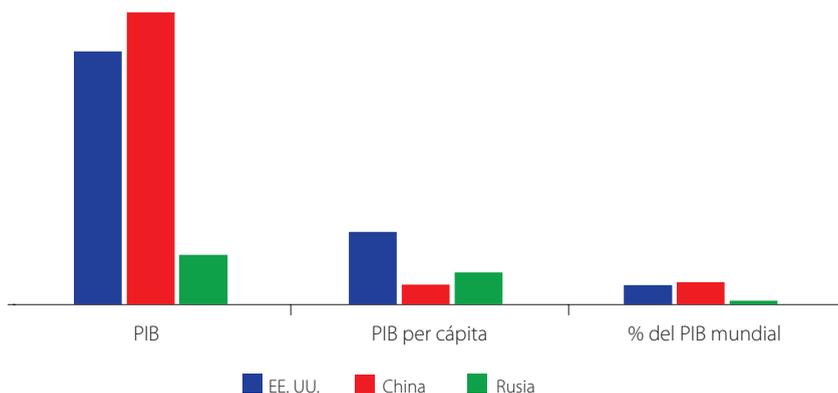
La OTAN está ahora en proceso de una nueva ampliación debido a los legítimos intereses de seguridad de Suecia y Finlandia. También se prevén planes de inversiones en armamento y tecnología militar no vistos desde el periodo álgido de la Guerra Fría. Será muy difícil para Rusia, por no decir imposible, mantener el mismo ritmo de modernización y potenciación de sus capacidades militares, haciéndola más dependiente de sus fuerzas nucleares para garantizar su defensa. También tendrá que buscar nuevos mercados para sus hidrocarburos y nuevos suministradores tecnológicos para su industria. Esta situación podría llevarla a convertirse en un “socio menor” de China.

Tanto Rusia como China son denominadas “potencias revisionistas” por EE. UU., calificadas en unos casos como “competidores” y en otros como “rivales”. En las ambiciones estratégicas de estas “potencias revisionistas” EE. UU. ve una limitación a las libertades económicas, políticas e ideológicas que configuran los principios básicos de sus intereses nacionales y de los de sus aliados. Esta rivalidad con Rusia y China se extiende más allá de zonas geográficas concretas, hasta el espacio ultraterrestre y el ciberespacio, donde la competición adquiere una nueva dimensión. Esto no implica que las amenazas para los dispositivos situados en el espacio ultraterrestre y para la ciberseguridad estén totalmente separadas de un marco geográfico concreto, ya que este siempre se vincula en el espacio físico a los Estados agredidos, a los Estados agresores y a los usuarios perjudicados. Pero se trata de amenazas que se desarrollan en una dimensión diferente de la conocida tradicionalmente en la geopolítica, con un marco legal aun insuficientemente desarrollado y con serias limitaciones para determinar con certeza el origen y autoría de una eventual agresión, lo que conlleva cambios significativos para los conceptos de disuasión y de represalia.

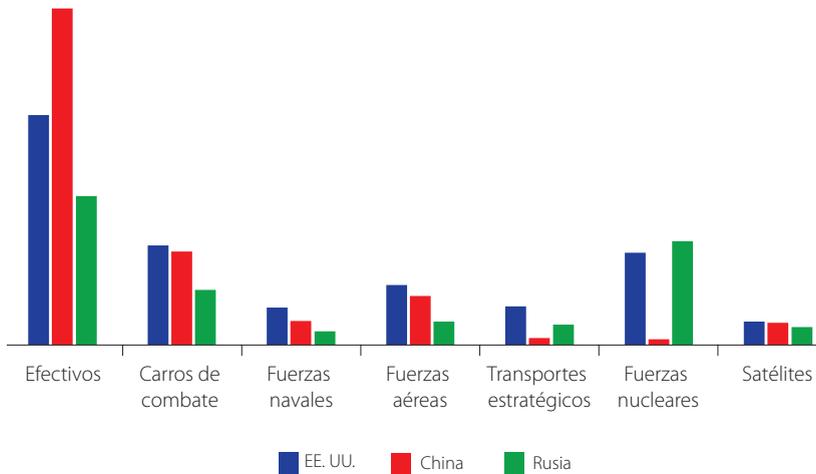
En la rivalidad estratégica entre las tres potencias subyace también una gran asimetría y disparidad de recursos, siempre desfavorable a Rusia, salvo en el caso de las fuerzas nucleares, lo que explica determinados aspectos de su política exterior y de seguridad. EE. UU. supera a China y Rusia en la mayoría de los parámetros económicos y militares, aunque no en el demográfico.



Comparación de algunas variables relativas al peso demográfico, económico y militar de EE. UU., Rusia y China, en la que se ve una gran disparidad, siempre desfavorable a Rusia. Los datos del PIB y renta per cápita a precios corrientes muestran mayor diferencia que en paridades de poder adquisitivo 1) EE. UU. (2020). Población: 332 millones de habitantes; PIB: 20,8 billones de dólares; gasto en defensa: 785.000 millones de dólares, 63.000 dólares per cápita. 2) China (2020). Población: 1.401 millones de habitantes; PIB: 15,2 billones de dólares; gasto en defensa: 193.000 millones de dólares, 10.809 dólares per cápita. 3) Rusia (2020). Población: 141 millones de habitantes; PIB: 1,46 billones de dólares; gasto en defensa: 60.600 millones de dólares, 9.972 dólares per cápita. Es preciso tener en cuenta que se trata de datos aproximados y hay diversas estimaciones del gasto/presupuesto militar. Fuente: IISS, *Military Balance 2021*, Londres: IISS, 2021.



Comparación de datos económicos en *paridades de poder adquisitivo* en dólares, datos de 2020. El PIB de China en PPA era en 2020 el mayor del mundo (24.142.830 billones de dólares), el de EE. UU. era el segundo (20.932.750 billones de dólares). El de Rusia quedaba en una posición mucho más baja (4.096.528 billones de dólares). Las tres economías representaban respectivamente el 18,33%, 15,90% y 3,11% del PIB mundial. En cuanto al PIB per cápita en PPA, EE. UU. tenía 60.114 US\$ per cápita, Rusia 26.450 US\$ y China 16.296 US\$. Fuente: Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook 2021*. World Economic Outlook Database, abril, 2021.



Comparación cuantitativa de la relación proporcional entre las capacidades militares de EE. UU., China y Rusia, basada en los datos reflejados en el capítulo III. Las fuerzas navales incluyen submarinos y buques principales de superficie, de combate y anfibios. Las fuerzas aéreas incluyen bombarderos estratégicos y aviones de caza. Los datos son aproximados. Fuente: IISS, *Military Balance 2021*, Londres: IISS, 2021.

Ante estas disparidades, en la percepción de EE. UU. tienen especial importancia las modalidades de amenazas híbridas o con agentes interpuestos. Se reitera la práctica habitual del recurso a métodos asimétricos por debajo del nivel del conflicto armado, recurriendo a ciberataques o a intervenciones de actores no estatales insuficientemente identificados para llevar a cabo misiones contra intereses de EE. UU. y sus aliados. Finalmente, también se relaciona a las *potencias revisionistas* con formas de complicidad y asociación con los “Estados delincuentes” de Corea del Norte e Irán contra los intereses estadounidenses y los de sus aliados.

Desde el punto de vista geopolítico, Washington define cuatro áreas geográficas críticas para sus intereses estratégicos: Asia-Pacífico, zona Euroatlántica, Oriente Medio y hemisferio occidental. En esta visión del mundo, Europa es solo una de las áreas geográficas clave para los intereses estratégicos de EE. UU., quizá muy importante, pero no es la única. Esta perspectiva global, quizá la única verdaderamente global si se tienen en cuenta las limitaciones geográficas de las estrategias de Rusia y China y —como veremos más adelante— la de la Unión Europea, lo que hace de EE. UU. un caso especial y diferente.

En la visión de conjunto de la estrategia de seguridad norteamericana y su evolución en las últimas décadas, se refleja un desplazamiento de la atención desde la zona Euroatlántica hacia la región de Asia-Pacífico, cómo ha sido corroborado por los hechos y por la propia distribución de recursos y evolución del despliegue militar en los últimos años. Estados Unidos ha impulsado junto a sus aliados negociaciones de control de armamentos desde los años 60. A lo largo de estas décadas, su enfoque ha sido gradual y sectorial, con procesos negociadores bilaterales y multilaterales de control de armamentos y desarme separados para distintas categorías tecnológicas. Eran procesos delimitados conceptualmente por diversas modalidades de conflicto y tensión: nuclear estratégico, nuclear de alcance intermedio, ensayos nucleares, anti-misiles, convencional y químico. La URSS, primero, y Rusia, más tarde, se implicaron en las negociaciones con EE. UU. y sus aliados en estos términos hasta principios del siglo XXI.

Desde la perspectiva de los observadores occidentales, basta con reflexionar sobre las consecuencias que tendría en la estabilidad mundial y en nuestros sistemas político-económicos un *mundo policéntrico* en el que los modelos de China y Rusia ganasen terreno como referentes globales, llegando a ejercer mayor influencia política y económica más allá de sus respectivas áreas geográficas, incluida la región euroatlántica. La alternativa de un “reparto de áreas de influencia”, como desean Rusia y China —a modo de un “nuevo acuerdo de Yalta”— no es viable ni deseable en un mundo compuesto por dos centenares de Estados soberanos.

La competición estratégica se extiende desde la rivalidad militar al intento de controlar territorios, espacios marítimos, rutas de navegación, suministros energéticos, y el acceso al espacio ultraterrestre, al ciberespacio y a las nuevas tecnologías. Pero lo más grave es que también abarca la competición político-ideológica. Esta confrontación ideológica tiende a aumentar en la medida en la que es percibida ampliamente como una competición entre democracia y autoritarismo que puede convertirse en la puerta de acceso de intervenciones en la *zona gris*, que afecten a la estabilidad política de los Estados occidentales. Hay notables diferencias entre los respectivos sistemas de valores de Occidente, China y Rusia, y no parece que haya un área de compromiso más allá de la simple coexistencia.

En los últimos años se han producido hechos que apuntan a intervenciones desestabilizadoras externas en los sistemas democráticos occidentales. También China y Rusia perciben esta amenaza externa contra sus sistemas políticos e ideológicos a través de organizaciones de la sociedad civil que cuentan con apoyo exterior, aunque no rechazan la idea de una *democracia* definida en sus propios

términos⁸⁵. Esta confrontación ideológica emerge en un escenario geopolítico de creciente volatilidad en el que, junto a las tensiones internas que atraviesan los países occidentales y a los conflictos en zonas adyacentes, existen también algunas dudas sobre la cohesión político-territorial de China y sobre la estabilidad sociopolítica de Rusia.

En el capítulo siguiente veremos cómo se incorporan a este marco geopolítico dos sistemas seguridad colectiva multilaterales, los dos occidentales. El primero de ellos, la OTAN, tiene su origen en la percepción de la amenaza procedente de la Unión Soviética desde la Segunda Guerra Mundial, y se integra plenamente en el modelo clásico de alianzas en torno a la supremacía militar de EE. UU. El segundo sistema de seguridad colectiva está actualmente en desarrollo en la Unión Europea. Esta tiene una perspectiva mucho más amplia y multidisciplinar que la OTAN, pero con ambiciones militares mucho más modestas. En ella el vínculo transatlántico sigue siendo fundamental, pero no constituye el eje central de la estrategia. Las relaciones entre la UE y Rusia, y los desafíos que conllevan, tienen implicaciones de seguridad de gran relevancia para Europa, mientras China queda en un espacio geográfico y político más distante. El entorno geopolítico europeo adquiere en la actualidad características propias, en las que otras amenazas y desafíos, incluidos los procedentes de otras áreas geográficas y de factores no geográficos, se superponen a los problemas asociados a la rivalidad estratégica global.

85 Esta confrontación se refleja en el artículo publicado por los embajadores de China y Rusia en Washington con motivo de la Cumbre por la Democracia (9-10 de diciembre de 2021), de la que ambos países fueron excluidos. Los autores precisan tres ideas básicas para rechazar la iniciativa estadounidense de convocar la cumbre, sin renunciar en ningún caso a la legitimidad democrática de sus sistemas políticos: “Peace, development, fairness, justice, democracy, and freedom are common values of humanity. Democracy is not a prerogative of a certain country or a group of countries, but a universal right of all peoples”, “What China has is an extensive, whole-process socialist democracy. It reflects the people’s will, suits the country’s realities, and enjoys strong support from the people”; “Russia is a democratic federative law-governed state with a republican form of government. Democracy is the fundamental principle of its political system”. El artículo termina alertando del riesgo de guerra asociado a la exportación de la democracia por EE. UU. Antonov, Anatoly y Gang, Qin, “Russian and Chinese Ambassadors: Respecting People’s Democratic Rights”, *The National Interest*, 26 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://nationalinterest.org/feature/russian-and-chinese-ambassadors-respecting-people’s-democratic-rights-197165>

X

Estrategias de defensa y seguridad colectivas en el espacio euroatlántico: la OTAN y la UE

La OTAN y la UE son los dos únicos sistemas vigentes de seguridad colectiva en el mundo —los dos en el espacio euroatlántico—, pero constituyen dos modelos muy diferentes entre sí. La OTAN ha sido desde su creación en 1949 una alianza militar para la defensa colectiva, con carácter exclusivo y restringido en un espacio geográfico, frente a una amenaza exterior que en sus orígenes estaba claramente identificada. Además, la OTAN se creó en torno a la supremacía militar de EE. UU., país que a lo largo de las siete décadas de existencia de la Alianza ha superado él solo la suma de todas las capacidades militares del resto de sus aliados. La Alianza Atlántica identificó primero sus objetivos estratégicos, desarrollados en un primer *Concepto Estratégico* en 1950, y luego creó las estructuras, mecanismos y capacidades necesarias para alcanzarlos. Posteriormente, desde los años 90 y tras la Guerra Fría, ha evolucionado hacia un concepto más amplio y multidisciplinar de la seguridad, adoptando una visión holística, en el que los aspectos militares de la defensa colectiva ocupan una posición central, pero no son los únicos. El *Concepto Estratégico* de 2010 estaba abierto a otras facetas y áreas temáticas, como la diplomacia, la gestión de crisis, la seguridad cooperativa, la ciberseguridad, y la seguridad de los suministros energéticos, entre otras. El *Concepto Estratégico* de 2022 mantiene las tres tareas principales, pero se centra especialmente en la disuasión y la defensa, sin cerrar la puerta al diálogo; se enfoca principalmente en la amenaza de Rusia, pero introduce también el desafío de China y las amenazas del flanco sur para la seguridad euroatlántica. Finalmente, el papel del control de armamentos y el desarme como elemento de

estabilidad estratégica queda en segundo término, dando prioridad a la reducción de riesgos y las medidas de confianza.

Por su parte, la UE era en su origen una organización de naturaleza económica (la Comunidad Económica Europea creada por el Tratado de Roma en 1957), que ha desarrollado una dimensión de cooperación política y de seguridad décadas más tarde, en el marco de una serie de tratados sucesivos. Esta construcción progresiva y, en cierto modo, fragmentaria empezó en los años 90 con el desarrollo de mecanismos de cooperación política. A partir de una visión amplia de la seguridad adquirida a través de la cooperación política entre sus miembros en los años 90, la UE ha desarrollado desde fines de la primera década del siglo XXI estructuras incipientes para la defensa y la seguridad, que complementan a las de la OTAN. Aunque en Europa han destacado desde los años 50 las capacidades militares, nucleares y expedicionarias del Reino Unido y de Francia, no ha habido ni hay en la UE un verdadero *hegemon* militar capaz de garantizar la seguridad a los demás aliados, como sí existe en la OTAN¹. En todo caso, esta dimensión de seguridad y defensa se empezó a formar cuando la Unión Europea aún no tenía una estrategia común. Esta fase de desarrollo de la “Europa de la defensa” tuvo sus orígenes en 1999 con el Tratado de Ámsterdam, y luego ha tenido un impulso relevante desde 2009 con el Tratado de Lisboa, aunque ha estado siempre supeditada al papel predominante de la OTAN como sistema de defensa colectiva en la zona euroatlántica.

El desarrollo conceptual estratégico y de seguridad de la UE se ha producido años más tarde, entre 2016 y 2020, dando un nuevo impulso a la Europa de la defensa y la seguridad desde una óptica multidisciplinar. En este sentido, el desarrollo de la UE ha seguido el proceso inverso al de la OTAN, ya que esta última creó sus estructuras y mecanismos militares en los años 50, después de haber establecido sus objetivos estratégicos entre 1949 y 1950, cuando la organización estaba aún en proceso incipiente de formación.

Las ampliaciones de la OTAN y de la Unión Europea en los últimos años han tenido consecuencias políticas, económicas y estratégicas que van más allá de sus respectivas transformaciones internas. Tanto la OTAN como la UE han incorporado como miembros de pleno derecho a países que hasta los años 80 estaban integrados en las estructuras de la hegemonía soviética —el Pacto de Varsovia

1 La salida del Reino Unido de la UE en 2021 supone también un cambio importante en este proceso de creación de la defensa europea ya que, si bien su ausencia en la UE facilitará la adopción de decisiones y el desarrollo de mecanismos en el ámbito de la defensa, también privará a la UE de importantes capacidades militares que, sin embargo, permanecen integradas en la OTAN.

y Consejo de Asistencia Mutua Económica— e incluso a Estados que formaban parte de la URSS como “Repúblicas Socialistas Soviéticas”.

Lógicamente, el resultado de estos procesos paralelos de evolución no es equiparable. Se mantienen notables diferencias entre ambas organizaciones, por su propia naturaleza y objetivos, por sus respectivos procedimientos y capacidades militares — que no son en ningún modo comparables—, por su estructura y funcionamiento, por su base jurídica y por su composición. Sí existe, sin embargo, una clara sintonía en la visión multidisciplinar de sus estrategias de seguridad, de sus finalidades y del sistema de valores que defienden. El hecho de que la mayoría de los Estados miembros de la UE sean también miembros de la OTAN define una amplia intersección entre ambos sistemas y explica una amplia convergencia de intereses. Todo ello permite pensar en fórmulas de estrecha cooperación entre ambas organizaciones.

En cuanto a la percepción de los riesgos y amenazas, y el diseño de las respectivas estrategias de defensa y seguridad, pueden destacarse como documentos clave el *Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica* de 2022, las disposiciones sobre seguridad y defensa del *Tratado de Lisboa* de 2009, la *Estrategia Global de la UE* de 2016, su *Estrategia de Seguridad* de 2020 y la *Brújula Estratégica* de 2022. Tanto en este último caso como en el del *Concepto Estratégico* de Madrid, la guerra de Ucrania ha sido un factor determinante.

1. La Alianza Atlántica

La OTAN y los conceptos estratégicos desde su fundación

Desde la fundación de la OTAN en 1949 se pueden distinguir cuatro periodos de evolución de su pensamiento estratégico: un primer periodo durante la Guerra Fría entre 1950 y 1990; el periodo posterior a la Guerra Fría en los años 90; el tercero desarrollado en el entorno de seguridad desde septiembre de 2001; y el cuarto desde la invasión de Ucrania por Rusia en 2014. Desde 1949 hasta 1990 la estrategia de la OTAN se caracterizó principalmente por la defensa y la disuasión, en un entorno internacional condicionado por la tensión bipolar Este-Oeste. En este periodo (1949-1990) la OTAN tuvo sucesivamente cuatro “conceptos estratégicos”, complementados por documentos de medidas de aplicación militar, todos ellos clasificados. El primero de ellos fue aprobado en enero de 1950: *Concepto Estratégico para la Defensa del Área del Atlántico Norte*.

Pocos meses más tarde, la invasión militar de Corea del Sur por la República Democrática Popular de Corea en junio de 1950 tuvo un impacto en el pensamiento estratégico la OTAN, ya que se hizo evidente que necesitaba abordar

urgentemente dos cuestiones fundamentales²: la eficacia de sus estructuras militares, y su nivel y despliegue de fuerzas. Estas cuestiones se abordaron en un segundo documento, el “Concepto Estratégico para la Defensa de la zona del Atlántico Norte”, aprobado el 3 de diciembre de 1952. Este documento conservaba los principios básicos establecidos en el anterior, actualizando algunos aspectos.

El tercer concepto estratégico de la OTAN fue el *Concepto Estratégico general para la Defensa del área de la OTAN* de mayo de 1957. En él se defendía por primera vez el recurso a “represalias masivas” militares y nucleares como un elemento clave de su nueva estrategia. Sin embargo, poco tiempo después se produjo una serie de acontecimientos internacionales que ponían en tela de juicio esta “estrategia de represalia masiva” de la Alianza, ya que esta se basaba en la capacidad nuclear de EE. UU. y su voluntad de defender el territorio europeo en caso de un ataque nuclear soviético. Dado que en esa época la URSS disponía ya de un importante arsenal nuclear con misiles balísticos intercontinentales, surgieron dudas entre los aliados europeos sobre la viabilidad de una estrategia de disuasión que ponía en riesgo ciudades americanas para defender el territorio europeo. Como indica un estudio sobre los conceptos estratégicos de la OTAN, “a medida que aumentaba el potencial nuclear de la URSS, disminuía la ventaja competitiva de la OTAN en la disuasión nuclear”, por lo que se empezó a utilizar el término de “destrucción mutua asegurada” como definición de una estrategia que asumía el riesgo de una guerra nuclear global³.

En este contexto se desarrolló el *Concepto Estratégico General para la Defensa del Área de la Organización del Tratado del Atlántico Norte*, adoptado por el Comité de Planes de Defensa en diciembre de 1967, redactado después de la retirada de Francia de la estructura militar integrada de la OTAN (en 1966). La versión final de este cuarto *Concepto Estratégico* fue aprobada el 16 de enero de 1968. En este documento había dos elementos clave de la nueva estrategia⁴: “flexibilidad y escalada”. Entre 1967 y 1990 hubo periodos de gran tensión entre la OTAN y el Pacto de Varsovia, tensiones que aumentaron con la invasión soviética de Afganistán y el despliegue de misiles SS-20 soviéticos de alcance intermedio, que tenían como objetivo el territorio europeo. La imposibilidad de negociar un acuerdo sobre esta cuestión llevó al despliegue de misiles estadounidenses *Pershing* y *Cruise* en

2 NATO Topic: *Strategic Concepts*, actualizado el 24 de septiembre de 2020, disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm. Véase también: Fuente Cobo, Ignacio. “Los ocho conceptos estratégicos de la historia aliada”, en *El futuro de la OTAN tras la Cumbre de Madrid 2022*. Cuadernos de Estrategia 211. Madrid: IEEE, Ministerio de Defensa, 2022, pp. 25-43.

3 NATO Topic: *Strategic Concepts*, op. cit.

4 *Ibidem*.

Europa. Sin embargo, también hubo fases importantes de diálogo orientadas a la distensión, que culminaron con la firma de los acuerdos sobre Limitaciones de Armas Estratégicas y sistemas de misiles antibalísticos entre EE. UU. y la Unión Soviética, SALT I y SALT II⁵ (aunque este último no fue ratificado). Posteriormente se iniciaron las conversaciones para la Reducción de Armas Estratégicas y de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio, que dieron lugar a los tratados START⁶ e INF⁷, respectivamente. En el ámbito convencional se negoció el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa⁸, que entró en vigor en 1990. Desde mediados de los años 80 —coincidiendo con la *perestroika* en la URSS— mejoró el diálogo orientado al fomento de la confianza, a pesar de la desconfianza mutua que todavía existía en las relaciones Este-Oeste hasta la caída del Muro de Berlín, la disolución del Pacto de Varsovia y la disolución de la URSS.

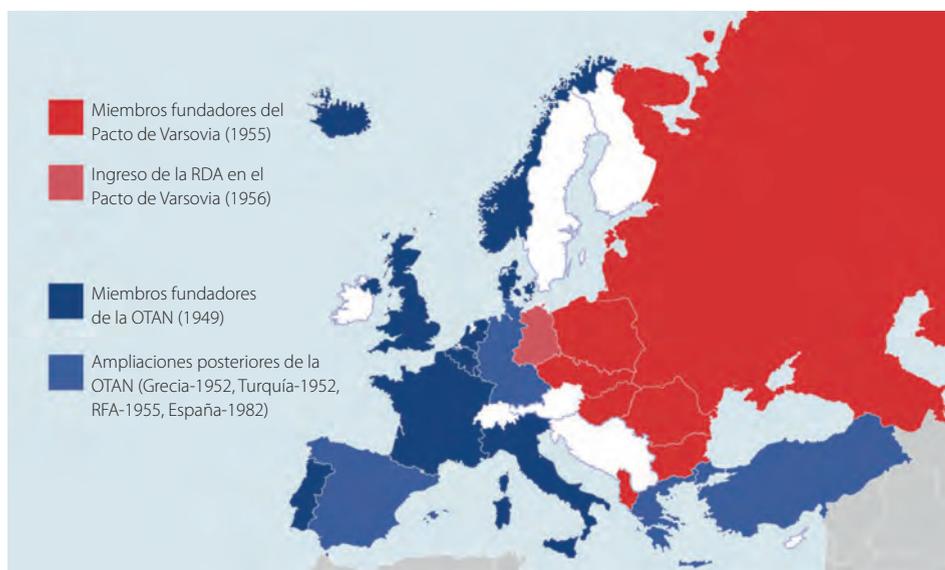
5 SALT I, *ABM TREATY* y SALT II: *Interim Agreement Between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on Certain Measures with Respect to the Limitation of Strategic Offensive Arms*, Moscú, 1972; *Treaty on the Limitation of Anti-Ballistic Missile Systems*, Moscú, 1972; *Protocol to the Treaty on the Limitation of Anti-Ballistic Missile Systems*, Vladivostok, 1974; *Treaty Between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Limitation of Strategic Offensive Arms and Protocol Thereof*, Viena, 1979; Cuadernos de Documentación, Madrid: OID, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1981.

6 *Strategic Arms (Limitation and) Reduction Treaty*, Moscú, 1991 (START I); *Protocol to START I*, Lisboa, 1992; *U.S. Arms Control and Disarmament Agency*, Madrid: Washington Irving Center, Documentation Service of the Embassy of the United States of America.

7 *Treaty on the Elimination of Intermediate-Range and Shorter Range Missiles (INF)*, Washington, 1987; *U.S. Arms Control and Disarmament Agency*, Madrid: Washington Irving Center, Documentation Service of the Embassy of the United States of America.

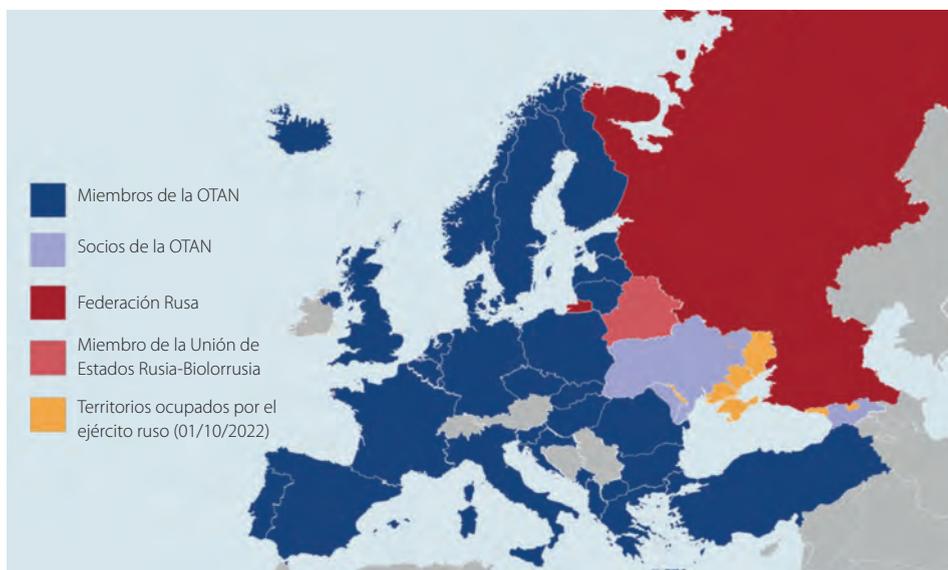
8 *Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa*, París, 1990. Madrid: Ministerio de Defensa, 1994.

La OTAN y el Pacto de Varsovia en 1989



Como se deduce de este mapa, hasta 1991, la URSS y sus aliados del Pacto de Varsovia tenían el control militar de Europa oriental y de gran parte de Europa central. El *Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua* (Varsovia, 1955), conocido como *Pacto de Varsovia*, tenía como objetivo consolidar la hegemonía soviética en el continente europeo frente a la OTAN y la presencia militar de EE.UU. Albania fue miembro del Pacto de Varsovia hasta 1968, cuando lo abandonó con motivo de una crisis en sus relaciones con la URSS. Sin embargo, Albania permaneció oficialmente como miembro del *Consejo de Ayuda Mutua Económica* hasta 1987. La disolución del Pacto de Varsovia en 1991 y el fin de la URSS a fines de ese mismo año implicaron un cambio geopolítico fundamental en Europa. Además de la pérdida de territorio, de población y de aliados, la Federación Rusa tuvo que hacer frente a los problemas derivados del repliegue militar desde Alemania oriental, Polonia, Checoslovaquia y Hungría. En total, más de 500.000 efectivos militares soviéticos se retiraron de los territorios de los antiguos aliados de la URSS. En los años siguientes se produjeron sucesivas ampliaciones de la Alianza Atlántica con la integración de los antiguos miembros del Pacto de Varsovia y de varias repúblicas ex-soviéticas independientes. Este proceso ha continuado hasta 2022 con la solicitud de ingreso en la OTAN de Suecia y Finlandia, aunque aún no ha culminado el proceso de ratificación de los instrumentos de adhesión por todos los aliados.

La OTAN en 2022



Uno de los rasgos históricos de la Alianza desde su fundación ha sido su capacidad de atraer a nuevos miembros, en un proceso que contrastaba en 1990 con la disolución del Pacto de Varsovia. Las ampliaciones sucesivas de la Alianza entre 1982 y 2022 han dado mayor consistencia, vitalidad y peso a esta organización, pero también han suscitado la inquietud de la Federación Rusa, que ve en este proceso una amenaza para su seguridad. La cronología de la ampliación de la OTAN con nuevos miembros desde su fundación en 1949 es la siguiente:

- 4 de abril de 1949, firma del *Tratado del Atlántico Norte* por 12 miembros fundadores: Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Portugal, Reino Unido y EE. UU. El artículo 10 del Tratado constituye la base de la “política de puertas abiertas” de la OTAN.
- 1952: adhesión de Grecia y Turquía.
- 1955: adhesión de la República Federal de Alemania.
- 1982: adhesión de España.
- 1990: con la reunificación de Alemania, los nuevos *Länder* alemanes del Este pasan a formar parte de la OTAN.
- 1999: adhesión de la República Checa, Hungría y Polonia.

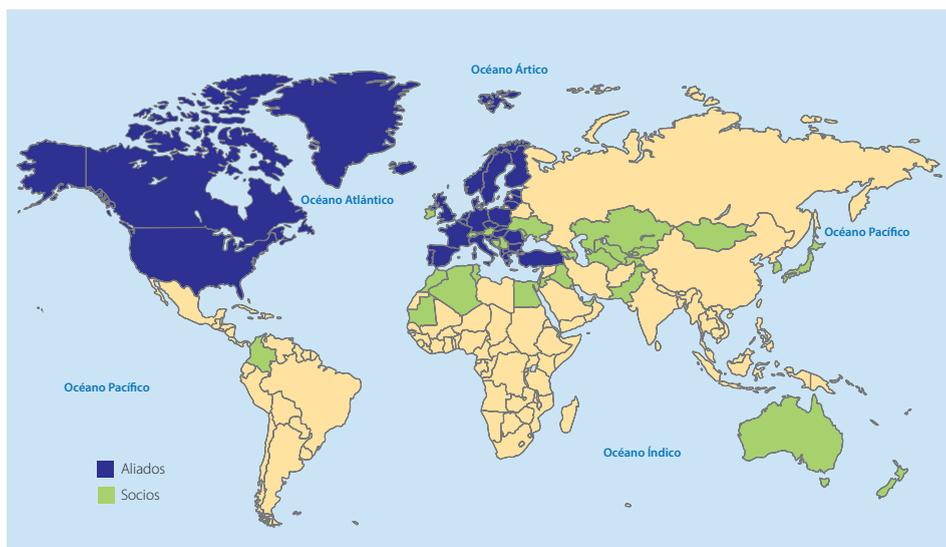
- 2004: adhesión de Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia.
- 2008: en la Cumbre de Bucarest, los líderes aliados invitan a Albania y Croacia a iniciar las conversaciones de adhesión; aseguran al país conocido en ese momento como la antigua República Yugoslava de Macedonia que será invitado una vez que se haya alcanzado con Grecia un acuerdo sobre la cuestión del nombre del país; invitan a Bosnia-Herzegovina y Montenegro a iniciar Diálogos Intensificados; y acuerdan que Georgia y Ucrania se conviertan en miembros en el futuro.
- 2009: adhesión de Albania y Croacia.
- 2017: adhesión de Montenegro.
- 2020: adhesión de la República de Macedonia del Norte.
- 2022: Finlandia y Suecia presentan simultáneamente sus cartas oficiales de solicitud de adhesión a la Alianza. Son invitadas formalmente a convertirse en miembros de la OTAN en la Cumbre de Madrid. El 5 de julio los aliados firman los Protocolos de Adhesión de Finlandia y Suecia, convirtiéndolos en Invitados oficiales⁹.

Además de los Estados Parte del Tratado de Washington, la OTAN tiene varios marcos de asociación con terceros Estados:

- **Consejo de Asociación Euroatlántica** (*Euroatlantic Partnership Council*, EAPC):
 - Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Irlanda, Kazajstán, República Kirguisa, Malta, República de Moldavia, Serbia, Suiza, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania, Uzbekistán.
- **Diálogo Mediterráneo de la OTAN**: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Mauritania, Marruecos, Túnez.
- **Iniciativa de Cooperación de Estambul** (ICI). Hasta la fecha, se han adherido los siguientes cuatro países del Consejo de Cooperación del Golfo: Baréin, Kuwait, Catar y Emiratos Árabes Unidos.
- **Socios en todo el mundo** (*Partners across the globe*):

⁹ En octubre de 2022, Turquía todavía no había aceptado oficialmente la candidatura de Suecia a la OTAN, alegando que no se han cumplido las exigencias de Ankara sobre “organizaciones terroristas”.

- Además de sus asociaciones formales, la OTAN coopera con una serie de países que no forman parte de estas estructuras. A menudo denominados “*Partners across the globe*”, estos países desarrollan la cooperación con la OTAN en áreas de interés mutuo, incluyendo los nuevos retos de seguridad, y algunos contribuyen activamente a las operaciones de la OTAN, ya sea militarmente o de alguna otra forma: Australia, Colombia, Irak, Japón, República de Corea, Mongolia, Nueva Zelanda, Pakistán.



Aliados y socios de la OTAN

Desde los años 90 se han adoptado cuatro Conceptos Estratégicos no clasificados, complementados con documentos militares clasificados. En 1991 comenzó una nueva etapa caracterizada inicialmente por el diálogo y la cooperación, y por operaciones multinacionales de gestión de crisis. En los Conceptos Estratégicos posteriores a la Guerra Fría, la OTAN aborda un enfoque más amplio de la seguridad, superando el marco restringido a la defensa militar para incluir otros elementos que han pasado a configurar las estrategias de seguridad actuales. El *Concepto Estratégico de la Alianza* de 1991 era muy diferente de los documentos estratégicos precedentes. Era un documento no conflictivo que se hizo público y —aun manteniendo la seguridad de los aliados como su objetivo fundamental en el marco de la defensa colectiva— buscó extender la seguridad

para toda Europa a través de acuerdos de asociación y cooperación con los antiguos adversarios militares. Además, también reducía a un nivel mínimo el uso de las fuerzas nucleares.

El *Concepto Estratégico* de 1999, año que coincidía con el 50 aniversario de la Alianza Atlántica, comprometía a los aliados con la defensa colectiva en el marco de la paz y la estabilidad de toda el área euroatlántica, basándose en una definición amplia de seguridad que reconocía la importancia de los factores políticos, económicos, sociales, ambientales y de defensa. Este cambio conceptual implicaba la identificación de nuevos riesgos que habían surgido a lo largo de esa década, tales como el terrorismo, conflictos étnicos, violaciones de los derechos humanos, inestabilidad política, inestabilidad económica, así como la proliferación de armas nucleares, biológicas y químicas y de sus vectores.

Desde 2001, tras los ataques terroristas del 11 de septiembre y, posteriormente, las guerras en Afganistán e Irak, se desarrolló una nueva etapa que ha marcado el pensamiento estratégico hasta la invasión de Ucrania en 2022, cuya gestión, recursos y actividades militares han prestado mayor atención a otras cuestiones:

- lucha contra el terrorismo;
- lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva;
- despliegue de tropas más allá del área euroatlántica;
- ampliación de la OTAN.

De forma paralela, se identificaron nuevas amenazas, tales como las amenazas a la seguridad energética y a las redes informáticas de las infraestructuras críticas y de sistemas clave para la seguridad de los aliados. La guerra de Georgia en 2008 y el auge de los ciberataques contra redes e intereses de los aliados contribuyeron a preparar el camino hacia un nuevo *Concepto Estratégico*. La OTAN hizo reformas internas para adaptar sus estructuras y capacidades militares para nuevas tareas, y también amplió el ámbito geográfico y temático de sus relaciones de cooperación.

De Lisboa a Madrid: los conceptos estratégicos del siglo XXI

El Concepto Estratégico de Lisboa

El *Concepto Estratégico* de 2010¹⁰, publicado en la Cumbre de Lisboa, es el resultado de una adaptación sucesiva a escenarios geopolíticos muy diferentes a lo largo de siete décadas. Se trata de un documento que refleja ya el cambio de época, abordando los nuevos desafíos que caracterizan el siglo XXI, incluido el contexto estratégico de Europa oriental y del Cáucaso tras la guerra de Georgia en 2008, y en una nueva fase de las relaciones con Rusia. El documento asume la necesidad de evolución de la OTAN para seguir siendo eficaz en un mundo cambiante, con nuevas capacidades y nuevos socios, frente a nuevas amenazas. Entre las tareas y principios básicos de la OTAN, el *Concepto Estratégico* de 2010 establecía el objetivo de salvaguardar la libertad y la seguridad, por medios políticos y militares, de todos sus miembros, que “forman una comunidad de valores única, comprometida con los principios de la libertad individual, la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho. La Alianza está firmemente comprometida con los objetivos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como con el Tratado de Washington, que afirma la responsabilidad principal del Consejo de Seguridad de la ONU en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”¹¹. El documento también consagraba el vínculo transatlántico creado en 1949, sobre la base de una *seguridad indivisible* a ambas orillas del Atlántico¹².

El Concepto de 2010 describía el entorno de seguridad, con desafíos múltiples y cambiantes para la seguridad del territorio y las poblaciones de los países de la OTAN. Consideraba que la zona euroatlántica estaba en paz y que la amenaza de un ataque convencional en territorio de los aliados era baja. Sin embargo, dicha amenaza no se podía ignorar totalmente, ya que determinados países habían adquirido importantes capacidades militares, con consecuencias difíciles de prever

10 *Active Engagement, Modern Defence: Strategic Concept, for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. Adoptada por los jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre de la OTAN en Lisboa el 19 de noviembre de 2010. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_68580.htm. El *Concepto Estratégico* de 2010 va acompañado por la Guía del Comité Militar MC 400/3, de marzo de 2012.

11 *Active Engagement, Modern Defence: Strategic Concept, for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization, op. cit.*, p. 6.

12 Fundamento del Tratado de Washington. Véase *The North Atlantic Treaty*, Washington, 1949. Texto oficial disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm

para la estabilidad internacional y la seguridad euroatlántica. Se incluye aquí la proliferación de misiles balísticos, la proliferación de armas nucleares y de otras armas de destrucción masiva, que podrían tener consecuencias incalculables para la estabilidad mundial. El terrorismo también era considerado como una amenaza directa contra la seguridad de los ciudadanos de los aliados de la OTAN y contra la estabilidad internacional, a medida que los grupos extremistas se extienden en áreas de importancia estratégica. La tecnología moderna aumenta la amenaza terrorista y el impacto potencial de sus ataques, especialmente si algún grupo terrorista pudiese adquirir capacidades nucleares, químicas, biológicas o radiológicas, aunque no sean equiparables a las de los Estados. También se cita como amenazas las actividades transnacionales ilícitas, el tráfico de armas, de drogas y seres humanos.

Se resaltaba en el documento la importancia de los ciberataques, cada vez más frecuentes, mejor organizados y capaces de causar daños a las administraciones, empresas, economías, redes de transporte y suministro y otras infraestructuras críticas. Se estimaba que las “fuerzas armadas y los servicios de inteligencia extranjeros”, el crimen organizado y los grupos terroristas podían ser posibles “fuentes de ataque”. Este *Concepto Estratégico* abordaba riesgos geopolíticos asociados a espacios concretos que no especifica, pero son fáciles de imaginar¹³:

- Rutas de comunicación, transporte y tránsito, arterias vitales en las que se basan el comercio internacional, la seguridad energética y la prosperidad.
- Dependencia energética de proveedores extranjeros y de redes de suministro y distribución extranjeras. Los suministros de energía están cada vez más expuestos a interrupciones.
- Tendencias tecnológicas como el desarrollo de armas láser, técnicas de guerra electrónica y tecnologías que limitan el acceso al espacio, con un impacto global importante que se extenderá a la planificación y operaciones militares.
- Factores asociados al medio ambiente y los recursos naturales, riesgos para la salud, cambio climático, escasez de agua y crecientes necesidades energéticas, también ayudarán a configurar el futuro entorno de seguridad en regiones de interés para la Alianza, y podrían afectar significativamente la planificación y las operaciones de la OTAN.

13 *Active Engagement, Modern Defence: Strategic Concept, for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization, op. cit.*, pp. 10 y ss.

En este contexto cambiante, la Alianza asumía el deber y la voluntad de seguir cumpliendo eficazmente tres tareas fundamentales para garantizar la seguridad de sus miembros, de acuerdo con el derecho internacional¹⁴: “defensa colectiva”, de conformidad con el artículo 5 del *Tratado de Washington*; “gestión de crisis”; y “seguridad cooperativa” para fortalecer la seguridad internacional, colaborando con otros países y organizaciones internacionales al tiempo que se mantiene abierta a todas las democracias europeas que cumplan los estándares de la OTAN.

Defensa colectiva

En el ámbito de la disuasión y la defensa, a la combinación de fuerzas nucleares y convencionales se añade la capacidad para mantener operaciones conjuntas simultáneas a gran escala y varias operaciones de menor escala para la defensa colectiva y la respuesta a crisis, incluso a distancia estratégica, con fuerzas convencionales robustas, móviles y proyectables para el ejercicio de las responsabilidades del artículo 5, así como para las operaciones expedicionarias de la Alianza¹⁵. Entre las capacidades necesarias para la seguridad indivisible de la Alianza se destacan las siguientes:

- Proteger a la población y el territorio de sus Estados miembros frente a ataques con misiles balísticos, uno de los elementos centrales de la defensa colectiva. En este sentido, se buscará activamente la cooperación con Rusia y con otros socios euroatlánticos en el campo de la defensa antimisiles.
- Desarrollar la capacidad de la OTAN para defenderse de la amenaza de las armas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares de destrucción masiva.
- Capacidad para prevenir, detectar, defender y recuperarse de los ciberataques, incluso mediante el uso de la planificación de la OTAN para fortalecer y coordinar las capacidades nacionales de ciberdefensa.
- Fortalecer la capacidad para detectar y defenderse contra el terrorismo internacional, incluyendo el análisis de amenazas, consultas con otros socios y el desarrollo de capacidades militares apropiadas, incluso para ayudar a las fuerzas locales de otros países a adiestrarse para combatir el terrorismo.
- Contribuir a la seguridad energética, incluso a través de la protección de la infraestructura energética y las áreas críticas y rutas de tránsito, mediante la cooperación con socios y mediante consultas de los aliados basadas en evaluaciones estratégicas y Planes de Contingencia.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 7-8.

¹⁵ *Ibidem*, p. 15, párrafo 19.

- Situar a la vanguardia en la evaluación del impacto de seguridad de las tecnologías emergentes, incluyéndola en los planes militares.

Gestión de crisis

El *Concepto Estratégico* de 2010 dedicaba también un apartado a la seguridad a través de la gestión de crisis¹⁶, en la medida en la que las crisis y los conflictos más allá de las fronteras de la OTAN también pueden representar una amenaza directa para la seguridad del territorio y las poblaciones de los países de la Alianza. La OTAN se compromete —cuando sea posible y necesario— a intervenir en la prevención o gestión de crisis, en la estabilización de situaciones postconflicto o a ayudar en la reconstrucción. De acuerdo con la experiencia adquirida en Afganistán y en los Balcanes Occidentales, esta gestión de crisis requería un enfoque integral político, civil y militar, colaborando también con otros actores internacionales en el análisis, la planificación y la realización de actividades sobre el terreno, con el objetivo de maximizar la coherencia y la eficacia de la acción internacional. La evolución de los acontecimientos en estas misiones y, en particular, la salida de Afganistán en 2021, han llevado a una revisión de estos objetivos.

Seguridad cooperativa

El *Concepto Estratégico* de 2010 planteaba la promoción de la seguridad euroatlántica en el marco de una red de relaciones de asociación con países y organizaciones de todo el mundo, orientada al fortalecimiento de la seguridad internacional, a la defensa de los valores en los que se basa la Alianza, a sus operaciones militares, y a la preparación de los países interesados en integrarse en la OTAN¹⁷. El enfoque de esta red de relaciones de asociación se basa en formatos flexibles que unan a aliados y socios, el diálogo político y la cooperación práctica, así como las consultas sobre cuestiones de seguridad de interés común. En este marco destaca la cooperación entre la OTAN y las Naciones Unidas como una contribución importante a la seguridad mediante el diálogo político y la cooperación práctica.

También en el marco de la política de asociación y cooperación, el documento señala la importancia de la Unión Europea en el ámbito de la seguridad del espacio euroatlántico, considerada como “un socio único y esencial para la OTAN”, dos organizaciones están compuestas en su mayor parte por los mismos Estados,

¹⁶ *Ibidem*, pp. 19-22.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 23-32.

que comparten los mismos valores. El documento reconoce la importancia de una defensa europea fuerte y eficiente, y la entrada en vigor del Tratado de Lisboa como marco jurídico para fortalecer la capacidad de la UE para abordar desafíos de seguridad comunes¹⁸. Señala que la OTAN y la UE pueden y deben desempeñar funciones complementarias y de refuerzo mutuo en apoyo de la paz y la seguridad internacionales, por lo que se fortalecerá la asociación estratégica con la UE en un “espíritu de apertura, transparencia, complementariedad y respeto por la autonomía e integridad institucional de las dos organizaciones”¹⁹.

El *Concepto Estratégico* de Lisboa también abordaba la cooperación con Rusia, cuestión de gran importancia estratégica impulsada desde 1991, reforzada desde 1997, pero suspendida desde abril de 2014 tras la intervención militar rusa en Ucrania. El documento declara que la OTAN “no representa ninguna amenaza para Rusia” y, al contrario, desea una verdadera asociación estratégica entre ambos basada en “los objetivos, principios y compromisos establecidos en el *Acta de fundación OTAN-Rusia*²⁰ y la *Declaración de Roma*, en particular en lo que respecta al respeto de los principios democráticos, así como a la soberanía y la independencia y la integridad territorial de todos los Estados del área euroatlántica”²¹. Entre las áreas prioritarias de cooperación y consultas se citan la defensa antimisiles, la lucha contra el terrorismo, la lucha contra las drogas, la lucha contra la piratería y la promoción de la seguridad internacional.

18 “La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) forma parte integral de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión. La PCSD se inscribe en el Tratado de la Unión Europea (TUE). En el artículo 41 se detalla la financiación de la PESC y de la PCSD, y esta política se describe con más detalle en el título V (‘Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común’), capítulo 2, sección 2, artículos 42- 46, así como en los Protocolos 1, 10 y 11 y en las Declaraciones 13 y 14. El papel concreto del Parlamento Europeo en la PESC y la PCSD se describe en el artículo 36 del TUE”. Legrand, Jérôme, “La política común de seguridad y defensa”, disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/159/la-politica-comun-de-seguridad-y-defensa>

19 Este era un texto de compromiso entre los aliados miembros de la UE partidarios de crear una “Europa de la Defensa” —como un esfuerzo complementario y compatible con los objetivos de la Alianza Atlántica— y aquellos que eran reticentes a desarrollar una defensa europea fuera de la OTAN (Reino Unido y Dinamarca). Algunos aliados han visto el proyecto de una *Política Común de Seguridad y Defensa* europea como una duplicación de esfuerzos o una pretensión de crear estructuras y medios militares propios para alejarse de la OTAN.

20 *NATO-Russia Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security*, París, 1997. Disponible en : https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm?E.

21 *Active Engagement, Modern Defence: Strategic Concept, for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*, op. cit., pp. 30-32.

Otro marco importante de cooperación internacional está formado por el *Consejo de Asociación Euroatlántico* y la *Asociación para la Paz*, donde se inscribe la cooperación con todos los países del Mediterráneo y el desarrollo del Diálogo Mediterráneo, las relaciones con los países de la región del Golfo y la apertura a una cooperación en el marco de la Iniciativa de Cooperación de Estambul. Según el *Concepto Estratégico* de 2010, la OTAN busca reforzar las consultas y la cooperación militar con los socios dentro del Consejo de Asociación Euroatlántico; desarrollar asociaciones con Ucrania y con Georgia dentro de los comités de la OTAN con Ucrania y con Georgia; facilitar la integración euroatlántica de los Balcanes Occidentales, con el objetivo de garantizar la paz y la estabilidad; profundizar la cooperación con los países del Diálogo Mediterráneo; desarrollar una asociación de seguridad más profunda con los socios de la región del Golfo y estar preparados para dar la bienvenida a nuevos socios a la Iniciativa de Cooperación de Estambul.

A estas tres tareas fundamentales, el *Concepto Estratégico* de 2010 añadía otras dos áreas complementarias importantes para la Alianza: “control de armamentos, desarme y no proliferación” y “reforma de la Alianza”.

Control de armamentos, desarme y no proliferación

Se persigue el fortalecimiento del control de armamentos y la promoción del desarme tanto de armamentos convencionales como de armas de destrucción masiva, y en el ámbito de la no proliferación. En relación con las armas nucleares, el documento declara la voluntad de la OTAN de “crear las condiciones para un mundo sin armas nucleares”, de acuerdo con los objetivos del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares de 1970, pero con un enfoque que promueva la estabilidad internacional y se base en el principio de “seguridad absoluta para todos”. También se recuerda que tras el final de la Guerra Fría, la OTAN ha reducido drásticamente el número de armas nucleares estacionadas en Europa, y su dependencia de las armas nucleares en el ámbito estratégico. Plantea el objetivo y voluntad de nuevas reducciones de armas nucleares, siempre que Rusia acepte aumentar la transparencia de su arsenal nuclear en Europa: “cualquier nueva medida deberá tener en cuenta la disparidad entre las existencias de armas nucleares de corto alcance”, que son superiores en las FF. AA. rusas.

En cuanto al control de armamento convencional, dado que garantiza la previsibilidad y transparencia, y es un medio para mantener los niveles de fuerza al mínimo requerido para la estabilidad, la OTAN establece el objetivo de fortalecer el régimen de control de armas convencionales en Europa sobre la base de

la reciprocidad, la transparencia y el “consentimiento del país anfitrión”. Se trata de una cuestión compleja desde que Rusia dejó de cumplir las disposiciones del Tratado FASE en 2007, cuya aplicación era y aún es obstaculizada por varias controversias, desde la limitación de despliegues en los flancos norte y sur de Rusia, hasta el desfase en la relación de fuerzas que se ha producido entre 1991 y esa fecha, además de la presencia de fuerzas rusas en territorios de terceros Estados que no han dado su consentimiento para ello.

Tanto la cooperación con Rusia como estos planteamientos del control de armamentos y el desarme han desaparecido del *Concepto Estratégico* de 2022, que refleja un cambio de época.

Reforma y transformación de la Alianza

El documento de 2010 hace una reflexión y establece objetivos para la reforma y transformación de la OTAN, una alianza de seguridad única en la historia por su capacidad para desplegar fuerzas militares capaces de operar juntas en cualquier entorno, controlando las operaciones gracias a una estructura integrada de mando militar.

Desde una visión retrospectiva, el *Concepto Estratégico* de 2010 reflejaba el comienzo de una etapa que se inició con los acontecimientos de la primera década del siglo XXI, y supone un cambio conceptual importante en la evolución de la Alianza Atlántica desde sus planteamientos iniciales de 1950. Destaca en este proceso no solo el cambio de actitud hacia el escenario geopolítico de ese periodo, poniendo mayor énfasis en la importancia de la gestión de crisis y en la seguridad cooperativa, sino también la evolución desde un enfoque restringido a la disuasión y la defensa militar hacia una visión amplia de la seguridad, en la que se tienen en cuenta los intereses de los aliados en ámbitos muy diversos, desde la energía hasta la ciberseguridad. Se trata de un concepto estratégico multidisciplinar, en el que adquiere mayor peso la idea de “exportar seguridad” con actuaciones que se articulan en el concepto de “seguridad cooperativa”. En él se enmarca la relación con terceros Estados, acuerdos de asociación, cooperación con la ONU y con la UE, entre otros. Gana terreno en este *Concepto Estratégico* la participación en la gestión de crisis fuera del área geográfica establecida en el Tratado de Washington, abordando retos en otras zonas geográficas —como el Cáucaso, Asia Central, el Mediterráneo, y el golfo Pérsico—. También se abordan en este documento problemas diferentes a los de etapas precedentes, como el terrorismo y la ciberseguridad, ausentes en conceptos estratégicos anteriores.

El Concepto Estratégico de Madrid

El *Concepto Estratégico* de 2022 nace bajo el signo de la guerra en Europa. Negociado por los aliados mientras se desarrollaba un conflicto bélico cerca de sus fronteras orientales y condicionado por la agresión militar rusa contra Ucrania, este documento supone el principio de una nueva etapa en la que se conjugan los elementos de *NATO 2030* con la realidad de una amenaza militar en el Este que ha devuelto al imaginario colectivo los temores a una guerra convencional de alta intensidad y a una escalada nuclear casi olvidados desde el final de la Guerra Fría. El nuevo *Concepto Estratégico*²² reafirma como objetivo principal de la OTAN garantizar la defensa colectiva basada en un enfoque de 360 grados, un compromiso con el Tratado del Atlántico Norte y con la defensa mutua frente a todas las amenazas, independientemente de su procedencia. Se asume el “vínculo transatlántico” como indispensable para la seguridad de los aliados, unidos por valores comunes como la libertad individual, los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho; y comprometidos con los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas y del Tratado del Atlántico Norte. El *Concepto Estratégico* también aborda el compromiso de inversión en defensa de los aliados, en alusión a la cifra de un gasto nacional equivalente al 2% del PIB. La inestabilidad generalizada, la creciente competencia estratégica y el avance del autoritarismo representan desafíos importantes para los intereses y los valores de la Alianza Atlántica, que no descarta la posibilidad de un ataque contra la soberanía y la integridad territorial de los aliados.

El entorno estratégico

Con carácter general, se considera en este *Concepto Estratégico* de 2022 que los “actores autoritarios” ponen en peligro los intereses, valores y “modo de vida democrático” de los aliados. Se atribuye a estos “actores autoritarios” un esfuerzo deliberado para socavar las normas e instituciones multilaterales y promover modelos autoritarios de gobernanza. También se les atribuye la inversión en sofisticados equipos convencionales, nucleares y de misiles, con poca transparencia y respeto por las normas internacionales, además de realizar actividades maliciosas en el ciberespacio y en el espacio ultraterrestre, campañas de desinformación,

22 *NATO 2022 Strategic Concept*. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_197281.htm#:~:text=

instrumentalización de la emigración, manipulación del suministro de energía y coacción económica.

En el documento se cita a la **Federación Rusa** como “la amenaza más importante y directa para la seguridad de los aliados, para la paz y la estabilidad en la zona euroatlántica”, al intentar dicho país establecer “áreas de influencia” y control directo mediante la coacción, la subversión, la agresión y la anexión de territorios —utilizando medios convencionales, cibernéticos e híbridos— con el fin de desestabilizar a los países del este y el sur de Europa. Esta capacidad de obstaculización de Rusia se extiende a la región del Ártico y el Atlántico norte, lo que representa un desafío para la libertad de navegación. La expansión militar de Rusia, que incluye el Báltico, el mar Negro y el Mediterráneo, además de su integración militar con Bielorrusia, pone en peligro la seguridad y los intereses de los aliados. La guerra de agresión contra Ucrania ha destruido la paz y ha alterado el entorno de seguridad. Una Ucrania fuerte e independiente se considera vital para la estabilidad de la zona euroatlántica. Teniendo en cuenta sus políticas y acciones hostiles, no se considera ya a la Federación Rusa como “socio”. Cualquier cambio en este enfoque hacia Rusia depende de que esta ponga fin a su comportamiento agresivo y cumpla plenamente con el derecho internacional. Sin embargo, se mantiene la disposición de la Alianza Atlántica a mantener abiertos los canales de comunicación con Moscú para gestionar y mitigar los riesgos, prevenir escaladas y aumentar la transparencia.

Como en documentos anteriores, también hay una referencia en este *Concepto Estratégico* al terrorismo como la amenaza asimétrica más directa para la seguridad de los ciudadanos y para la paz internacional. Se incluye en este punto a los “grupos armados no estatales, a redes transnacionales y a actores apoyados por Estados”, que siguen aprovechando los conflictos y la debilidad institucional en ciertos países para reclutar, movilizar y ampliar su influencia. Entre las áreas afectadas se destacan las del flanco sur. La fragilidad e inestabilidad en África y Oriente Próximo afectan directamente a la seguridad euroatlántica y a la de nuestros socios, incluidos los problemas en Oriente Próximo, Norte de África y Sahel, donde se percibe la “injerencia desestabilizadora y coercitiva” de competidores estratégicos.

La **República Popular China** aparece en segundo término, atribuyéndole ambiciones declaradas y políticas coercitivas que ponen en peligro los intereses, la seguridad y los valores de los aliados. Según este análisis, China pretende ampliar su presencia en el mundo y proyectar su poder, al tiempo que mantiene la opacidad sobre su estrategia, sus intenciones y su rearme. Aspira a controlar sectores tecnológicos e industriales clave, infraestructuras esenciales y materiales y cadenas

de suministro estratégicos. Utiliza su ventaja económica para crear dependencias estratégicas y aumentar su influencia. Esta estrategia incluye también operaciones híbridas y cibernéticas, así como una retórica de enfrentamiento y desinformación dirigidas contra los aliados. Según el documento, China se esfuerza por “subvertir el orden internacional basado en reglas”, incluso en los ámbitos espacial, cibernético y marítimo.

La asociación estratégica entre la República Popular China y la Federación Rusa, así como sus intentos de socavar el orden internacional basado en reglas, también se consideran contrarios a los valores e intereses de la alianza. Sin embargo, este análisis es mitigado con la apertura de la OTAN a un compromiso constructivo con China, que incluya el desarrollo de una transparencia recíproca. La Alianza también se compromete a trabajar conjuntamente para resolver los desafíos sistémicos planteados por China a la seguridad euroatlántica y para proteger la capacidad de la OTAN de garantizar la defensa y la seguridad de los aliados, defendiendo sus valores compartidos y el orden internacional basado en reglas, incluida la libertad de navegación.

Entre los retos citados en el *Concepto Estratégico* están también las amenazas en el ciberespacio, en el espacio ultraterrestre y las tecnologías emergentes y disruptivas, que están alterando el carácter de los conflictos, adquiriendo una mayor importancia estratégica, y convirtiéndose en escenarios clave de la competencia mundial.

El documento también se refiere al deterioro de la arquitectura del control de armamentos, de desarme y de no proliferación, con consecuencias negativas para la estabilidad estratégica, destacando en este proceso el papel de la Federación Rusa por las violaciones y el cumplimiento selectivo de sus obligaciones y compromisos en materia de control de armamentos. También se cita entre las amenazas a Irán, Corea del Norte y a Siria, en los dos primeros casos debido a sus programas nucleares y de misiles; y en el caso de Siria por el recurso a las armas químicas en el conflicto bélico.

En otro orden de desafíos se cita el cambio climático como multiplicador de las crisis y las amenazas, que puede exacerbar los conflictos, la fragilidad y la competencia geopolítica, además de influir en la manera en la que operan nuestras fuerzas armadas.

Tareas principales de la OTAN

El *Concepto Estratégico de Madrid* mantiene los tres cometidos principales de la Alianza: “disuasión y defensa”; “prevención y gestión de crisis”; y “seguridad cooperativa”.

Disuasión y defensa

La disuasión y la defensa constituyen el pilar del compromiso de defensa mutua expresado en el artículo 5 del *Tratado de Washington*, con el propósito fundamental de preservar la paz, prevenir la coacción e impedir la agresión. La Alianza Atlántica es defensiva. En este ámbito se incluye el compromiso de preservar la soberanía y la integridad territorial de todos los aliados, y de actuar en un enfoque de 360 grados. La postura de disuasión y defensa de la OTAN se basa en una combinación de medios de defensa nuclear, convencional y antimisiles, complementada con medios espaciales y cibernéticos. Las doctrinas de disuasión nuclear teóricamente tienen como objetivo disuadir a los enemigos de una agresión y prevenir el conflicto militar o, en su caso, una escalada. Desde el punto de vista de la OTAN, una disuasión y defensa creíbles, basadas en una combinación adecuada de capacidades nucleares, convencionales y de defensa antimisiles, complementadas con capacidades espaciales y cibernéticas, es un elemento central de su estrategia para prevenir guerras, por lo que la credibilidad de sus fuerzas nucleares es fundamental para la disuasión, para preservar la paz, prevenir la coerción y disuadir la agresión. La política nuclear de la OTAN se basa en el Concepto Estratégico 2022 de la OTAN y en la Revisión de la Disuasión y la Postura de Defensa de 2012, así como en las orientaciones de los Jefes de Estado y de Gobierno en las cumbres de Gales, Varsovia, Bruselas y Madrid. Mientras existan las armas nucleares, la OTAN seguirá siendo una alianza nuclear²³.

Otro objetivo fundamental en este ámbito es preservar el uso seguro y el acceso sin restricciones al espacio y al ciberespacio, por lo que un “conjunto único o acumulativo de ciberataques malintencionados u operaciones hostiles hacia, desde o dentro del espacio” podría considerarse como *ataque armado* y llevar al Consejo del Atlántico Norte a invocar el artículo 5 del Tratado. Las operaciones híbridas contra los aliados también podrían alcanzar el nivel de *ataque armado* y llevar al Consejo del Atlántico Norte a invocar el artículo 5.

Mientras existan armas nucleares, la OTAN seguirá siendo una alianza nuclear. Las circunstancias en que la OTAN podría tener que usar armas nucleares son extremadamente improbables, pero tiene la capacidad y la determinación de

23 Ver “NATO’s nuclear deterrence policy and forces”, 06 Jul. 2022. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50068.htm y NATO 2022 Strategic Concept. Brussels: NATO, 2022. www.nato.int/strategic-concept. Las doctrinas de disuasión de Rusia, China y Estados Unidos son analizadas en los capítulos correspondientes.

imponer a un adversario costes que resultarían inaceptables y superarían con creces los beneficios que cualquier adversario podría esperar conseguir. Las fuerzas nucleares estratégicas de la Alianza, en particular las de EE. UU., son la garantía suprema de la seguridad de la Alianza. La disuasión nuclear de la OTAN también depende de las armas nucleares de EE. UU. desplegadas en Europa y de las contribuciones de determinados aliados con aeronaves de doble capacidad. Las fuerzas nucleares de Reino Unido y Francia desempeñan una función disuasoria propia e independiente, pero contribuyen a la seguridad general de la Alianza, ya que estos centros separados de toma de decisiones complican los cálculos de posibles adversarios, contribuyendo al efecto disuasorio.

El documento también se refiere al control de armamentos, desarme, no proliferación y diálogo político como complementos a la seguridad estratégica. Las iniciativas de los aliados en este ámbito tienen como objetivo reducir el riesgo y mejorar la seguridad, la transparencia, la verificación y el cumplimiento. Este enfoque implica el fortalecimiento de la confianza y la previsibilidad por medio del diálogo, con instrumentos eficaces de gestión y prevención de crisis, por lo que la OTAN servirá como plataforma para debatir y cooperar en este ámbito.

Prevención y gestión de crisis

La segunda tarea fundamental de la Alianza es contribuir a la estabilidad y gestionar los conflictos para prevenir y responder a las crisis cuando puedan afectar la seguridad aliada. Se incluyen ejercicios periódicos y capacidades para coordinar, realizar y apoyar operaciones multinacionales de respuesta a las crisis militares y civiles, operaciones de estabilización y lucha contra el terrorismo. En este ámbito se prevé reforzar la coordinación y cooperación con Naciones Unidas y con la Unión Europea, así como con otras organizaciones regionales como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la Unión Africana.

Seguridad Cooperativa

La Alianza reafirma su “política de puertas abiertas” en virtud del artículo 10 del *Tratado del Atlántico Norte*. La seguridad de los países que aspiran a convertirse en miembros de la Alianza está vinculada con la de los aliados, por lo que se apoya su independencia, soberanía e integridad territorial. También se reforzará el diálogo político y la cooperación con los aquéllos que aspiran a unirse a la Alianza. Se mencionan las relaciones con Bosnia Herzegovina, Georgia y Ucrania para promover la seguridad euroatlántica y se reafirma la decisión adoptada

en la Cumbre de Bucarest de 2008 y en todas las decisiones posteriores con respecto a Georgia y Ucrania.

Por otra parte, se considera a “la Unión Europea como un socio único e imprescindible para la OTAN”, ya que los aliados y los miembros de la UE comparten los mismos valores. La OTAN y la UE desempeñan funciones complementarias que se refuerzan mutuamente, por lo que se potenciará la asociación estratégica entre ambas, sus consultas políticas y la cooperación en cuestiones de interés común, como la movilidad militar, la resiliencia, el impacto del cambio climático en la seguridad, las tecnologías emergentes y disruptivas, la seguridad humana, la Agenda para la Mujer, la Paz y la Seguridad, la ciberseguridad y las amenazas híbridas. En este marco de cooperación OTAN-UE también se incluyen las respuestas a los desafíos sistémicos planteados por China a la seguridad euroatlántica. La OTAN reconoce el valor de una defensa europea más fuerte y con mayor capacidad, que contribuya positivamente a la seguridad transatlántica y mundial, complementaria y compatible con la Alianza Atlántica. Para el desarrollo de esta asociación estratégica entre la OTAN y la UE, es esencial la plena participación de los aliados no pertenecientes a la UE en los esfuerzos de defensa de la UE, desarrollando estrategias coherentes y reforzando mutuamente las capacidades, al tiempo que se evitan duplicaciones innecesarias.

Finalmente, se aumentará la proyección de la Alianza hacia otros países de su vecindad y de todo el mundo para reforzar la seguridad mutua. Se citan tres áreas concretas:

- Los Balcanes Occidentales y la región del mar Negro.
- Oriente Próximo, África del Norte y el Sahel.
- El Indo-Pacífico.

La mayoría de los analistas considera que la Cumbre de Madrid ha sido un éxito, reflejando la capacidad de la OTAN para impulsar cambios importantes, estratégicos y de organización, en solo cuatro meses (del 24 de febrero al 30 de junio), cuando inicialmente estaba previsto tomar decisiones relacionadas con el documento *NATO 2030*. La invasión de Ucrania en febrero de 2022 ha situado a este país en el centro de atención y ha enfocado la Cumbre al desafío estratégico de Rusia, estableciendo como prioridades la disuasión y la defensa en el flanco este, y un proceso de modernización militar basado en un aumento de la inversión en defensa. Sin embargo, también ha permitido la consolidación del flanco sur y de su relevancia estratégica en el documento principal —el *Concepto Estratégico*— y la incorporación del Indo-Pacífico a la lógica de la seguridad euroatlántica,

reafirmando la unidad de una comunidad que comparte los mismos principios del área euroatlántica.

Las políticas sobre Rusia y China expresadas en el nuevo *Concepto Estratégico* son de especial importancia y suponen una ruptura con las políticas del pasado en varias áreas clave. Al referirse a la Federación Rusa, el documento utiliza un lenguaje similar al de la Guerra Fría, más duro que el que se ha empleado en los conceptos estratégicos posteriores (en 1991, 1999 o 2010), ya que es descrita como una “amenaza directa”. El *Concepto Estratégico* de 2022 es también el primer documento estratégico de la OTAN que menciona a China, aunque los comunicados de las Cumbres de Londres y de Bruselas, de 2019 y 2021 respectivamente, ya contenían una referencia a este país²⁴. También señala “la reducción de riesgos y la transparencia” como formas potencialmente útiles de abordar el control de armas tanto con Rusia como con China.

Sin embargo, el *Concepto Estratégico* de 2022, en comparación con el de 2010, deja en segundo término el uso del control de armamentos como herramienta para gestionar los conflictos y la carrera de armamentos, en favor de la reducción de riesgos, la gestión de conflictos y las medidas de fomento de la confianza. El documento de 2022 analiza en el párrafo 18 los problemas a los que se enfrenta el actual régimen pero no llega a precisar ninguna línea de acción para abordarlos. Más adelante, el *Concepto Estratégico* se refiere, en primer lugar, a la “estabilidad estratégica”, retomando la definición de control de armamentos del *Informe Harmel de 1967*²⁵: la disuasión y la defensa deben ser lo primero y el control de armamentos se sitúa después. Por otra parte, esta descripción específica de la estabilidad estratégica no especifica que se aplique solo a Rusia, y tampoco se sitúa, como en los documentos anteriores, en el contexto de negociaciones entre la OTAN y Rusia o entre EE. UU. y Rusia. Se puede deducir que el enfoque de la Alianza sobre la estabilidad estratégica puede aplicarse también a China²⁶.

24 El *Concepto Estratégico* de 2022 afirma en el párrafo 13 que “las ambiciones declaradas y las políticas coercitivas de China desafían nuestros intereses, seguridad y valores”, lo que coincide con el lenguaje del Comunicado de la Cumbre de Bruselas de 2021.

25 *Report of the Council on the Future Tasks of the Alliance*, presentado en 1967 en el Consejo del Atlántico Norte por el entonces ministro belga de Asuntos Exteriores Pierre Harmel, que dio lugar a la llamada “Doctrina Harmel” para la distensión. Su autor abogaba por una defensa fuerte complementada por el diálogo y relaciones diplomáticas con los países del Pacto de Varsovia, lo que hizo posible avanzar hacia la distensión en los años 70. Véase *NATO – Topic: Harmel Report*, disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67927.htm

26 “La estabilidad estratégica, proporcionada a través de la disuasión y la defensa efectivas, el control de armamentos y el desarme, y el diálogo político significativo y recíproco sigue siendo esencial para nuestra seguridad”. *Concepto Estratégico*, párrafo 32.

El párrafo 32 también contiene un nuevo lenguaje al abordar la gestión y prevención de crisis, un nuevo concepto de operaciones para la OTAN sobre cómo proceder en el control de armamentos en una época en la que no hay acuerdos ni propuestas sobre la mesa. Al centrarse en otras acciones relacionadas con la seguridad, como la reducción de riesgos estratégicos, el diálogo, los comportamientos responsables y la gestión y prevención de crisis, el *Concepto Estratégico* de 2022 está abriendo la puerta a otras modalidades para alcanzar este objetivo de prevenir conflictos no intencionados y, al mismo tiempo, reforzar la disuasión y la defensa aliadas. El *Concepto Estratégico* de Madrid y su enfoque sobre esta cuestión está claramente en consonancia con la línea adoptada por los aliados a partir de la Cumbre de 2014 en Gales, celebrada tras la primera guerra lanzada por Rusia contra Ucrania en ese año y la anexión de Crimea. En este sentido, las perspectivas del control de armamentos como instrumento de distensión parecen limitadas, frente a la preferencia de la reducción de riesgos y la prevención de crisis, junto con la disuasión y la defensa. Esto supone rebajar la importancia del desarme como herramienta para gestionar los conflictos y la carrera de armamentos, dando prioridad a la reducción de riesgos, la gestión de conflictos y las medidas de fomento de la confianza, en comparación con el último *Concepto Estratégico* publicado en 2010²⁷.

Debates y controversias: gastos de defensa, recursos y alcance geográfico

El debate en la OTAN en los últimos años ha girado en torno a cuestiones que en algunos casos son controvertidas. Una de ellas es la necesidad de incrementar los recursos para la defensa, tras años de declive en la inversión, hasta que se ha plasmado finalmente en un compromiso sobre gastos de defensa en la Cumbre de Madrid. En este marco, también es necesario mantener un equilibrio entre presupuestos, capacidades y contribuciones a operaciones. Se ha mantenido el principio de acercarse al objetivo de un 2% del PIB en gasto de defensa, además de estudiar la posibilidad de incrementar el presupuesto común de la OTAN para financiar determinados proyectos. Es una prioridad impulsar el desarrollo de tecnologías emergentes disruptivas para garantizar la superioridad tecnológica, sin embargo, este objetivo debe alcanzarse manteniendo la

27 Véase: Alberque, William, “The New NATO Strategic Concept and the End of Arms Control”, Londres: IISS, 2022. Disponible en: <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2022/06/the-new-nato-strategic-concept-and-the-end-of-arms-control/>

interoperabilidad entre las fuerzas aliadas, algo difícil debido a una creciente disparidad de niveles tecnológicos.

Otras cuestiones prioritarias para la Alianza son subsanar las deficiencias en la movilidad militar y el transporte necesario para el despliegue rápido de tropas y fortalecer la resiliencia de los aliados, especialmente frente a nuevas amenazas. Finalmente, hay carencias en la generación de fuerzas para realizar misiones militares, por lo que se necesitan más fuerzas disponibles si no se desea reducir el nivel de ambición de la OTAN. En la dimensión política de la Alianza, destaca el objetivo de una reafirmación del compromiso político y la solidaridad entre los aliados, factores que actualmente están siendo socavados por tensiones internas, en particular por el deterioro de las relaciones entre Turquía y varios aliados. Las dudas surgidas entre algunos de ellos sobre el objetivo y alcance de una autonomía estratégica de la UE también han llevado a plantear la necesidad del fortalecimiento de la cooperación entre ambas organizaciones —la OTAN embarcada en el programa *NATO 2030* y el *Concepto Estratégico 2022*, y la UE en el *Strategic Compass EU*— proceso que ha dado pasos significativos en 2021 tras la llegada del presidente Biden a la Casablanca.

Durante la Guerra Fría, el desarrollo de dos sistemas rivales de defensa colectiva en la zona Euroatlántica —OTAN y Pacto de Varsovia— era el fruto de la historia y de la geografía, herencia de las dos guerras mundiales en el siglo XX y del auge militar del comunismo soviético. Tras la disolución del Pacto de Varsovia, el modelo de defensa colectiva solo subsiste en la Alianza Atlántica, donde se regenera periódicamente, ya que no se ha replicado en ningún otro lugar del mundo. No obstante, hay cuestiones determinantes en la geopolítica del siglo XXI, tales como la emergencia de China como gran potencia y el desarrollo de un eje de tensión estratégica en Asia-Pacífico, que a priori quedan fuera del ámbito del Tratado de Washington y de la OTAN. Al comenzar la tercera década de este siglo, cabe preguntarse si la OTAN seguirá limitada al Atlántico norte y si una ampliación de su esfera de acción geopolítica y geográfica requeriría la modificación del Tratado de Washington. Otra cuestión pendiente de definir es el futuro marco de relaciones entre los Estados de Asia-Pacífico que comparten intereses de seguridad con EE. UU. —Australia, Japón y la República de Corea— si a ellos se sumaría India o no, y si se mantendrá como una red de acuerdos bilaterales de defensa o evolucionará hacia un modelo de defensa colectiva.

La transformación de la Alianza: NATO 2030

En 2020 se publicó el documento *NATO 2030: United for a New Era*²⁸, elaborado por un “grupo de reflexión” de expertos designados por el secretario general, en el que se analiza la situación geopolítica presente y los rasgos del entorno estratégico en el que deberá operar la OTAN en la próxima década, aportando una serie de recomendaciones. El documento marca los cimientos de una estrategia abarcando un espectro temático muy amplio, que cubre prácticamente todos los aspectos incluidos en el *Concepto Estratégico* de 2010, con vistas a impulsar su revisión y actualización. *NATO 2030* analiza el espectro de amenazas a las que se enfrentan los Estados miembros de la Alianza y su evolución previsible en los próximos años, identificando también la vulnerabilidades propias que deberán ser subsanadas para conseguir mayor cohesión y eficacia, incluida la inversión insuficiente en defensa, las disputas internas entre aliados, los retos para la interoperabilidad, las prioridades estratégicas de EE. UU. en Asia-Pacífico, el alcance de la autonomía estratégica europea y la necesidad de adaptar las estructuras, capacidades y mecanismos de funcionamiento a las nuevas necesidades. El documento reconoce que los últimos años se han caracterizado por las dudas sobre el compromiso de EE. UU. con la defensa de Europa, por interrogantes sobre la repercusión del desarrollo de la defensa europea con el objetivo de autonomía estratégica y por el insuficiente compromiso de algunos aliados europeos de compartir las cargas de la defensa común. *NATO 2030* retoma el análisis del entorno estratégico realizado en otros documentos sectoriales pasando revista a las principales amenazas y retos, y en particular al problema de la “rivalidad sistémica de Rusia y China”.

En el marco del programa *NATO 2030*, el secretario general Stoltenberg realizó en febrero de 2021 una propuesta de actualización de la Alianza Atlántica con ocho prioridades²⁹:

- Incrementar la financiación de la defensa con un aumento de los presupuestos para reforzar la defensa y la disuasión, especialmente en el flanco este.
- Mejorar la resiliencia nacional de los aliados frente a amenazas externas.

²⁸ *NATO 2030: United for a New Era*, análisis y recomendaciones del “grupo de reflexión” designado por la OTAN, Secretaría General, Bruselas: OTAN, 2020.

²⁹ Rueda de prensa del secretario general dada el 15 de febrero de 2022. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_196620.htm

- Preservar la superioridad tecnológica de la Alianza con una iniciativa de innovación e interoperabilidad.
- Aumentar y mejorar la coordinación política entre aliados en materia de seguridad.
- Promover los valores y proteger los intereses de los aliados frente a las amenazas procedentes de Rusia y China para cambiar el orden mundial en su deriva autoritaria.
- Impulsar el desarrollo de capacidades de los países socios, orientadas a la prevención de conflictos.
- Contribuir a la prevención del cambio climático con una reducción de emisiones de las fuerzas militares y de sus equipos.
- Actualizar el *Concepto Estratégico* de la Alianza.

De estos planteamientos pueden destacarse algunas cuestiones recogidas en el informe *NATO 2030*. En primer lugar, el análisis de la amenaza procedente de Rusia y de China, cuestión central del programa con vistas a actualizar el Concepto Estratégico. En segundo lugar, la gestión de las tecnologías disruptivas emergentes. También es importante el análisis de las amenazas asimétricas y el terrorismo. En cuarto lugar, tiene especial importancia la política de cooperación y asociación con otras organizaciones —especialmente la Unión Europea— y con Estados no miembros, en particular al sur del territorio de la OTAN y en Asia Pacífico. Finalmente, se abordan cuestiones como la disuasión nuclear, el control de armamentos y la cohesión política de la Alianza. Aunque el informe se publicó en 2020 y algunos elementos de este análisis están desfasados con respecto al escenario actual, en el contexto de la invasión de Ucrania por Rusia, el enfoque sigue siendo válido en gran medida.

Rusia

Las agresiones de Rusia contra Georgia (2008) y Ucrania (2014), así como su despliegue militar en el Báltico, el mar Negro, el Mediterráneo Oriental, y en el Ártico han provocado un deterioro de las relaciones con los Estados miembros de la Alianza. Rusia realiza operaciones militares intimidatorias en las inmediaciones de la OTAN y es percibida como una amenaza para la seguridad de los aliados. Según el documento, esta conducta acompaña un creciente autoritarismo y violación de derechos humanos, incluidos varios intentos de asesinato con agentes tóxicos e intromisión en procesos políticos y electorales en territorio extranjero. El Consejo OTAN-Rusia y la política de *doble vía* no han dado resultados. El

documento *NATO 2030* introduce una serie de recomendaciones para abordar las relaciones con Moscú³⁰:

- Continuar con el “enfoque de doble vía”, de disuasión y diálogo, dentro de los parámetros acordados en las Cumbres de Gales y Varsovia, como base de su enfoque hacia Rusia.
- Responder a las amenazas y acciones hostiles de Rusia con unidad, decisión y coherencia.
- Los aliados deben adherirse a las directrices comunes acordadas en la OTAN a la hora de formular políticas a nivel nacional relacionadas con la seguridad y la defensa hacia Rusia, y deben comunicar de forma clara y coherente la indivisibilidad de la seguridad del área euroatlántica.
- La OTAN debe mantener unas capacidades militares convencionales y nucleares adecuadas y poseer la agilidad y flexibilidad necesarias para enfrentarse a las agresiones en todo el territorio de la Alianza, incluyendo los lugares donde las fuerzas rusas actúan directa o indirectamente, especialmente en el flanco oriental de la OTAN.
- Los “aliados no estadounidenses” deben aumentar sus esfuerzos para garantizar que sus compromisos financieros y contribuciones militares se ajusten a las necesidades estratégicas de la OTAN y son capaces de ofrecer un equilibrio eficaz entre los compromisos de EE. UU. y el desarrollo de las capacidades de los demás aliados.
- Permanecer abiertos a discutir la coexistencia pacífica y reaccionar positivamente a los cambios constructivos en la actitud de Rusia. Pero los aliados deben mantener la unidad en su esfuerzo por inducir a Rusia a volver a cumplir plenamente el derecho internacional.
- La Alianza debe seguir considerando al Consejo OTAN-Rusia como la principal plataforma para transmitir mensajes políticos a Rusia. El conflicto de Ucrania debe seguir ocupando un lugar destacado en su agenda.
- Desarrollando medidas de distensión y de fomento de la confianza, en contacto regular con Rusia en áreas de amenaza para la seguridad de la Alianza, incluyendo el control de armamentos, la transparencia militar y el mantenimiento de canales de comunicación para evitar malentendidos que puedan escalar a crisis mayores.
- Estudiar la forma de hacer evolucionar el contenido de su estrategia de doble vía para garantizar su eficacia, considerando un modelo dinámico por el que

30 *NATO 2030: United for a New Era, op. cit.*, pp. 25-26.

se adopten medidas para aumentar los costes de las agresiones rusas y se apoye al mismo tiempo la negociación de medidas de control de armamentos y reducción de riesgos.

- Supervisar y evaluar cómo afecta a la seguridad euroatlántica la cooperación entre Rusia y China en los ámbitos militar, tecnológico y político, incluida la coordinación en materia de desinformación y guerra híbrida, y proporcionar actualizaciones periódicas al Consejo Atlántico.

Se trata, por lo tanto, de un enfoque de continuidad con respecto al pasado, en el que es previsible que los Estados miembros presenten algunos matices en la ejecución de esta estrategia, en función de sus respectivas relaciones con Rusia, aunque se trata de un debate en gran parte superado por los acontecimientos de 2022, relacionados con la guerra en Ucrania, tal y como se refleja en el *Concepto Estratégico* de Madrid.

China

Los autores de *NATO 2030* consideran que el auge del poder de China y su alcance global plantean graves desafíos a las sociedades democráticas, debido a su creciente autoritarismo y a sus ambiciones de expansión territorial. También reconoce que China es a la vez un competidor económico y un importante socio comercial de la mayoría de los aliados. Por estas razones, el documento deduce que China es “un rival sistémico de amplio espectro” que, aunque todavía no representa una amenaza militar inmediata para la zona euroatlántica, está ampliando su alcance militar en el Atlántico, en el Mediterráneo y en el Ártico, estrechando los vínculos militares con Rusia y desarrollando capacidades militares estratégicas³¹. El documento *NATO 2030* hace las siguientes recomendaciones al respecto³²:

- Mejorar la capacidad para coordinar una estrategia y salvaguardar la seguridad de los aliados frente a China mediante la coordinación política, incluyendo “el reto de China” en todas las estructuras y comités existentes y creando un órgano consultivo específico.
- Evaluar los retos de seguridad que plantea China, sus capacidades nacionales, su peso económico y los objetivos ideológicos declarados por sus dirigentes, y

31 *Ibidem*, p. 27.

32 *Ibidem*, pp. 27-28.

desarrollar una estrategia política para un mundo en el que China tendrá una importancia creciente.

- Aumentar la capacidad para anticiparse, defenderse y reaccionar ante las actividades chinas que socaven la seguridad de los aliados o que tengan impacto en la seguridad colectiva en el área de responsabilidad del SACEUR.
- Aumentar el compromiso tecnológico y militar con los aliados más vulnerables a la penetración china.
- Como en el caso de Rusia, la OTAN debe mantener la perspectiva de un diálogo político con China, por ejemplo, en el control de armamentos, y contactos sobre cuestiones de interés mutuo, permaneciendo abierta a compromisos y también a oportunidades de cooperación con dicho país, incluyendo la posibilidad de establecer un mecanismo de distensión a nivel militar, si el papel de China en el área euroatlántica lo justificase.
- Desarrollar un plan para contrarrestar la estrategia china de fusión militar-civil³³ en el ámbito tecnológico en Europa.

Aunque los recelos hacia la política expansionista y de desarrollo armamentístico de China no son nuevos en el debate sobre seguridad en la OTAN, su introducción en la agenda política sí es relativamente reciente. *NATO 2030* da un paso más en esta tendencia convirtiendo la rivalidad sistémica de China en un tema central de la agenda de la Alianza Atlántica que conducirá al desarrollo de mecanismos y estructuras específicas, y al fortalecimiento de los formatos de asociación con países de Asia Pacífico, como se verá más adelante.

Cuestiones tecnológicas, disuasión y control de armamentos

En el ámbito de las *Tecnologías Disruptivas Emergentes* también se persigue un esfuerzo mayor que permita mantener la superioridad tecnológica. Por ello se

33 Por “fusión militar-civil” se entiende la fusión e interdependencia entre el complejo militar-industrial y la industria civil bajo la coordinación y supervisión del Estado, aunque se trate de empresas privadas. A través de la fusión militar-civil China adquiere propiedad intelectual extranjera y tiene acceso a avances tecnológicos que luego le sirven para impulsar sus objetivos militares. El concepto “fusión militar-civil” se ha acuñado en EE. UU. para describir la estrategia china para desarrollar un ejército tecnológicamente avanzado eliminando las barreras entre los sectores de investigación civil y comercial de China, y su industria militar y de defensa, a través de la investigación y desarrollo, y también adquiriendo y desviando las tecnologías de vanguardia de otros países del mundo. “Military-Civil Fusion and the People’s Republic of China”, US Department of State. Disponible en: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/05/What-is-MCF-One-Pager.pdf>

alienta a los aliados a fomentar la inversión y a desarrollar equipos e infraestructuras interoperables y seguros frente a la infiltración externa en toda el área de responsabilidad del SACEUR³⁴. También se considera la posibilidad de desarrollar en la OTAN una Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada de Defensa equivalente a la DARPA de EE. UU. o del Fondo Europeo de Defensa, para fomentar el apoyo a la innovación en áreas estratégicas entre los aliados. Se trata de una estrategia relacionada con la estrategia de fusión militar-civil china, antes mencionada.

Según las recomendaciones de *NATO 2030*, la OTAN debería desarrollar una agenda para el control de armamentos en áreas clave de las *Tecnologías Disruptivas Emergentes* con aplicaciones militares, y cita como ejemplo de experiencia histórica las conversaciones de *Reducción Mutua y Equilibrada de Fuerzas* en los años 70, que condujeron al Tratado de Fuerzas Convencionales en Europa en 1990³⁵. La OTAN debería desempeñar un papel más importante en el control de armamentos, como foro para debatir los desafíos a los mecanismos existentes y establecer consultas sobre acuerdos futuros en esta materia. Esto incluye aspectos como la disuasión nuclear en la seguridad euroatlántica, donde debería llegarse —según el documento— a un posicionamiento conjunto de cara a los foros de la ONU y de la OSCE, y en otros marcos multilaterales relevantes³⁶. También es necesario reforzar los regímenes de verificación de dichos acuerdos. En los tratados que sean revisados o nuevos, debe tenerse en cuenta el progreso técnico y los nuevos tipos de sistemas vectores, evaluando cómo la ciencia y las tecnologías emergentes pueden contribuir a los regímenes de control de armamentos del siglo XXI. En este marco, es necesario reafirmar el compromiso con el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares y su aplicación en todos sus aspectos, con una referencia explícita a los desafíos de Irán y de Corea del Norte. Además, *NATO 2030* recomienda extender el ámbito del compromiso de los aliados al rechazo del Tratado de Prohibición de las Armas Nucleares, ya que entiende que en la práctica no contribuirá al desarme, mientras que los tratados de control de armamentos relevantes para regular el equilibrio estratégico son actualmente el Nuevo Tratado START y un INF adaptado (en caso de ser viable), que reflejan las realidades estratégicas. Por otra parte, recomienda mantener la presión política sobre Rusia para que vuelva a cumplir los acuerdos de control de armamentos de los que es Parte. China debe ser tenida en cuenta en las futuras negociaciones sobre control

34 *NATO 2030: United for a New Era*, op. cit., p. 31, en alusión al sistema 5G.

35 *Ibidem*, p. 38.

36 *Ibidem*, pp. 37-38.

de armamentos, especialmente en lo relativo a las armas nucleares y los misiles balísticos, para reducir la posibilidad de una carrera de armamentos en Asia. En cuanto a las armas químicas, el documento sugiere la condena de su uso por parte de Siria, Rusia, Corea del Norte y por organizaciones terroristas. Además, recomienda tomar medidas para la protección de las fuerzas aliadas frente a este tipo de armas, y reforzar el sistema internacional de prohibición y verificación basado en la OPAQ.

NATO 2030 presenta la disuasión nuclear como pilar de la defensa colectiva. A la vista del deterioro del marco de control de armamentos desarrollado durante la Guerra Fría, se considera fundamental mantener la disuasión nuclear y las capacidades de defensa convencional como base de la seguridad en el siglo XXI, especialmente frente a la amenaza que suponen las capacidades militares de Rusia. Esta política de disuasión incluye los acuerdos de reparto de responsabilidades nucleares como elemento crítico de la política de disuasión que asegura la cohesión política de los aliados, junto con una defensa convencional eficaz. El documento propone una estrategia de comunicación de cara a los expertos en seguridad y a la sociedad civil sobre el papel clave de la política de disuasión nuclear para garantizar la seguridad de los aliados y de sus poblaciones.

Las relaciones con los Estados al sur de la Alianza

Las zonas al sur y al este del espacio euroatlántico, aunque están separadas geográficamente, están cada vez más vinculadas por la presencia de Rusia, que tiene un papel cada vez más importante en la región mediterránea. Es una zona en la que confluyen las amenazas asimétricas existentes desde hace años con los retos convencionales derivados de la presencia de Rusia en la región. Esto implica para la OTAN impulsar la cooperación y el desarrollo de capacidades de los socios y vecinos al sur del Mediterráneo, y también cooperar con la UE, la Unión Africana y otras organizaciones regionales e internacionales. Como ocurre en otros ámbitos, hay divergencias entre algunos aliados sobre ciertos aspectos de la seguridad en la región que es necesario gestionar con cautela. *NATO 2030* propone una serie de actuaciones, entre ellas articular un enfoque consistente, claro y coherente hacia el Sur, que aborde tanto las amenazas tradicionales que emanan de esta región, como los nuevos riesgos, entre ellos la creciente presencia de Rusia y, en menor medida, de China³⁷.

³⁷ *Ibidem*, pp. 34-35.

Por una parte, el documento propone centrarse en el desarrollo de la preparación y la respuesta militar y naval en el flanco sur/mediterráneo. El Mediterráneo tiene que permanecer libre para la navegación aliada como requisito previo para mantener un esfuerzo militar en el territorio de la Alianza. Por ello es necesario reforzar los vínculos y la cooperación en el marco de un enfoque coordinado, especialmente con la UE. La seguridad marítima es una de las dimensiones prioritarias de la cooperación reforzada, y la OTAN debe seguir siendo el actor clave para garantizar la libertad de navegación. También debe comprometerse más con los socios del Sur, las organizaciones regionales, incluidas la Unión Africana, la Liga de Estados Árabes, la Organización de Cooperación Islámica y el Consejo de Cooperación del Golfo, con el fin de establecer una red de seguridad cooperativa en toda la región. Además, la política de la OTAN sobre Rusia debería actualizarse para incluir un componente mediterráneo.

La estrategia de *NATO 2030* también recomienda pensar de forma más creativa al abordar las asociaciones con los Estados del Sur, situándose en el centro de “un sistema informal de organizaciones superpuestas”, de relaciones bilaterales y multilaterales, para responder a las amenazas y estabilizar la región³⁸. En este sentido, propone mayores esfuerzos de capacitación en materia de defensa y desarrollo institucional con determinados Estados, reforzar los esfuerzos de diplomacia pública para mejorar el perfil de la OTAN en las poblaciones de los socios meridionales, incluso a través de redes académicas, becas y ayudas³⁹. En general, el informe plantea dinamizar las asociaciones con los socios del Sur, en concreto el Diálogo Mediterráneo y la Iniciativa de Cooperación de Estambul, pero también con la Unión Africana, el G5 del Sahel y otras agrupaciones multilaterales.

Asia-Pacífico

La estrategia *NATO 2030* sugiere profundizar la cooperación con los socios de la región —Australia, Japón, Nueva Zelanda y la República de Corea— utilizando el actual Formato OTAN+4 o el Consejo de Asociación OTAN-Pacífico, con la posible inclusión de otros Estados, como la India. En este formato se podría aumentar la coordinación en la gestión de cuestiones estratégicas y políticas relacionadas con el ascenso de China como potencia, intercambiar información y crear marcos de diálogo regular sobre cooperación tecnológica e I+D en determinados campos.

38 *Ibidem*, pp. 59 y 60.

39 *NATO 2030* considera la posible creación de un Centro Regional para el Diálogo Mediterráneo.

En este sentido, el documento también plantea iniciar debates internos sobre una posible asociación futura con la India⁴⁰.

Hacia 2021, la Alianza Atlántica se encontraba frente a importantes desafíos técnicos, económicos y geopolíticos mientras emprendía un proceso de reforma, de cuyo éxito dependerá la eficacia de su papel en la estabilidad mundial en las próximas décadas. En este marco tan complejo, se ha abordado la tarea de actualizar el *Concepto Estratégico* para adaptarlo a las nuevas realidades.

2. La Unión Europea

La Comunidad Económica Europea nació en 1957 con vocación económica y política. Tras la Segunda Guerra Mundial, este proyecto europeo se basaba en el espíritu de conciliación entre los Estados beligerantes europeos, especialmente la reconciliación entre Alemania y Francia. En los años 50, todos los aspectos estratégicos y la defensa colectiva recaían en la OTAN, mientras que la Unión Europea Occidental tuvo una existencia virtual y secundaria⁴¹. Hasta la década de los años 90 no ha habido una reflexión política sobre la posibilidad de tener una visión estratégica propia de la UE que sirviese de marco a futuras políticas de defensa y seguridad. Aunque la UE carecía de una estrategia global o de seguridad, sí hubo desarrollos limitados en algunas modalidades de coordinación de carácter operativo desde la entrada en vigor del *Tratado de Ámsterdam* en 1999. Las misiones contempladas en este Tratado en el marco de la *Política Europea de Seguridad y Defensa* (PESD) podían ser de tres tipos⁴²:

40 *Ibidem*, pp. 59-60.

41 La Unión Europea Occidental (UEO) fue la heredera de la Unión Occidental creada por Francia, Reino Unido, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo con el Tratado de Bruselas de 1948, para reconstruir la Europa de la posguerra en el ámbito de la seguridad. El tratado incluía un compromiso de asistencia automática entre las partes en caso de una agresión armada contra cualquiera de ellos. En 1952 Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos firmaron el *Tratado de París*, que establecía la Comunidad Europea de Defensa (CED), pero no fue ratificado por la Asamblea Nacional Francesa. El fracaso de la CED motivó la modificación del *Tratado de Bruselas* en 1954, dando lugar a la fundación de la UEO. El desarrollo de la OTAN en los años 50 como sistema de defensa colectiva dejó a la UEO en un plano secundario como foro de consultas políticas, a pesar de algunos intentos de reactivación. La UEO se extinguió en 2011.

42 Artículo J.7 del Tratado. Eran las llamadas “misiones Petersberg”. *Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997.

- Misiones humanitarias o de rescate.
- Misiones de mantenimiento de la paz.
- Misiones con fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.

El desarrollo de la PESD, en cuyo origen influyó la toma de conciencia de la falta de capacidad europea para intervenir durante la guerra civil y desintegración de Yugoslavia, tuvo como antecedente la cumbre franco-británica de Saint Malo (diciembre de 1998), en la que Francia y el Reino Unido decidieron impulsar la PESD. En fases sucesivas, la UE definió sus objetivos en el desarrollo de capacidades militares de gestión de crisis, los de las capacidades civiles, y la creación de estructuras permanentes especializadas en la PESD en la Secretaría General del Consejo. En 2001 la PESD se declaró operativa. En diciembre de 2002 el Consejo Europeo de Copenhague concluyó un acuerdo con la OTAN que permitía a la UE recurrir a sus capacidades, órganos de planeamiento y estructuras de mando⁴³, sentando así las bases de la cooperación entre ambas organizaciones, y también confirmando la dependencia de la UE con respecto a la OTAN en materia de defensa y seguridad. La creación de un Estado Mayor de la UE en Bruselas incrementó sus capacidades para responder ante situaciones de crisis. En los últimos 12 años se han producido nuevos avances orientados a desarrollar la defensa europea y una visión estratégica propia:

- La entrada en vigor del Tratado de Lisboa 2009⁴⁴, con las cláusulas de *asistencia mutua* y de *solidaridad*, y el desarrollo de la *Política Común de Seguridad y Defensa*.
- La *Estrategia Global de la UE* de 2016.
- La *Estrategia de Seguridad de la Unión* de 2020.
- La *Brújula Estratégica* de 2022.

Como se verá más adelante, estos documentos se basan en una delimitación de las zonas geográficas prioritarias para los intereses estratégicos de la UE que deja en segundo plano la “visión global”. Esta globalidad sí existe, sin embargo, en lo que respecta a las áreas temáticas abordadas, que son muy amplias y desde un

43 Es el acuerdo conocido como “Berlín Plus”.

44 Texto consolidado del *Tratado de la Unión Europea, Protocolos, Anexos y Declaraciones relativas a las disposiciones de los Tratados, a los Protocolos anejos a los Tratados y Declaraciones de los Estados Miembros*, en *Revista De Las Cortes Generales*, (70-72), 703-1166. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2007/70-72/1337>.

enfoque multidisciplinar, con un complejo entramado de textos procedentes de los distintos departamentos que han participado en su redacción. En gran parte se describen en ellos iniciativas emprendidas por la UE para dar respuesta a los desafíos a los que se enfrenta, que se presentan en paralelo al análisis prospectivo. Sin embargo, en algunos aspectos no se han constatado avances tangibles hasta una fase posterior, como ocurre con la prevención de pandemias anunciada en la Estrategia Global de 2016, que en 2020 —cuatro años más tarde— no era aún operativa, como se demostró durante la crisis sanitaria por la difusión del COVID-19. La defensa europea es un tema central de la Estrategia Global de 2016 y de la Brújula Estratégica, aunque pasa a segundo plano en la Estrategia de Seguridad de 2020. Puede decirse que el año 2022, con la reacción de la Unión Europea frente a la invasión de Ucrania y la publicación de la Brújula Estratégica, ha supuesto el despertar estratégico de Europa.

La Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea

La *Política Común de Seguridad y Defensa* de la Unión Europea (PCSD) constituye el marco para las estructuras políticas y militares, y para las misiones y operaciones militares y civiles fuera de su territorio. La PCSD forma parte de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y se inscribe en el Tratado de la Unión Europea (TUE). Las decisiones relativas a la PCSD son adoptadas por el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea por unanimidad (artículo 42 del TUE)⁴⁵. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad —que también ejerce la función de vicepresidente de la Comisión Europea— normalmente elabora las propuestas de decisiones. El Tratado de Lisboa también introduce el concepto de una *política europea de capacidades y de armamento* (artículo 42, apartado 3, del TUE).

Entre sus innovaciones más importantes, el TUE enmendado en 2009 introduce una “*Cláusula de Asistencia Mutua*” y una “*Cláusula de Solidaridad*” entre los Estados miembros de la Unión, que refuerzan el vínculo de seguridad colectiva. La llamada “*Cláusula de Asistencia Mutua*”, en el artículo 42.7, marca una nueva etapa en el concepto de la seguridad europea al pasar de la cooperación a un compromiso jurídico de asistencia al Estado socio en caso de agresión armada⁴⁶.

45 Existen algunas excepciones relativas a la Agencia Europea de Defensa (AED, artículo 45 del TUE) y a la cooperación estructurada permanente (CEP, artículo 46 del TUE), para las que se aplica la votación por mayoría. Legrand, Jérôme, “La política común de seguridad y defensa”, *op. cit.*

46 En virtud del artículo 42.7 del TUE, si un Estado miembro fuese objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán prestar ayuda y asistencia con todos los

Según la “*Cláusula de Solidaridad*” del artículo 222, la Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano⁴⁷.

Según el artículo 43 del TUE, se podrá recurrir a medios civiles y militares en misiones fuera de la Unión con el fin de garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Incluye las actuaciones conjuntas en materia de desarme, misiones humanitarias y de rescate, misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, de prevención de conflictos, de mantenimiento de la paz, las misiones con intervención de fuerzas de combate para la gestión de crisis (incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos). Además, se contempla el recurso a estas misiones para apoyar la lucha contra el terrorismo, incluso mediante la asistencia a terceros países para combatir contra el terrorismo en su territorio.

En junio de 2016, la Alta Representante Federica Mogherini presentó al Consejo Europeo una *Estrategia Global de la Unión* en materia de política exterior y de seguridad para 2016, en la que se define la estrategia de la PCSD. Desde entonces se han producido importantes cambios de carácter operativo y estratégico para hacer frente a los desafíos en materia de seguridad, y también para atender a la exigencia de los ciudadanos de una mayor capacidad de respuesta de la Unión.

La Estrategia Global 2016

En junio de 2016 la Alta Representante Federica Mogherini presentó al Consejo Europeo el documento titulado *Shared Vision, Common Action: A Stronger*

medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros aliados de la OTAN. *Tratado de Lisboa, op. cit.*

47 Según el artículo 222 del TUE, la Unión movilizará todos los instrumentos disponibles, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros, para prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros; proteger a las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas; y prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de este, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista. También prestará asistencia a un Estado miembro en su territorio, a petición de sus autoridades políticas, en caso de catástrofe natural o de origen humano. *Ibidem.*

*Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*⁴⁸. La Estrategia Global parte del reconocimiento de que la región en la que se encuentra la UE es cada vez más inestable e insegura, y de que las crisis dentro y fuera de sus fronteras afectan a la vida de los ciudadanos europeos. También asume que ninguno de los Estados miembros tiene el poder ni los recursos necesarios para dar respuesta por sí solo a las amenazas a las que se enfrenta. Sin embargo, como una Unión de Estados con casi 500 millones de personas, su potencial es enorme. El enfoque “global” de la estrategia también hace referencia a un amplio espectro de políticas e instrumentos, desde las capacidades militares y antiterroristas, hasta las oportunidades de empleo y protección de los derechos humanos. La defensa del sistema de valores europeo es una constante en toda la estrategia, y se asume implícitamente que esto conlleva importantes divergencias políticas con determinados actores de la escena internacional (Rusia, China, países de Oriente Medio, etc.). La Estrategia Global pretende alimentar la ambición de una *autonomía estratégica*, en la que la Unión Europea combine el *poder no coactivo* con el *poder coercitivo*. Se trata de un documento que establece las líneas generales de una visión estratégica, tanto en la percepción y análisis del escenario geopolítico como en lo relativo a las líneas de acción política.

En él se delimitan las zonas de interés estratégico prioritario para la UE en torno al territorio de sus Estados miembros:

- Europa del este, hasta el Cáucaso y Asia Central. En esta zona se define a Rusia como “desafío para la estabilidad y la seguridad europea y de sus vecinos del este”.
- El Mediterráneo, Oriente Medio, Norte de África y Sahel, hasta África Central.

El resto del mundo queda en otra esfera de actuación, o simplemente se relega a un plano secundario. El Atlántico es definido como un espacio geopolítico importante desde el punto de vista de la relación con EE. UU., cuyo eje es el vínculo transatlántico, en el que se basa la defensa colectiva en el marco de la OTAN. Finalmente, otras áreas como América Latina, Asia Oriental y Meridional y el golfo Pérsico quedan en el ámbito de la cooperación política y económica, pero no como espacios claves para la seguridad europea. Es en el ámbito de la interdependencia económica en el que la seguridad y la estabilidad de Asia es

48 *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, Bruselas: European Union External Action Service, junio, 2016. Disponible en: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

importante para Europa, y en el que se inscribe el papel de China. Otras zonas —como los océanos Pacífico e Índico, y África central y meridional— quedan también en un plano secundario. Por otra parte, el Ártico queda como un espacio que debe mantenerse abierto a la cooperación, fuera de tensiones geopolíticas. La Antártida no es objeto de análisis. Se describe la actualidad como un periodo de crisis existencial para la UE, en la que se siente amenazada y su proyecto europeo está en entredicho. Se perciben amenazas “al este”, en África y en Oriente Medio, a través del terrorismo y el extremismo que también afectan a la propia Europa.

En cuanto a otras dimensiones de la seguridad, el ciberespacio es objeto de estudio detallado en el documento y adquiere una posición prioritaria. En los espacios marítimos se analiza la importancia de la seguridad de las rutas oceánicas. Sin embargo, los fondos marinos en espacios marítimos internacionales y el espacio ultraterrestre quedan también en un plano secundario, con algunas referencias en el marco de la evolución de la gobernanza mundial en el siglo XXI.

La seguridad sanitaria para la protección de la salud se introduce en el apartado de gobernanza mundial como punto de partida para el desarrollo de políticas y medidas para la prevención de pandemias. Se trata de una línea de acción que se ha puesto a prueba en 2020 con la pandemia de COVID-19, en la que la UE ha debido desarrollar urgentemente mecanismos de cooperación europea que hasta ese año eran inexistentes o insuficientes⁴⁹.

Según la Estrategia de 2016, la UE sigue profundizando el vínculo transatlántico y su asociación con la OTAN, además de conectar con nuevos interlocutores, todo ello para promover una gobernanza mundial reformada y con ella hacer frente a los retos del siglo XXI, compartiendo responsabilidades a escala global con sus socios y fomentando un orden mundial basado en normas, con el multilateralismo como principio esencial y las Naciones Unidas como núcleo. La Estrategia Global de la UE define cinco prioridades⁵⁰:

1. *La seguridad de la Unión*, con un nivel adecuado de ambición y autonomía estratégica. Aumentará los esfuerzos en materia de defensa, cibernética, lucha contra el terrorismo, energía y comunicaciones estratégicas. Los Estados miembros deben plasmar sus compromisos de asistencia mutua y solidaridad

49 Este tema se retoma con mayor precisión en la *Estrategia de Seguridad 2020*, en pleno auge de las políticas de seguridad sanitaria.

50 *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, op. cit., pp. 6-8.

consagrados en el TUE. La UE intensificará su contribución a la seguridad colectiva de Europa, trabajando estrechamente con sus socios, comenzando por la OTAN.

2. *Resiliencia estatal y social de los vecinos orientales y meridionales.* Invertir en la resiliencia de Estados y sociedades situados al este de Europa hasta Asia Central, y al sur hasta África Central.
3. *Un enfoque integrado de los conflictos.* La UE actuará en todas las fases del ciclo del conflicto, actuando en la prevención y respuesta a las crisis, invirtiendo en la estabilización y evitando la desmovilización cuando surja una nueva crisis, actuando en los diferentes niveles de gobernanza. Destacan los conflictos de Siria y Libia, con dimensiones locales, nacionales, regionales y mundiales que es preciso abordar.
4. *Órdenes regionales de cooperación.* La UE apoya la creación y consolidación de órdenes regionales de cooperación en todo el mundo: en Europa; en el Mediterráneo, Oriente Próximo y África; en todo el Atlántico, tanto septentrional como meridional; en Asia y en el Ártico.
5. *Gobernanza mundial para el siglo XXI.* Compromiso con un orden mundial basado en el derecho internacional, que garantice los derechos humanos, el desarrollo sostenible y el acceso al patrimonio común universal. La UE aboga por unas Naciones Unidas fuertes como pilar del orden mundial basado en normas. El compromiso de la UE se plasma en una aspiración a transformar —y no solo a conservar— el sistema actual.

Para pasar de la visión a la acción se impulsarán las prioridades movilizando las capacidades de la UE⁵¹. Una Unión más fuerte requiere inversión en todas las dimensiones de la política exterior, y en particular es urgente la inversión en seguridad y defensa, ya que se necesitan capacidades para responder a las crisis exteriores, para apoyar el desarrollo de las capacidades de sus socios y para garantizar la seguridad de Europa. La cooperación en defensa es un elemento central de esta estrategia, lo que requiere la creación de una industria europea de defensa sólida, fundamental para sostener la autonomía estratégica, de decisión y de acción de Europa. A continuación, la *Estrategia Global* estructura todas estas cuestiones por su finalidad en relación con varios principios⁵²:

51 *Ibidem*, pp. 8-9.

52 *Ibidem*, pp. 10-13.

- Promover los intereses de los ciudadanos, en los que están integrados los valores fundamentales de la UE: la paz, la seguridad, la prosperidad, la democracia y un orden mundial basado en normas.
- Los principios rectores de la acción exterior de la UE:
 - Unidad de objetivos entre los Estados miembros y entre sus instituciones, y la unidad de actuación mediante la aplicación de políticas coherentes.
 - Interacción en un mundo cada vez más conectado.
 - Responsabilidad para prevenir conflictos violentos, para responder ante las crisis que surjan, facilitar acuerdos que los afectados puedan asumir como propios y asumir compromisos a largo plazo, tanto en Europa como en las regiones circundantes, contemplando también “intervenciones específicas en otros lugares del planeta”, a nivel mundial, para abordar las causas profundas de los conflictos y la pobreza, y para defender la indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos.
 - Asociación para la responsabilidad compartida, que será un principio rector en la promoción de un orden mundial basado en normas.

En cuanto a las cinco prioridades citadas de la acción exterior de la UE, las cuestiones temáticas antes analizadas se ordenan de la forma siguiente⁵³:

1. La primera prioridad de acción exterior es la **seguridad de la Unión**. Se definen cinco líneas de acción:
 - Potenciar la seguridad y defensa frente a las amenazas externas, tanto para contribuir al esfuerzo de la OTAN como para actuar de manera autónoma si fuese necesario.
 - Lucha contra el terrorismo, con mayor solidaridad y mayores inversiones, intercambio de información y cooperación en materia de inteligencia entre los Estados miembros y las agencias de la UE, refuerzo de la seguridad de los suministros, la protección de las infraestructuras críticas, la potenciación del marco voluntario de gestión de *ciber crisis* y lucha contra el extremismo violento. Desarrollar una cooperación antiterrorista en África del Norte, Oriente Próximo, los Balcanes Occidentales y Turquía, entre otros.

53 *Ibidem*, pp. 14-35.

- Ciberseguridad, dotando a la UE y ayudando a los Estados miembros para que se protejan de las ciberamenazas, manteniendo al mismo tiempo un ciberespacio abierto, libre y seguro, reforzando las capacidades tecnológicas destinadas a mitigar las amenazas y la resiliencia de las infraestructuras críticas, las redes y servicios, así como la reducción de la delincuencia informática.
 - Seguridad energética, diversificando sus fuentes, proveedores y rutas de suministro, especialmente en el ámbito del gas⁵⁴, y promoviendo el máximo nivel de seguridad nuclear en terceros países.
 - Comunicación estratégica, invirtiendo en diplomacia pública para conectar la política exterior de la UE con los ciudadanos y comunicarla mejor a los socios, fomentando un entorno abierto y crítico de medios de comunicación dentro y fuera de la UE, también colaborando con los agentes locales y a través de los medios sociales.
2. La segunda prioridad de la acción exterior de la UE es la **resiliencia estatal y social de los vecinos orientales y meridionales de la UE** antes citados (los Estados al este de la UE, hasta Asia Central, y al sur, hasta África Central), ya que la fragilidad más allá de las fronteras europeas amenaza los intereses vitales de la UE. Un instrumento clave en este marco es la *política de ampliación* (abierta a cualquier Estado europeo que respete y promueva los valores consagrados en los Tratados europeos) basada en condiciones estrictas y equitativas. En segundo lugar, está la *Política Europea de Vecindad* (PEV), tanto al este como al sur, para los que desean estrechar relaciones con la Unión. Una tercera línea de acción es el *apoyo a la resiliencia en las regiones circundantes* mediante una gobernanza integradora y responsable, esencial para la lucha contra el terrorismo, la corrupción y la delincuencia organizada y para la protección de los derechos humanos. La cuarta línea de acción en este ámbito es una *política migratoria* más eficaz, centrando la atención en los países de origen y de tránsito de los migrantes y refugiados, con apoyo humanitario, a la educación, a las mujeres y a los niños, para elaborar con ellos enfoques comunes para el desarrollo, la diplomacia, la movilidad, la migración legal, la gestión de las fronteras, la readmisión y el retorno.

54 La protección de infraestructuras críticas, considerada como una prioridad, cobra especial relevancia tras la destrucción por sabotaje del gasoducto submarino Nordstream 1 en el Báltico, en septiembre de 2022. Se trata de una amenaza que también podría afectar a otros tramos de la red de suministros energéticos en Europa.

3. La tercera prioridad de acción exterior de la UE es abordar con un **enfoque integrado los conflictos y las crisis** mediante la utilización de todos los instrumentos y políticas disponibles orientados a la prevención, la gestión y la resolución de conflictos. Se trata de un planteamiento de múltiples niveles, actuando a escala local, nacional, regional y mundial, con un enfoque multilateral que comprometa a todos los actores que estén presentes e involucrados, incluidas organizaciones regionales e internacionales, donantes bilaterales y sociedad civil. En este enfoque integrado destacan las siguientes líneas de acción:
 - *Actuación preventiva en favor de la paz.*
 - *Proporcionar seguridad y apoyar la estabilización.*
 - *Resolución de conflictos* propiciando la gobernanza inclusiva a todos los niveles.
 - Impulsar una *economía política de la paz*, propiciando las condiciones para que pueda arraigar y consolidarse la economía legítima, el acceso a la ayuda humanitaria y crear condiciones para que puedan existir medios legítimos de subsistencia, con mayores sinergias entre la ayuda humanitaria y la ayuda para el desarrollo.

4. La cuarta prioridad es **fomentar órdenes regionales de cooperación**, buscando la inspiración recíproca de las diferentes experiencias regionales. La Estrategia Global aborda en este apartado varias cuestiones:
 - *Europa y el orden de la seguridad europea.* Destaca el respeto a la soberanía, la independencia y la integridad territorial de los Estados, la inviolabilidad de las fronteras y la resolución pacífica de conflictos como elementos clave del orden de la seguridad europea, consagrados en el Acta Final de Helsinki y la Carta de París. El documento denuncia la violación del derecho internacional por Rusia y la desestabilización de Ucrania, problemas que se suman a los conflictos existentes en la región del mar Negro y que constituyen un desafío para la seguridad europea. La gestión de las relaciones con Rusia es un reto estratégico importante, ya que la UE no reconoce la anexión ilegal de Crimea por Rusia ni acepta la desestabilización del este de Ucrania. No obstante, se admite que la UE y Rusia son interdependientes, por lo que debe buscarse el diálogo con Moscú e intentar trabajar conjuntamente de modo selectivo sobre asuntos de interés común (el clima, el Ártico, la seguridad marítima, la educación, la investigación y la cooperación

- transfronteriza). La UE fomentará la cooperación con el Consejo de Europa y la OSCE.
- El *Mediterráneo, Oriente Próximo y África*. La UE debe afrontar en estas regiones la amenaza del terrorismo, y los desafíos demográficos, migratorios y del cambio climático, así como aprovechar las oportunidades de prosperidad compartida. En el Magreb y en Oriente Próximo apoyará la cooperación multilateral en ámbitos muy diversos: la seguridad de las fronteras, los tráfico ilícitos, la lucha antiterrorista, la no proliferación, el acceso al agua y la seguridad alimentaria, la energía y el cambio climático, las infraestructuras y la gestión de catástrofes. Se fomentará el diálogo y la negociación para resolver los conflictos regionales (Siria, Libia, Palestina-Israel, Turquía-Chipre), así como el diálogo con los países del Golfo, y también con Irán en el marco del acuerdo nuclear de 2015. También se abordarán las interconexiones entre el norte de África y el África subsahariana, y entre el Cuerno de África y Oriente Próximo, así como la dinámica transfronteriza en el norte y el oeste de África, el Sahel y la región del Lago Chad.
 - En el Atlántico destaca la importancia del vínculo transatlántico en la OTAN, las relaciones con los EE. UU. y Canadá. La UE profundizará su asociación con la OTAN a través del desarrollo coordinado de las capacidades de defensa y acciones de refuerzo mutuo para hacer frente a las *amenazas híbridas* y a las *ciberamenazas*, y para promover la seguridad marítima. También se incluye el objetivo de ampliar la cooperación con América Latina y el Caribe.
 - Se percibe una relación directa entre la seguridad de Asia y la prosperidad europea. Son prioritarias las relaciones y la cooperación con China, con socios estratégicos como Japón y la India, con la República de Corea, con Indonesia y también con asociaciones regionales como ASEM y ASEAN y sus Estados miembros. En Asia Central y el sureste asiático se intensificará la cooperación en la lucha contra el terrorismo, la lucha contra tráfico ilícitos, sobre migración, transportes, comercio y energía. El documento también preveía en 2016 contribuir a la estabilización de Afganistán.
 - La UE tiene interés en que el Ártico siga siendo un área de “baja tensión”, manteniendo la cooperación en el Consejo Ártico. Se prestará atención a cuestiones relacionadas con el clima, la investigación medioambiental, desarrollo sostenible, telecomunicaciones y búsqueda y salvamento.
5. La quinta prioridad de la UE es una **gobernanza mundial para el siglo XXI**. La UE está comprometida con un orden mundial basado en el Derecho

internacional, incluidos los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Este compromiso se plasma en una “aspiración a transformar” más que a limitarse a conservar el sistema tal y como es actualmente. Por ello, promoverá reformas en el sistema de las Naciones Unidas (incluidos el Consejo de Seguridad, y las instituciones financieras internacionales), ya que la resistencia al cambio podría conllevar la erosión de las instituciones multilaterales y favorecer la aparición de formaciones alternativas, en detrimento de los Estados miembros de la UE. También se requiere una inversión en las Naciones Unidas, en sus funciones de mantenimiento de la paz, de mediación, de consolidación de la paz, asistencia humanitaria, y en el cumplimiento de los compromisos adquiridos en materia de desarrollo sostenible y de cambio climático.

Dado que la UE tiene la mayor economía del mundo y es uno de los principales motores del comercio y de la inversión mundiales, se considera necesaria una mayor profundización de las normas que los regulan mediante acuerdos de libre comercio de amplio alcance (con EE. UU., Japón, Mercosur, India, ASEAN y otros socios), dando a la Organización Mundial del Comercio un papel central en las negociaciones. Otro interés de la UE es la promoción de la seguridad marítima para garantizar rutas oceánicas abiertas y protegidas, esenciales para el comercio y para el acceso a los recursos naturales. También promoverá la universalización y aplicación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, incluidos los mecanismos de resolución de conflictos.

La ampliación del ámbito de aplicación de las normas, de los regímenes y de las instituciones internacionales es otro objetivo prioritario relacionado con el fortalecimiento de la gobernanza mundial, especialmente la universalización y aplicación de los tratados y regímenes multilaterales de no proliferación y de control de armamento; la resolución de las crisis de proliferación; la promoción de los regímenes de control de exportaciones de tecnología militar, NRBQ y de doble uso.

Con el fin de evitar riesgos de seguridad, la Estrategia Global fija el objetivo de desarrollar normas multilaterales que garanticen la seguridad y el acceso sostenible al *patrimonio común universal* en ámbitos que se encuentran “en los confines de la reglamentación multilateral”: el *mundo digital* —en particular mediante la promoción de un internet mundial gratuito y seguro—; el *ciberespacio* y la ciberseguridad; el *espacio ultraterrestre*; el *sector energético*; la *biotecnología*; la *inteligencia artificial*; la *robótica*; y los *aparatos pilotados a distancia*. Finalmente, en el ámbito de la salud se buscará una mayor eficacia en la prevención y detección de las *pandemias* mundiales y en la manera de responder a

las mismas. Para abordar todas estas cuestiones en el ámbito de la gobernanza mundial, la UE buscará la asociación y participación de otros actores relevantes, cooperando con Estados, con organizaciones, con el sector privado y con la sociedad civil, principalmente trabajando en cooperación con las Naciones Unidas. Otros socios fundamentales de la UE son EE. UU., organizaciones regionales, y socios estratégicos afines en Asia, África y las Américas. Pero la UE también tratará estos asuntos con los agentes no estatales fundamentales, en particular los de la sociedad civil.

Partiendo de estas prioridades, la Alta representante presentó al Consejo un *Plan de aplicación en el ámbito de la seguridad y la defensa* para plasmar en términos operativos la visión definida en la Estrategia Global. De este plan destacan cuatro propuestas⁵⁵:

- Hacer una *revisión anual coordinada de la defensa*, analizando los gastos asociados.
- Desarrollar una nueva *cooperación estructurada permanente* (CEP) única para aquellos Estados miembros que deseen asumir un compromiso mayor en materia de seguridad y defensa.
- Creación de una *Capacidad Militar de Planificación y Ejecución* para mejorar las estructuras de gestión de crisis,
- Fortalecer los instrumentos de *respuesta rápida* de la Unión recurriendo —entre otros medios— a los grupos de combate de la Unión.

En noviembre de 2016, la Alta Representante presentó un *Plan de Acción Europeo de Defensa* con propuestas orientadas a la creación de un Fondo Europeo de Defensa centrado en la investigación en el ámbito de la defensa y el desarrollo de capacidades⁵⁶. Este plan partía de la premisa de que los Estados miembros de la UE ocupaban el segundo lugar a escala mundial en gasto militar, después de los EE. UU., con un total de 203.000 millones de euros destinados a la defensa en 2015. No obstante, este gasto era susceptible de una gestión más eficiente debido

55 Véase: *Implementation Plan on Security and Defence*. Disponible en: <https://www.coe-civ.eu/kh/implementation-plan-on-security-and-defence#:~:text=Summary%3A%20The%20implementation%20plan%20on,the%20EU%20and%20its%20citizens>.

56 Véase: *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Plan de Acción Europeo de la Defensa, Bruselas, 30 de noviembre de 2016. Disponible en: <https://www.eea.europa.eu/policy-documents/communication-from-the-commission-to-1>

a diversos factores, entre ellos la fragmentación del mercado europeo de defensa, la duplicación de capacidades militares, la insuficiente colaboración industrial y la ausencia de interoperabilidad. El plan tenía por objeto mejorar la relación coste-eficacia del gasto en defensa, mejorar la cooperación en materia de defensa y crear una base industrial más sólida. El plan constaba de tres pilares⁵⁷:

- Creación de un Fondo Europeo de Defensa.
- Fomento de las inversiones en la industria de defensa.
- Refuerzo del mercado único de la defensa.

En diciembre de ese mismo año, el Consejo aprobó un plan para aplicar las decisiones relacionadas con la cooperación entre la UE y la OTAN. En 2017 el Consejo Europeo impulsó la creación de la *Capacidad Militar de Planificación y Ejecución*, estructura diseñada para mejorar la capacidad de respuesta en la planificación y ejecución de misiones militares⁵⁸. Por otra parte, se están desarrollando en la actualidad 34 proyectos de *Cooperación Estructurada Permanente* con participación de 25 Estados miembros. En esta misma línea, la Comisión Europea ha creado en 2018 un *Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa* para apoyar la competitividad y la capacidad de innovación de la industria de defensa europea.

En cuanto a las relaciones entre la UE y la OTAN en el ámbito de la seguridad y la defensa, tras una *Declaración conjunta* sobre la asociación estratégica UE-OTAN en 2016, ambas organizaciones firmaron una *Declaración adicional* en 2018 para ampliar el alcance de su cooperación, que condujo a 74 propuestas comunes. Destaca la cooperación conjunta en la lucha contra las amenazas híbridas y contra las amenazas a la ciberseguridad. Este esfuerzo conjunto ha llevado a la creación de un Centro de Excelencia para la Lucha contra las Amenazas Híbridas, con sede en Helsinki. La cooperación en este ámbito se enmarca en los compromisos adquiridos por los Estados en el marco de la OTAN, que seguirá siendo para los aliados europeos el fundamento de su defensa colectiva. Todo ello implica que los futuros acuerdos de defensa colectiva de la UE deberían establecerse en concertación con la OTAN.

57 Véase: *Cooperación de la UE en materia de seguridad y defensa*, Consejo Europeo. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/defence-security/>

58 Esta estructura ha supervisado tres misiones de la UE: en Mali, en Somalia y en la República Centroafricana.

Estrategia de Seguridad 2020

El concepto de “Unión de Seguridad” fue introducido en la UE por una Comunicación de la Comisión en 2016, “Paving the Way Towards an Effective and Genuine Security Union”⁵⁹, concepto que se había desarrollado en la Agenda Europea de Seguridad de 2015 e introducido después en el ámbito de competencias de la Comisión. En 2019, el expediente de la Unión de Seguridad se integró en la cartera del vicepresidente para la “promoción del estilo de vida europeo”. Una comunicación de la Comisión de julio de 2020 presenta la *Estrategia de Seguridad Europea*⁶⁰, orientada a proteger a los ciudadanos, su seguridad personal y los derechos fundamentales, como bases para la confianza y el dinamismo en la economía, la sociedad y la democracia. La *Estrategia de Seguridad* de la UE abarca el periodo 2020-2025, con un enfoque multidisciplinar, en el que no se abordan desafíos estratégicos en el plano militar o geopolítico.

El documento se elaboró en el contexto de la crisis sanitaria del COVID-19 y, por lo tanto, está desarrollado desde una perspectiva amplia y basada en nuevas nociones sobre el alcance y la naturaleza de las amenazas para la seguridad: la necesidad de garantizar la seguridad tanto en el entorno físico como en el digital; la importancia de una autonomía estratégica para las cadenas de suministro de productos, servicios, infraestructuras y tecnologías vitales; así como la necesidad de implicar a todos los sectores y todos los ciudadanos en un esfuerzo común. Partiendo del principio de la responsabilidad principal de los Estados miembros en materia de seguridad, la Estrategia de la UE asume que la seguridad de cada Estado miembro “es la seguridad de todos”. La UE puede aportar una respuesta multidisciplinar e integrada⁶¹. La Estrategia de Seguridad describe un panorama de amenazas en rápida transformación. Se mencionan las amenazas a la ciberseguridad; la ciberdelincuencia; y la asertividad de las políticas industriales de terceros países, junto al robo de propiedad intelectual por medios cibernéticos.

59 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL. *Delivering on the European Agenda on Security to Fight Against Terrorism and Pave the Way Towards an Effective and Genuine Security Union*, COM/2016/0230 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0230>.

60 *EU Security Union Strategy*. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the EU Security Union Strategy, Bruselas, 24 de julio de 2020 COM(2020) 605 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0605>

61 Véase: *EU Security Union Strategy*, op. cit., p. 1 y ss.

Todo ello está cambiando el paradigma estratégico de protección y promoción de los intereses europeos, una situación agravada por el aumento de las aplicaciones tecnológicas de doble uso, que hacen que un sector fuerte de tecnología civil constituya un importante activo para reforzar las capacidades de defensa y seguridad. En este contexto, se menciona el espionaje industrial por su incidencia significativa en la economía, el empleo y el crecimiento de la UE.

El documento cita también como graves amenazas para la Unión y sus ciudadanos el terrorismo, la delincuencia organizada y los ataques híbridos por parte de actores estatales y no estatales que se aprovechen las vulnerabilidades a través de una combinación de ciberataques, daños a infraestructuras críticas, campañas de desinformación y de radicalización del discurso político. Estas amenazas combinan actividades coercitivas y subversivas y de métodos convencionales y no convencionales (diplomáticos, militares, económicos y tecnológicos) para alcanzar objetivos específicos, aunque manteniéndose por debajo del umbral de la guerra declarada formalmente. La Estrategia de la UE propone varias líneas de actuación para hacerles frente⁶²:

- Una respuesta coordinada para el conjunto de la sociedad, desarrollando capacidades y medios para la detección temprana, la prevención y la respuesta rápida a las crisis.
- Centrarse en los resultados, con una estrategia basada en el rendimiento, fundamentada en la evaluación de las amenazas y los riesgos para orientar los esfuerzos.
- Conectar a todos los actores de los sectores público y privado en un esfuerzo común, a pesar de las reticencias que puedan existir a la hora de compartir información. La industria tiene una parte considerable de la infraestructura digital y no digital, que es esencial para luchar con eficacia contra la delincuencia y el terrorismo.

En cuanto a las prioridades estratégicas para la *Unión de la Seguridad*, se citan cuatro⁶³: un entorno de seguridad con garantías de futuro; hacer frente a las amenazas cambiantes; proteger a los europeos del terrorismo y la delincuencia organizada; y un ecosistema europeo de seguridad sólido.

62 *Ibidem*.

63 *Ibidem*, pp. 6-30.

1. En el **entorno de seguridad con garantías de futuro** se enmarca la protección y resiliencia de las infraestructuras críticas, así como los efectos de las inversiones extranjeras directas que puedan afectar en materia de seguridad a infraestructuras críticas o a tecnologías críticas, cuestiones que deben someterse también a las evaluaciones llevadas a cabo por los Estados miembros y la Comisión en el marco europeo de supervisión de la inversión extranjera directa⁶⁴. En este campo se incluye la ciberseguridad, que también tiene una relevancia económica. Según el documento, el Fondo Monetario Internacional ha estimado que las pérdidas anuales debidas a ciberataques ascenderían a un 9 % de los ingresos netos de los bancos en todo el mundo. Por otra parte, dada la instalación de la infraestructura para las redes 5G en toda la UE y la futura dependencia de muchos servicios críticos de dichas redes, las consecuencias de una perturbación sistémica y generalizada serían muy graves. En este sentido, necesidades prioritarias de cara al futuro son el desarrollo de una cultura de la ciberseguridad “por diseño”; la creación de alianzas internacionales para seguir prevenir, disuadir y responder los ciberataques; la creación de un marco para dar una respuesta diplomática conjunta de la UE a actividades informáticas malintencionadas en el marco de la política exterior y de seguridad común, incluyendo *medidas restrictivas* (sanciones).

Otra cuestión importante es la protección de los espacios públicos, dado que los recientes atentados terroristas se han dirigido contra espacios públicos, incluidos los lugares de culto y centros de transporte, amenaza agravada por el terrorismo y el extremismo. Esto requiere tanto una mayor protección física de dichos lugares como sistemas de detección adecuados, aunque sin socavar las libertades de los ciudadanos. También en el marco de la lucha antiterrorista, se requiere un seguimiento del mercado de vehículos aéreos no tripulados, en continua expansión, que además de múltiples usos legítimos también pueden ser instrumento de agresión.

2. En la segunda prioridad, **hacer frente a las amenazas cambiantes**, la Estrategia de la UE incluye la lucha contra la ciberdelincuencia. Se requiere una modernización de los instrumentos técnicos y legislativos, y de los métodos de investigación policial y judicial para adaptarse a las nuevas tecnologías y las amenazas emergentes. Se necesitan nuevos instrumentos, nuevas capacidades y técnicas de investigación, que también permitan utilizar los datos obtenidos

64 *Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 2019. Establishing a Framework for the Screening of Foreign Direct Investments into the Union.* Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32019R0452>

como pruebas ante los tribunales. Se considera que la inteligencia artificial podría actuar como un potente instrumento para luchar contra la delincuencia, creando capacidades de investigación mediante el análisis de grandes cantidades de información y detectando pautas y anomalías. Sin embargo, el acceso a las pruebas digitales también depende de la disponibilidad de la información necesaria, aun cuando una parte sustancial de las investigaciones contra todas las formas de delincuencia y terrorismo implican el acceso a información cifrada, lo que también requiere capacidades complementarias para la investigación criminal.

La magnitud y diversidad de las amenazas híbridas no tienen precedentes, como ha demostrado el intento de instrumentalización de la pandemia de COVID-19 por parte de agentes estatales y no estatales, en particular mediante la manipulación del entorno informativo y el ataque a infraestructuras sanitarias básicas. Según la Estrategia de la UE, este tipo de ataques puede debilitar la cohesión social y socavar la confianza en las instituciones de la UE y en los gobiernos de los Estados miembros. Por ello, además del refuerzo de capacidades policiales y judiciales, teniendo en cuenta la constante evolución de las amenazas híbridas, se debe impulsar la integración del análisis de posibles amenazas híbridas en la formulación de todas las políticas. Para mejorar el conocimiento de la situación, los servicios de la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior estudiarán la forma de racionalizar los flujos de información procedentes de distintas fuentes, incluidos los Estados miembros y agencias de la UE, como Europol y Frontex. La Célula de Fusión de la UE contra las amenazas híbridas será el punto focal de la UE para la evaluación de estas amenazas.

3. **Proteger a los europeos frente al terrorismo y la delincuencia organizada** es la tercera prioridad de la Estrategia de 2020. A parte de las amenazas asociadas a formas conocidas de terrorismo y radicalización, el documento se refiere al intento de ciertos grupos terroristas de adquirir materiales nucleares, radiactivos, biológicos, y químicos, y de desarrollar sus conocimientos y capacidades para utilizarlos como arma. Se señala que la UE ha desarrollado la legislación más avanzada del mundo para restringir el acceso a los precursores de explosivos y detectar transacciones sospechosas destinadas a la fabricación de artefactos explosivos improvisados. Pero esta amenaza sigue siendo elevada. Se presta particular atención a los combatientes terroristas extranjeros en territorio europeo.

En este apartado se aborda la delincuencia organizada, destacando su coste económico y personal: en 2017 se investigó en Europa a más de 5.000 grupos de delincuencia organizada, y se calcula que las pérdidas económicas generadas

por su actividad y por la corrupción relacionada con ella representan entre 218.000 y 282.000 millones de euros al año. Se ha estimado que la corrupción por sí sola cuesta a la economía de la UE aproximadamente 120.000 millones de euros al año. Se trata de un fenómeno transfronterizo, que también opera desde la vecindad inmediata de la UE, lo que exige que se intensifique la cooperación operativa y el intercambio de información con los países vecinos. Otras actividades asociadas a la delincuencia organizada son el tráfico ilícito de armas de fuego, la trata de seres humanos, el tráfico ilícito de migrantes, los delitos contra el medio ambiente, y otros delitos económicos y financieros que afectan cada año a millones de ciudadanos y a miles de empresas en la UE. Por todo ello es importante la prevención y la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

4. Crear un **ecosistema de seguridad europeo sólido** es la cuarta prioridad de la Estrategia de Seguridad de la UE. Los gobiernos, los cuerpos y fuerzas de seguridad, el sector privado, el educativo y los propios ciudadanos deben estar comprometidos, equipados, y adecuadamente conectados para establecer las capacidades de preparación y resiliencia de todas las víctimas, en particular las más vulnerables, y de los testigos. Además, todas las políticas necesitan tener una dimensión de seguridad, a la que puede contribuir la UE a todos los niveles, incluida prevención de la violencia doméstica. Se estima necesario fomentar la cooperación y el intercambio de información entre los Estados y los agentes sociales y económicos. Una de las contribuciones más importantes para proteger a los ciudadanos es ayudar a los responsables de la seguridad a trabajar conjuntamente.

Es igualmente importante seguir desarrollando la cooperación policial operativa entre los Estados miembros. Uno de los principales instrumentos en este marco es el *Sistema de Información de Schengen*, utilizado para intercambiar datos en tiempo real sobre personas buscadas y desaparecidas. Europol también desempeña un papel clave a la hora de ampliar su cooperación con terceros países para luchar contra la delincuencia y el terrorismo, de forma coherente con otras políticas e instrumentos exteriores de la UE. Para ello Europol debe superar limitaciones importantes en lo relativo al intercambio directo de datos personales, un obstáculo para la lucha contra el terrorismo y la delincuencia. Es necesario evaluar el mandato de Europol para garantizar el desempeño de sus funciones. Otras entidades de la UE —como la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, Eurojust y la Fiscalía Europea— también deben mejorar el intercambio de información y cooperar más estrechamente entre ellas. La cooperación judicial se presenta como un complemento necesario para la

actividad policial en la lucha contra la delincuencia transfronteriza. La Fiscalía Europea y Eurojust necesitan disponer de medios para funcionar plenamente o reforzarse. Lo mismo cabe decir de la preparación de las fuerzas policiales frente a las “amenazas no tradicionales”. La Comisión estudia un posible mecanismo de coordinación a escala europea para las fuerzas policiales en casos de fuerza mayor, como pandemias.

Una gestión moderna y eficaz de las fronteras exteriores de la UE permite mantener la integridad de la *Zona Schengen* y garantizar la seguridad de los ciudadanos europeos. La participación de todos los agentes relevantes para garantizar el máximo de seguridad en las fronteras puede tener un impacto real en la prevención de la delincuencia transfronteriza y el terrorismo, contando con las actividades operativas conjuntas de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, que contribuyen a la prevención y la detección de la delincuencia transfronteriza en las fronteras exteriores e incluso fuera de la UE. El documento señala que es necesario reforzar en la UE la investigación y la innovación en materia de seguridad.

Un conocimiento básico de las amenazas para la seguridad y de la manera de combatirlas es necesario para conseguir un impacto positivo en el nivel de resiliencia de la sociedad. La concienciación sobre los riesgos de la ciberdelincuencia y la necesidad de protegerse ante ellos pueden añadirse a la protección de los proveedores de servicios frente a ciberataques. La información sobre los peligros y riesgos del tráfico de drogas también puede obstaculizar las actividades de los delincuentes.

En definitiva, se trata de una Estrategia de Seguridad basada en un enfoque funcional cercano a la sociedad y al sistema productivo, centrada principalmente en retos tecnológicos, terrorismo y criminalidad, pero con escasas referencias geopolíticas o territoriales, y en la que también está ausente el análisis de desafíos o amenazas de naturaleza militar. Subraya el apoyo de la UE al desarrollo de capacidades de las fuerzas de seguridad y de la justicia de los Estados miembros, pero no el de las fuerzas armadas. En este sentido, puede decirse que se trata de una “estrategia complementaria”, con elementos de un concepto moderno de seguridad colectiva que debe sumarse a otras estrategias nacionales de enfoque geopolítico más cercano a la lógica militar, tanto en el plano nacional como en el de la defensa colectiva. Por otra parte, hay en estos documentos una importante parte descriptiva sobre los esfuerzos e iniciativas llevados a cabo por la UE, aunque no se entra a analizar los resultados, como ocurre con la prospectiva sobre el control de pandemias y el desarrollo de la crisis sanitaria del COVID-19 durante el primer semestre de 2020.

Finalmente, al igual que en el caso de la Estrategia Global de 2016, en la Estrategia de Seguridad de 2020 prevalece la definición de zonas geográficas prioritarias delimitadas sobre una visión global de los intereses estratégicos de la UE.

La Brújula Estratégica 2022

La UE también se halla embarcada en un nuevo proyecto que viene a complementar a los anteriores, el *EU Strategic Compass*, o *Brújula Estratégica*, nuevo esfuerzo para valorar conjuntamente las amenazas de seguridad y defensa. Los objetivos se enmarcan en tres ámbitos:

1. Responder a conflictos y crisis exteriores.
2. Construir capacidades de socios y aliados.
3. Proteger a los europeos y a la UE.

La *Brújula Estratégica* se ha desarrollado en dos fases. En primer lugar, el análisis de riesgos y amenazas basado en la inteligencia acordada entre los Estados miembros, con enfoque de 360°, para un periodo de 5-10 años. En segundo lugar, la elaboración de un documento final de naturaleza política en el que se perfilan orientaciones precisas para lograr desarrollar una serie de capacidades militares y civiles, que ha sido refrendado por el Consejo Europeo de los días 24 y 25 de marzo de 2022. Se trata de un documento elaborado en el contexto de la guerra en Ucrania que pretende dotar a la Unión Europea de un ambicioso plan de acción para reforzar la política de seguridad y defensa de la UE entre 2022 y 2030⁶⁵. La *Brújula Estratégica* comienza con una descripción del entorno estratégico y de los retos principales a los que se enfrenta la Unión Europea: un entorno de seguridad más hostil que requiere un salto decisivo, con la voluntad de actuar, de reforzar la resiliencia y de invertir más y mejor en nuestras capacidades de defensa. Se trata de un documento político, en gran medida orientado a la comunicación estratégica, que analiza prácticamente los mismos desafíos y amenazas abordados en la *Estrategia Global de la UE* de 2016 y en su *Estrategia de Seguridad* de 2020, y recupera los elementos ya utilizados en estos documentos. De su contenido

65 *Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales (ES)*. Anexo del Documento 7371/22 de la Secretaría del Consejo. Bruselas: Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, 21 de marzo de 2022.

pueden destacarse cuatro líneas fundamentales: actuar, garantizar la seguridad de la UE, invertir y trabajar de manera asociativa⁶⁶.

1. Actuar para alcanzar los siguientes objetivos:

- Crear una Capacidad de Despliegue Rápido de la UE de hasta 5.000 efectivos militares para diferentes tipos de crisis.
- Crear una capacidad de desplegar una misión civil de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) con 200 expertos plenamente equipados en un plazo de 30 días, incluso en entornos complejos.
- Llevar a cabo periódicamente ejercicios reales en tierra y en el mar.
- Aumentar la movilidad militar.
- Reforzar las misiones y operaciones civiles y militares de la PCSD, promoviendo un proceso de decisión rápido y más flexible, actuando de manera más firme y garantizando una mayor solidaridad financiera.
- Utilizar todas las posibilidades que ofrece el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para respaldar a sus socios.

Se plantea el desarrollo de “fuerzas que abarquen todo el espectro de las operaciones, que sean ágiles y móviles, interoperativas, tecnológicamente avanzadas, eficientes en materia de energía y resilientes”, así como “la planificación y el desarrollo de las capacidades de defensa de la UE”⁶⁷.

2. Garantizar la seguridad de la UE.

- Impulsar sus capacidades de análisis de inteligencia.
- Desarrollar un conjunto de instrumentos y equipos de respuesta contra las amenazas híbridas.
- Desarrollar un conjunto de instrumentos de ciberdiplomacia y establecer una política de ciberdefensa de la UE.
- Elaborar un conjunto de instrumentos contra la manipulación de información y la injerencia por parte de agentes extranjeros.
- Elaborar una estrategia espacial de la UE para la seguridad y la defensa.
- Reforzar el papel de la UE en el ámbito de la seguridad marítima.

⁶⁶ *Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa, op. cit.*, pp. 13-46.

⁶⁷ *Ibidem*, pp. 30-31.

3. **Invertir**

Los Estados miembros de la UE se han comprometido a incrementar sustancialmente su gasto en defensa para que se corresponda con su ambición colectiva de reducir las carencias esenciales en materia de capacidades militares y civiles y a reforzar la base tecnológica e industrial de la defensa europea. La UE realizará las siguientes actuaciones:

- Mantener un “intercambio de puntos de vista sobre los objetivos nacionales en relación con el incremento y la optimización del gasto en defensa para satisfacer las necesidades de seguridad”.
- Ofrecer incentivos para fomentar la participación de los Estados miembros en proyectos colaborativos de desarrollo de capacidades y para que inviertan conjuntamente en elementos de apoyo estratégicos y capacidades de nueva generación para operar en los ámbitos terrestre, marítimo, aéreo, espacial y cibernético.
- Impulsar la innovación tecnológica en el ámbito de la defensa para subsanar las carencias estratégicas y reducir las dependencias tecnológicas e industriales.

4. **Trabajar de manera asociativa con el fin de hacer frente a las amenazas y los retos comunes.**

- Reforzar la cooperación con socios estratégicos (OTAN, Naciones Unidas) y los socios regionales (OSCE, Unión Africana y ASEAN).
- Desarrollar asociaciones bilaterales específicas, adaptadas a países afines y socios estratégicos (EE. UU., Canadá, Noruega, el Reino Unido y Japón, entre otros).
- Desarrollar asociaciones adaptadas en los Balcanes Occidentales, la vecindad oriental y meridional, África, Asia y América Latina mediante el refuerzo del diálogo y la cooperación, el fomento de la participación en misiones y operaciones de la PCSD y el apoyo al desarrollo de capacidades.
- Se incluye el Indo-Pacífico como área de interés geopolítico y económico crucial para la Unión Europea, donde se realizarán ejercicios marítimos conjuntos, además de aumentar la frecuencia de las escalas portuarias y patrullas de la UE.

En gran medida, la Brújula Estratégica reestructura ideas y objetivos ya planteados en documentos publicados previamente por la Unión Europea. Hay, sin

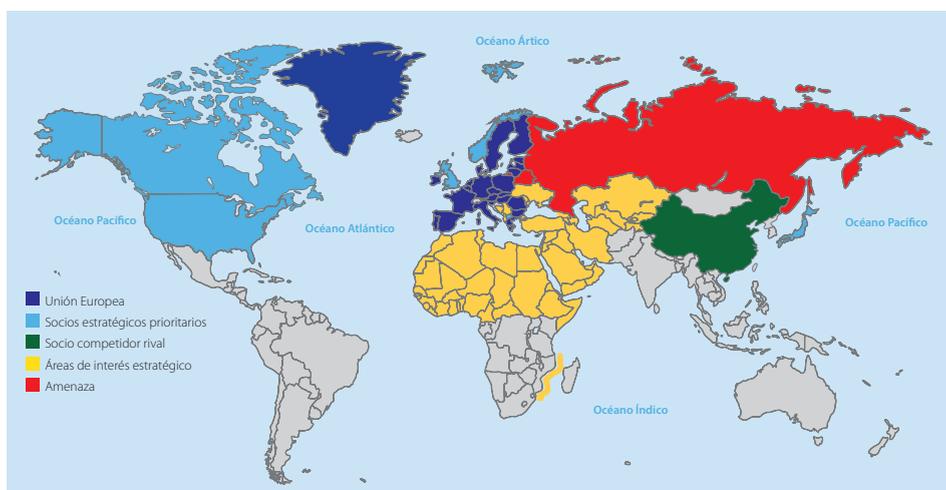
embargo, algunas ideas innovadoras relacionadas con la financiación y gestión de recursos para la defensa, que pueden contribuir a impulsar el desarrollo de las capacidades europeas. Entre ellas están las siguientes⁶⁸:

- Desarrollo de una propuesta de la Comisión que permita una exención del IVA para apoyar la adquisición conjunta y la copropiedad de capacidades de defensa desarrolladas de modo colaborativo dentro de la UE.
- Propuestas sobre nuevas soluciones de financiación para facilitar la adquisición conjunta por los Estados miembros de capacidades estratégicas de defensa de la UE.
- Tras la evaluación intermedia del Fondo Europeo de Defensa, proponer una posible modificación del Reglamento por el que se estableció el Fondo a fin de ajustar y reforzar el sistema de bonificación del Fondo Europeo de Defensa en aquellos casos en que los Estados miembros se comprometan a adquirir conjuntamente o tener en copropiedad las capacidades de defensa en fase de desarrollo.

En lo que se refiere al desarrollo de capacidades conjuntas, la Brújula Estratégica tiene objetivos modestos (fuerza despliegue rápido de 5.000 efectivos militares, incremento de la inversión en defensa sin precisar las cifras objetivo, el concepto de autonomía estratégica se menciona una sola vez y no ocupa un lugar central...). Pero, en su conjunto, puede considerarse como un paso más en la dirección establecida en la *Estrategia Global de la UE* de 2016. Es, por lo demás, un documento de prospectiva y análisis marcado por las circunstancias de la guerra en Ucrania, condicionado por el cambio fundamental en el entorno de seguridad euroatlántico que subraya la gravedad de la agresión militar de Rusia y el riesgo que implica el deseo de Moscú de delimitar áreas de influencia. China es considerada como socio, competidor económico y rival sistémico. Finalmente, en línea con la trayectoria estratégica y política de la UE desde su fundación, el documento destaca los valores e intereses compartidos con EE. UU., su socio estratégico más importante, así como la cooperación y asociación estratégica con la OTAN como pilares fundamentales del vínculo transatlántico. La *Brújula Estratégica* viene a completar las Estrategias de 2016 y de 2020. Tras su adopción en 2022, habrá que dar pasos para incrementar los recursos económicos y desarrollar los mecanismos necesarios para alcanzar los objetivos acordados.

68 *Ibidem*, p. 38.

La ayuda financiera y militar prestada por la Unión Europea a Ucrania desde el principio de la guerra ha supuesto el principio de una nueva etapa, quizá un despertar estratégico de Europa que se plasma, por primera vez en la historia, en la entrega de armas y suministros militares al país agredido, con la aprobación de todos los Estados Miembros y financiación directa de la UE. A pesar de distintos matices y limitaciones que distancian a unos de otros, la UE ha impuesto también duras sanciones a Rusia, incluidos los ámbitos financiero y energético. Estados tradicionalmente reacios a exportar armas a países en conflicto bélico, como Alemania, han autorizado el envío de armas a Ucrania. Estados neutrales como Suecia y Finlandia han solicitado su ingreso en la OTAN y han puesto en marcha programas de rearme. Es evidente que hay diferencias entre la posición de la neutral Austria o de la reticente Hungría y la de Polonia o los Estados bálticos. Pero todos ellos han llegado a acuerdos para hacer sentir el peso de Europa en esta crisis. Ahora la UE se enfrenta a retos muy importantes en materia de política energética, ya previsibles en 2021 por la evolución de los precios de los hidrocarburos, pero agravados por la guerra de Ucrania en 2022 y por su propia política de sanciones contra Rusia. La superación de estos retos energéticos con nuevas fuentes de energía e interconexiones en el continente europeo será clave para llevar a buen término una verdadera autonomía estratégica.



Proyección geográfica de las principales áreas de interés estratégico de la Unión Europea en materia de seguridad y defensa

3. La búsqueda de sinergias en el espacio euroatlántico

Aunque la Unión Europea y la Alianza Atlántica son organizaciones distintas y con objetivos diferentes, su evolución actual refleja una convergencia en el ámbito de la defensa que unos perciben como complementaria y en refuerzo mutuo, y otros como competencia y duplicación de esfuerzos. En los epígrafes precedentes se reflejan importantes diferencias entre la OTAN y la UE en materia de seguridad y defensa colectiva. Además de la diferente naturaleza de ambas organizaciones y de las diversas líneas de evolución a lo largo de las últimas décadas, un factor determinante es la presencia o ausencia de un *hegemon militar*. Mientras la OTAN ha aglutinado a los aliados en torno a la supremacía militar de EE. UU. desde la Segunda Guerra Mundial, la UE carece de un Estado miembro capaz de ejercer la misma función. Esto incide tanto en los mecanismos de liderazgo estratégico como en el desarrollo de capacidades militares y en los procesos de adopción de decisiones. La supremacía militar de EE. UU. condiciona su liderazgo estratégico en la Alianza Atlántica. Por la misma razón, cualquier reducción de su compromiso militar en Europa tendría efectos considerables.

La OTAN se enfrenta al hecho de su dispersión territorial, y en particular el distanciamiento geográfico del *hegemon militar* con respecto a otros aliados situados en zonas más próximas a las áreas de tensión. Todo ello implica la necesidad de contar tiempo suficiente para decidir, generar fuerzas, desplazarlas y desplegarlas, un tiempo que podría no estar disponible en determinados escenarios de crisis, especialmente en el caso de conflictos breves que conduzcan a situaciones de hechos consumados como punto de partida de ciertos adversarios para iniciar una negociación con ventaja. La alternativa a este desenlace, transcurrida la etapa inicial del conflicto, es una ofensiva tardía, aunque con superioridad militar frente a los adversarios —haciendo uso de todo el poder militar y económico de la Alianza— lo que podría conducir a una escalada peligrosa.

Tanto en la OTAN como en la UE el proceso de adopción de decisiones requiere involucrar a muchos Estados con diferentes prioridades en materia de seguridad. En el caso de la OTAN, si se invocase el Artículo 5 del Tratado de Washington, este proceso implicaría en muchos casos involucrar a los parlamentos nacionales en la decisión. La generación de fuerzas con contribuciones nacionales y el despliegue de unidades con distinto nivel tecnológico y procedencia geográfica es otro proceso complejo, incluidos factores especialmente importantes como la movilidad, la interoperabilidad y la logística. En todos estos ámbitos se han hecho grandes esfuerzos y se han obtenido resultados alentadores.

La actuación de ambas organizaciones en el este de Europa forma parte de un mismo proceso histórico: la integración de las nuevas democracias de Europa central y oriental en el mundo occidental. De forma paralela a las ampliaciones de la UE y de la OTAN hacia el este, se ha seguido una política de cooperación y diálogo con otros Estados, en la que también se pretendía incluir a Rusia como socio estratégico. Actualmente, la OTAN y la UE cooperan con otros países de Europa oriental y del Cáucaso Sur en el marco de programas *ad hoc* (Asociación para la Paz y Política Europea de Vecindad) para apoyar en ellos los procesos de transición política y de reforma económica que han emprendido sus respectivos gobiernos, con el fin de crear una zona de estabilidad basada en el Estado de derecho, el pluralismo democrático y la economía de mercado. En algunos casos, especialmente el de Ucrania, Rusia ha reaccionado ante este proceso como si fuese una amenaza para su seguridad, aumentando las tensiones en sus difíciles relaciones con los países occidentales. Estas tensiones en torno al alineamiento geopolítico de Ucrania se han agravado desde 2014.

El desenlace de la guerra de Afganistán, poniendo fin a 20 años de presencia militar de la OTAN, y las circunstancias en las que se ha desarrollado la retirada de tropas y evacuación desde dicho país en 2021 han abierto un proceso de reflexión en la OTAN y en la UE, que indudablemente incidirá en la futura estrategia de seguridad de ambas organizaciones y en la identificación de sus respectivas prioridades.

En muchas de las cuestiones citadas, como ocurre en los casos de Rusia, de China y del control de armamentos, la aspiración de las propuestas del secretario general de la OTAN realizadas en febrero de 2021 para transformar a la organización en un gran foro político y estratégico, con una coordinación política de los Estados miembros, puede encontrar reticencias en algunos de ellos. Por una parte, la percepción de China como “rival sistémico” no es unánime entre los aliados. Existen también distintos enfoques y matices en las relaciones entre los aliados de la OTAN y Rusia. Muchos de ellos tienen importantes intereses en China y en Rusia, que les hacen calibrar sus relaciones bilaterales con ellos desde enfoques en los que es difícil encajar la rivalidad sistémica.

Por otra parte, la voluntad de la OTAN de convertirse en un foro político de concertación entre aliados, de acuerdo con los objetivos de *NATO 2030*, parte del reconocimiento de que en la actualidad la coordinación de las políticas de seguridad en Europa —y de los aliados europeos en los foros multilaterales— se hace en el marco de los mecanismos de la UE, en cuya agenda ya están Rusia, China, el control de armamentos, el desarme, la no proliferación y las relaciones de cooperación con el Mediterráneo sur y Asia Pacífico, así como otras cuestiones de la

agenda de NNUU y de la OSCE. En esta coordinación orientada a formular posiciones comunes de la UE participan Estados neutrales que no siempre comparten los criterios que prevalecen en la OTAN. Lo mismo cabe decir de las medidas restrictivas y sanciones, que se negocian y aprueban en la UE, frecuentemente de forma concertada con EE. UU. y con otros aliados. La OTAN podría utilizarse como foro de intercambio de información y coordinación con todos ellos en materia de medidas restrictivas. Sin embargo, esta fórmula dejaría fuera a otros Estados afines que son actores relevantes en este ámbito, como Japón, Australia o la República de Corea, por lo que habría que considerar la posibilidad de encontrar un marco ampliado de concertación entre todos ellos.

Lo mismo cabe decir sobre programas comunes de I+D y proyectos industriales, con o sin financiación común, toda vez que la UE ya ha emprendido este camino desde sus estructuras internas y puede haber importantes intereses económicos en juego, además de la búsqueda de autonomía estratégica. No están aún claras las modalidades de coordinación OTAN-UE en estos ámbitos, pero es previsible que se avance hacia algún tipo de intercambio de información o concertación negociada que no implique renunciar a la autonomía para diseñar la política exterior de los aliados o su puesta en común en la UE, en función de los intereses de cada uno de ellos. En todo caso, la estrategia *NATO 2030*, al ser adoptada a nivel político por los jefes de Estado y de Gobierno, implicará cambios sustanciales para el futuro de la Alianza, entre ellos un refuerzo del debate político sobre seguridad con un espectro temático más amplio, la introducción definitiva de China en la agenda de seguridad euroatlántica y la extensión de las redes de cooperación y asociación en Asia-Pacífico. Una eventual articulación de India, Japón, República de Corea y Australia con los mecanismos de seguridad y defensa colectiva de la OTAN implicaría un salto geopolítico decisivo. Un paso importante en esta dirección ha sido la creación de un pacto trilateral de seguridad entre Australia, Reino Unido y EE. UU. en 2021 —el AUKUS— que incluye la cooperación tecnológica militar entre los tres países⁶⁹. Pero este pacto también

69 En el marco del AUKUS está prevista la transferencia a Australia de tecnología para construir submarinos de propulsión nuclear. La cooperación se extiende al desarrollo de inteligencia artificial, cibernética y tecnologías cuánticas con aplicaciones militares, entre otras. Este acuerdo supone la cancelación de un acuerdo para la construcción de submarinos con tecnología francesa para la marina australiana, lo que plantea nuevos interrogantes sobre la actitud del Gobierno francés hacia futuros desarrollos que impliquen la articulación del AUKUS con la OTAN. The White House, *Joint Leaders Statement on AUKUS*, Declaraciones y Comunicados de Prensa, Washington: The White House, 15 de septiembre de 2021. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/15/joint-leaders-statement-on-aucus/>

ha sido origen de una controversia con Francia, respaldada mayoritariamente por los aliados europeos continentales.

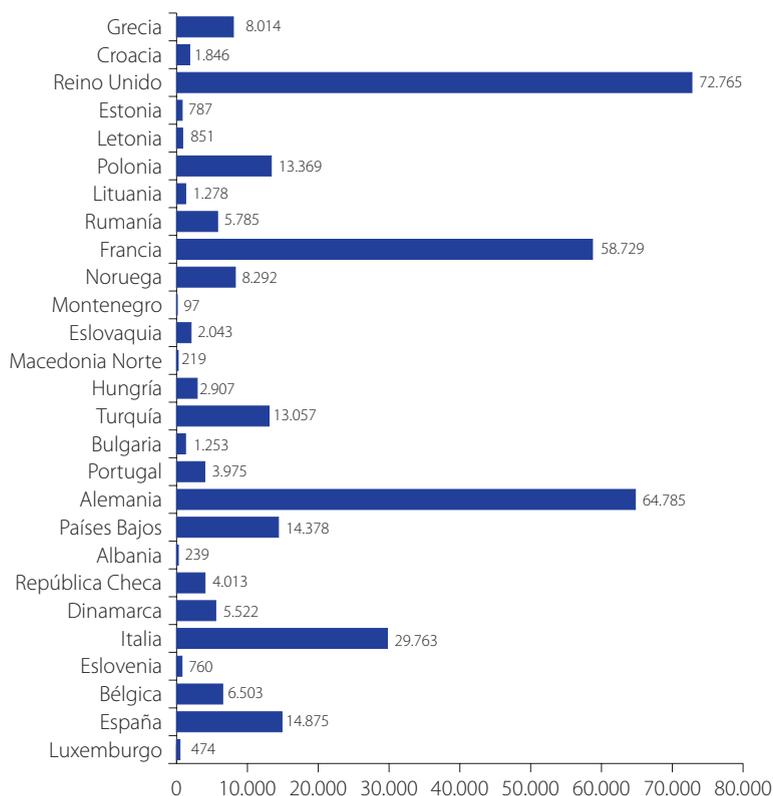
Con todo, no parece haber una alternativa viable a la seguridad y la defensa colectiva en el espacio euroatlántico, donde la unidad de los aliados —además de mantener todavía la supremacía militar— se basa en una clara sintonía del sistema de valores que defienden y en la visión multidisciplinar de sus estrategias de seguridad. Son claras las líneas de convergencia y, también las diferencias existentes. Quizá por esta razón sea conveniente poner énfasis en las sinergias posibles para sacar ventaja de las diferencias entre ambas organizaciones, haciendo complementarias sus respectivas estrategias y capacidades, de forma que se refuercen mutuamente. Las propuestas realizadas en febrero de 2021 por el secretario general de la OTAN también requerirán la convergencia con la UE para poder llevarse a cabo, en la medida en la que son sus mecanismos políticos los que permiten poner en práctica políticas comunes en las relaciones internacionales, en foros multilaterales de desarme y no proliferación y en la adopción de medidas restrictivas. Por otra parte, planificación, movilidad, inversión, interoperabilidad, ejercicios multinacionales, fuerzas pre-asignadas, despliegue rápido y mayores recursos son elementos necesarios para avanzar hacia la construcción de una autonomía estratégica europea que redundan en beneficio de la Alianza Atlántica. El hecho de que la mayoría de los Estados miembros de la UE sean también miembros de la OTAN debería facilitar una convergencia de intereses y el desarrollo de una cooperación eficaz entre ambas organizaciones.

El gasto militar en Europa está concentrado principalmente en tres Estados —Reino Unido, Alemania y Francia— y solo los dos últimos son miembros de la UE. En 2019, el gasto total en defensa en la UE ascendía a 186.000 millones de euros, un 1.4 % del PIB agregado de los miembros de la Agencia Europea de Defensa, y un 2.9% del gasto público⁷⁰. Se destinaron 41.400 millones a inversión en equipo e I+D. Se trata, por tanto, de cifras muy importantes que situarían a la UE en tercer lugar del mundo, después de EE. UU. y China, aunque inferiores a las necesidades derivadas de los objetivos establecidos y de sus ambiciones estratégicas. Existe, por otra parte, una fragmentación de los recursos y duplicación de gasto que reduce los resultados agregados de los Estados miembros. Factores como la salida del Reino Unido de la UE y la tendencia de los Estados miembros a polarizarse en grupos de identidad o de interés cuando se abordan temas más

70 Agencia Europea de Defensa, “*European defence spending hit new high in 2019*”. 28 de enero de 2021. Disponible en: <https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2021/01/28/european-defence-spending-hit-new-high-in-2019>

controvertidos en los que no hay consenso se presentan como retos importantes en este proceso.

**Gasto en defensa de los aliados europeos,
precios corrientes en millones de dólares USA (2021)**



Fuente: OTAN, *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2021)*, PR/CP(2021)094, Bruselas: OTAN, 11 de junio de 2021.

El debate sobre una futura *autonomía estratégica europea* ha girado en torno a las ideas de una duplicación de esfuerzos en detrimento de las capacidades y de la cohesión de la Alianza —según los críticos— o de una potenciación de capacidades europeas complementarias a las de la OTAN y coherentes con la defensa colectiva. Es por ello fundamental prestar especial atención a la complementariedad entre la OTAN y la UE en la construcción de una arquitectura

de seguridad euroatlántica y a la coordinación de sus actuaciones. La UE ha establecido a lo largo de los últimos 20 años los fundamentos de una defensa europea aún por desarrollar. En este marco, también es fundamental seguir trabajando en capacidades de resiliencia que permitan restablecer equilibrios a corto plazo en caso de crisis, desarrollar una planificación ágil frente a posibles escenarios, con suficientes fuerzas pre-asignadas dotadas del armamento, la logística, la movilidad y la rapidez necesarias. Para todo ello es necesario disponer de recursos suficientes.

Se ha abordado ampliamente en este capítulo y en el capítulo II el debate sobre el gasto militar en la OTAN y el objetivo del 2% del PIB. En la actualidad estamos aún lejos de alcanzar este objetivo. Sin embargo, el catálogo de fuerzas de la OTAN presenta capacidades militares formidables, especialmente gracias a la contribución de EE. UU., pero también de otros aliados. Un cambio en las prioridades estratégicas de EE. UU. hacia el Indo-Pacífico alteraría este balance.

En el caso de la UE, los resultados en el desarrollo de capacidades son aún modestos si se comparan con su gasto militar agregado y su catálogo de fuerzas nacionales. A mediados de 2021, el Alto Representante de la UE reclamaba una fuerza de reacción rápida de 5.000 efectivos para poder intervenir con autonomía estratégica en caso de crisis, superando el concepto de grupos de combate de 1.500 efectivos, que aún no han intervenido nunca en una crisis. Dejando al margen la complejidad del proceso de decisión y de generación de fuerzas antes descrita —suponiendo que sea fácil llegar a un acuerdo para intervenir en un escenario de conflicto de alta intensidad— la cifra propuesta parece muy modesta para un grupo de países como la UE, que tiene más de un millón de efectivos militares.

La *Brújula Estratégica* es un paso más en esa dirección, Pero la búsqueda de una autonomía estratégica no debe interpretarse como una separación ni como una duplicación de esfuerzos, sino como una capacidad de actuar de forma autónoma, en términos de voluntad política, recursos y capacidades operativas, en complementariedad y sinergia con la OTAN. En un sentido amplio, dicha autonomía incluye no solo la movilización y despliegue de fuerzas militares, sino también otros instrumentos de la seguridad, tales como los suministros estratégicos, incluidos los energéticos, y las tecnologías clave para la industria civil y para la defensa, así como el desarrollo de una política industrial europea acorde con estos objetivos. Más que un cambio en el alcance y el nivel de ambición de la UE, implica su plena aplicación con la creación de una cultura estratégica compartida, coherente con los compromisos asociados al vínculo transatlántico, en sinergia con la OTAN, como proveedor de seguridad global. También supone tener la capacidad de actuar en otros escenarios de crisis por sí misma, si fuese necesario.

Es en este contexto en transición en el que se enmarca la Estrategia de Seguridad Nacional de España y de su política de defensa, anclada desde hace cuatro décadas en la Alianza Atlántica y con clara vocación de impulsar la seguridad colectiva en el marco de la UE.

XI

España y su seguridad nacional

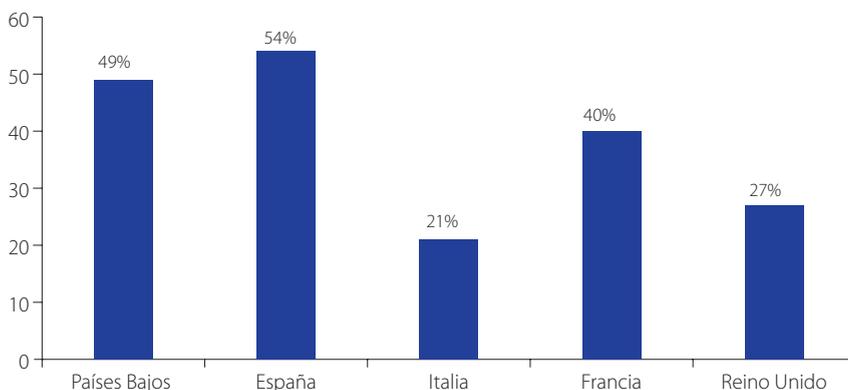
Tradicionalmente se ha esbozado el marco geopolítico en el que se sitúa España con sus tres vertientes geográficas, políticas e históricas: atlántica, europea y mediterránea. De su integración en las dos primeras se derivan factores de seguridad y de estabilidad política y económica que se enmarcan en un entorno constituido por la Alianza Atlántica y la Unión Europea. A la vez, la península ibérica está inmersa en el Mediterráneo, zona en la que inciden diversos factores históricos, geográficos y políticos que también condicionan elementos clave para la estabilidad y la seguridad regional, como los flujos económicos y migratorios regionales. España tiene sus fronteras terrestres en Europa y en África. Las primeras están situadas dentro de la UE, y las segundas son fronteras exteriores de la UE. Estas últimas presentan mayor complejidad desde diversos puntos de vista, dadas las reivindicaciones territoriales de un tercer Estado y el hecho de ser fronteras que también reflejan la brecha socioeconómica entre Europa y África: el PIB per cápita en Ceuta y Melilla es casi seis veces mayor que en Marruecos. España es una “zona fronteriza” con el Mediterráneo sur, rasgo que comparte con Italia, en el umbral entre dos regiones con grandes disparidades de desarrollo socioeconómico y demográfico, y considerables diferencias en los niveles de estabilidad política y de seguridad. La península ibérica se encuentra, por tanto, en la encrucijada entre el Atlántico y el Mediterráneo, y entre Europa y África, con las ventajas estratégicas que conlleva esta posición, pero también con importantes retos. Además, la proyección política de España en el mundo occidental, mediterráneo e iberoamericano, al igual que la internacionalización de su economía, la exponen a diversas influencias y procesos que trascienden el marco regional y pueden afectar a su seguridad nacional.

La política de defensa de España se enmarca en la Alianza Atlántica, la Unión Europea y los acuerdos bilaterales con Estados Unidos.

1. Cambio y adaptación entre los siglos XX y XXI: crecimiento, convergencia e internacionalización

Un rasgo específico de España que la diferencia de otros Estados de su entorno es su evolución acelerada de las últimas décadas del siglo XX y los primeros años de este siglo, periodo en el que se ha modificado considerablemente su estructura económica, social y política, al igual que su proyección internacional y su espacio de seguridad. En la segunda mitad del siglo XX, España pasó de ser una sociedad esencialmente rural, con una economía basada en la agricultura y la ganadería, a ser en el siglo XXI una sociedad fundamentalmente urbana, con una economía industrial y de servicios, muy integrada en la economía mundial. Del aislamiento internacional de los años 50, España ha pasado a integrarse en la Alianza Atlántica y en la Unión Europea, además de extender una amplia red de relaciones con países de otras regiones del mundo. El balance de este proceso desde la década de los años sesenta del siglo pasado y su impacto político puede verse con claridad en términos relativos al compararlo con otros países europeos¹. En 1960, España tenía una población de 30,5 millones de habitantes, y en 2020 eran más de 47 millones. La población de España ha crecido un 54% entre 1960 y 2020, mientras que la población de Francia metropolitana aumentó en ese periodo casi un 40%, la del Reino Unido un 27%, la de Italia un 21% y la de Países Bajos un 49%.

Crecimiento demográfico porcentual (1960-2020)



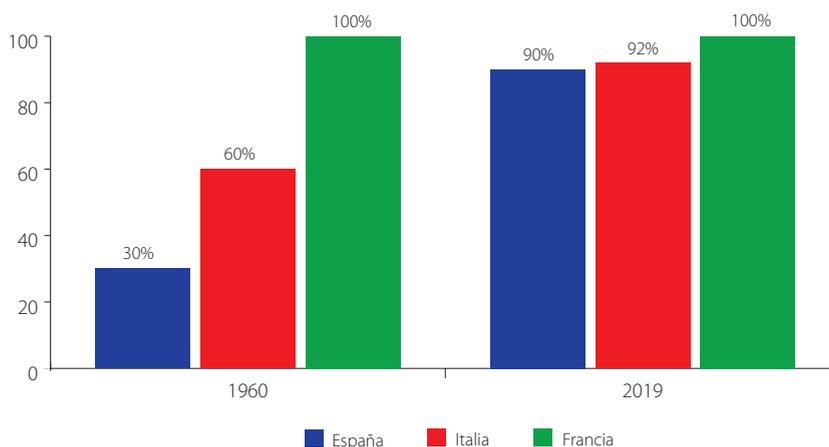
Evolución demográfica en el periodo 1960-2020. Los datos reflejan un notable crecimiento de la población en España, más rápido que en otros países, que en las primeras décadas del siglo XXI ha sido impulsado por la inmigración. Fuente: Eurostat, datos disponibles en: www.ec.europa.eu/eurostat/

¹ Datos de Eurostat (población y PIB 2019) y del Banco Mundial (PIB 1960). Disponibles en: www.ec.europa.eu/eurostat/ y <https://databank.worldbank.org>

La evolución socioeconómica de España también ha visto su reflejo en los flujos migratorios, pasando de ser un país de emigración hasta la década de los años 70 del siglo XX a convertirse en un país de inmigración desde la última década del siglo pasado, coincidiendo con una fase de importante crecimiento económico. A fines de la década de los años 70, menos del 1% de la población española era de origen extranjero. En 2020 la población extranjera en España ya superaba el 11% del total, más de 5,2 millones de personas.

Desde el punto de vista del PIB per cápita, también se ha producido un progresivo acercamiento a otros países europeos. En 1960 el PIB per cápita en España era casi el 30% del de Francia y un 50% del PIB per cápita de Italia. Según datos de Eurostat (en PPS), en 2019 el PIB per cápita en España era casi el 90% del de Francia y similar al de Italia, por citar solo dos ejemplos².

Evolución comparativa del PIB per cápita en paridades de poder adquisitivo entre 1960 y 2019



Fuente: Eurostat.

² Estas cifras, están basadas en datos de Eurostat, varían cada año y pueden ajustarse en función de determinados criterios (paridades de poder adquisitivo, fiabilidad de las estadísticas, etc.), pero a grandes rasgos reflejan un cambio significativo en el sistema económico europeo y un creciente peso de España en las últimas décadas.

Un proceso similar se ha producido en el ámbito macroeconómico. En 1960 el PIB de España equivalía casi a un 17% del PIB de Reino Unido, algo menos del 20% del PIB de Francia, el 30% del de Italia y un 94% con respecto al PIB de los Países Bajos³. En 2019 el PIB de España en paridades de poder adquisitivo (PPS) era aproximadamente el 59% del PIB de Reino Unido, un 55% del PIB de Francia, un 68% del de Italia y un 85% mayor que el de los Países Bajos.

La actual configuración socioeconómica de España presenta, a rasgos generales, una población con niveles de vida, educación y cohesión relativamente altos. El índice de desarrollo humano de España, según las NNUU, ocupaba en 2020 el puesto 25 en el mundo, por delante de países europeos como Francia e Italia⁴. Estos cambios en la estructura demográfica y económica de España han influido en las relaciones con el exterior, empezando por la internacionalización de la economía española y su integración progresiva en la economía europea, primero, y en la mundial en fases sucesivas. En paralelo al desarrollo y expansión de mercados exteriores, se ha producido una creciente dependencia de la importación de materias primas y de hidrocarburos.

A principios de los años 60 la tasa de apertura del comercio exterior (ratio importaciones + exportaciones / PIB) era aproximadamente de un 15%. En 2019 la tasa de apertura comercial había ascendido a más del 50% y las exportaciones representaban más del 24% del PIB español⁵, fundamentalmente dirigidas a la Unión Europea (cifras que oscilan en torno al 65%) y a otros mercados de la OCDE (hasta un promedio del 75% en la OCDE en los últimos años), del que aproximadamente un 5% corresponde a EE. UU. Iberoamérica es el destino de un 6-7% de las exportaciones españolas. Del sector exterior dependen en España millones de puestos de trabajo. España era en 2017 el noveno inversor mundial, en términos de inversiones directas en otros países⁶. Aunque los destinos principales de las inversiones españolas en el exterior están actualmente en la UE y en EE. UU., en los últimos años las inversiones directas también han

3 Tomando el PIB del Reino Unido como base 100, al ser la primera economía de Europa en esa fecha, según datos del Banco Mundial. Para un estudio estadístico comparado y detallado. Véase también: Prados de la Escosura, Leandro, *Spanish Economic Growth, 1850-2015*, Londres: Palgrave Macmillan, 2017 (base de datos actualizada). Disponible en: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-58042-5>

4 *Informe sobre Desarrollo Humano 2020*, Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020, p. 16. Disponible en: <https://report.hdr.undp.org/es/index.html>

5 Agencia Tributaria, *Anuario estadístico de comercio exterior de España*, diciembre de 2018.

6 Según Fuentes de la UNCTAD, *United Nations Conference on Trade and Development, World Investment Report 2018*. Nueva York/Ginebra: Naciones Unidas, 2018.

llevado los intereses españoles a otros continentes, muy especialmente a Iberoamérica. Posteriormente, China se ha convertido en otro destino importante de las inversiones españolas.

Por otra parte, el suministro de minerales estratégicos es fundamental para determinados sectores de la industria, incluidas las nuevas tecnologías de la información, y los sectores aeroespacial y de defensa. Los depósitos más importantes de minerales estratégicos y tierras raras se encuentran en China, Brasil, Rusia, EE. UU. y varios países africanos (Sudáfrica, República Democrática del Congo y Ruanda, principalmente). China y EE. UU. se encuentran también entre los principales consumidores de estos productos. Dada la producción actual, la distribución de yacimientos y la evolución de la demanda, es previsible que haya una creciente presión en los suministros y en los precios en todo el mundo en las próximas décadas.

Entre los intereses de España también está la integración en el *eje internacional primario de innovación tecnológica*, del que depende en gran medida la competitividad industrial. En las actividades relacionadas con el desarrollo de los grandes pilares de la industria —como las tecnologías de la comunicación y de la información, digitalización de procesos productivos, química, biotecnología, el sector aeroespacial, y la energía, entre otras— la incidencia de estos procesos de difusión de tecnologías aplicadas es fundamental.

El sistema económico español, en su interacción con el exterior desde una perspectiva funcional (importaciones y exportaciones, flujos de suministro y flujos de salida, turismo), depende de la seguridad de las rutas terrestres, marítimas y aéreas. Para la seguridad nacional de España, la accesibilidad a sus mercados y la seguridad de las rutas comerciales, a través de las cuales exporta e importa productos y suministros esenciales, son cuestiones clave. Las conexiones por tierra con el resto de Europa tienen una importancia vital, al ser la Unión Europea origen y destino de la mayor parte del comercio exterior español.

La seguridad del tráfico aéreo es igualmente importante, y no solo por el transporte de mercancías, sino también por ser el principal medio de comunicación a media y larga distancia para el tráfico de pasajeros, clave para una economía abierta, en la que el turismo representa más de un 10% del PIB. El espacio exterior también tiene una creciente relevancia como zona estratégica. Los diversos usos civiles y militares de los satélites tienen un impacto en la navegación aérea y marítima, en el transporte terrestre, en las comunicaciones y las tecnologías de la información, la observación de la tierra, la meteorología, la prevención de desastres naturales, el medioambiente, la investigación científica y la actividad económica en general. Las aplicaciones militares en el espacio

crecerán también en importancia. Por ello, el acceso al espacio y la seguridad de las plataformas espaciales en órbita serán cada vez más importantes para la estabilidad económica, las comunicaciones y la seguridad de España y de los países de su entorno.

A las tres dimensiones citadas —terrestre, marítima y aeroespacial— también cabe añadir como objetivos la seguridad del ciberespacio y la estabilidad del medio ambiente. En el primer caso, preservando el uso seguro de las redes de las que dependen gran parte de la economía y de la seguridad del Estado, incluidas las infraestructuras críticas. En el segundo caso, haciendo frente a la influencia adversa que el cambio climático puede tener en el territorio, la economía y la evolución demográfica de España. De todo ello se puede deducir cuáles son las áreas prioritarias para los intereses españoles. La globalización y la internacionalización de la economía española no permiten ignorar los acontecimientos en otras partes del mundo más lejanas que puedan tener impacto en los intereses y niveles de seguridad de la población española, o en el acceso a espacios y rutas estratégicas.

La cooperación militar con Estados Unidos

En la segunda mitad del siglo XX, España ha desarrollado una política de seguridad y defensa integrada en el mundo occidental, primero con los acuerdos de defensa concluidos con Estados Unidos y después con su ingreso en la OTAN en 1982. Desde el punto de vista estratégico, la evolución de España en este período y su progresiva integración en el sistema de defensa occidental comenzó en 1953 con la cooperación militar con Estados Unidos a través de los llamados “Pactos de Madrid”, y posteriormente ha evolucionado, en consonancia con las necesidades estratégicas de ambos países, hacia la plena integración en la estructura militar de la OTAN entre 1982 y 1999. Los tres “acuerdos ejecutivos” firmados en 1953 permitían la instalación en territorio español de cuatro bases militares estadounidenses a cambio de ayuda económica y militar (bases situadas en Morón, Zaragoza, Torrejón de Ardoz y Rota). Los Pactos de Madrid se actualizaron con sucesivos acuerdos de 1963, 1970, y 1976. En 1982, tras el ingreso de España en la OTAN, fue firmado un Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación entre los dos países, que se desarrollaba en siete convenios complementarios y se extendía a otros ámbitos (económicos, científicos, culturales, defensivos, científicos e industriales). Pero fue el Convenio de Cooperación para la Defensa de 1988 el que marcó una nueva etapa, al ser un acuerdo basado únicamente en los intereses de seguridad mutua, desvinculando las relaciones estratégicas entre ambos países

de la ayuda militar y de la cooperación en otras materias, que serían reguladas por otros instrumentos. Este Convenio redujo la presencia norteamericana a las bases de Rota y Morón. En 1988 se creó el Comité Permanente Hispano-Norteamericano para supervisar el cumplimiento del Convenio. Este Convenio ha sido enmendado posteriormente en 2002, 2012 y 2015. Con el segundo Protocolo de Enmienda, que entró en vigor en 2013, se articuló la participación de España en el programa de defensa contra misiles balísticos de la Alianza Atlántica permitiendo el estacionamiento en la Base Naval de Rota de cuatro destructores estadounidenses dotados del sistema de radares AEGIS. En 2015 entró en vigor el Tercer Protocolo de Enmienda, que autoriza el despliegue permanente de una fuerza de respuesta de crisis en la Base Aérea de Morón, dependiente del mando para África, capaz de proyectarse con rapidez en el Mediterráneo Occidental, África y Oriente Próximo⁷.

Las bases españolas cubiertas por el Convenio permiten a Estados Unidos tener presencia en la ruta central atlántica que conecta EE. UU. con Europa y Oriente Medio, integrada en el eje Estrecho-Baleares-Canarias. Las bases de Rota y Morón —de soberanía española y utilización conjunta— permiten una salida al océano y el control del Estrecho sin quedar confinadas en el Mediterráneo. En 2009, un informe del Pentágono recomendaba otorgar a la base naval de Rota la máxima prioridad, junto a las de Ramstein (Alemania) y Hickam (Hawai, EE. UU.), mientras que la base de Morón quedaba en un tercer nivel de importancia⁸.

El Convenio y sus enmiendas sucesivas afianzan la relación estratégica entre España y EE. UU., que se superpone y refuerza la presencia de España en la Alianza Atlántica. Se trata de un acuerdo bilateral que establece el marco de la cooperación militar, complementado por otros que regulan transferencias tecnológicas en

7 CONVENIO DE COOPERACIÓN PARA LA DEFENSA ENTRE EL REINO DE ESPAÑA Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (y otros documentos relacionados). Madrid: Ministerio de Defensa, 2015. https://www.defensa.gob.es/agredwas/Galerias/documentacion/files/Convenio_de_Cooperacion_para_la_Defensa_entre_el_Reino_de_Espana_y_los_Estados_Unidos_de_America.pdf; y Convenio entre el Reino de España y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para la Defensa, anejos y canjes de notas anejas al mismo, hecho en Madrid el 1 de diciembre de 1988. BOE núm. 108, de 6 de mayo de 1989, páginas 13325 a 13345, en [https://www.boe.es/eli/es/ai/1988/12/01/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/ai/1988/12/01/(1)); y <https://www.defensa.gob.es/agredwas/Galerias/documentacion/files/MOUs-y-Acuerdos-entre-EEUU-en-vigor-firmados-Internet.pdf>

8 Aznar Fernández-Montesinos, Federico, “Una aproximación a los acuerdos entre España y EE. UU.”, *Tribuna Norteamericana*, n.º 21, marzo, 2016. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2016/FAFM_TribunaNorteamericana_Espana-EEUU_marzo2016.pdf

el ámbito industrial y otras actividades técnico-científicas⁹. Este proceso se ha desarrollado en paralelo a la integración de España en la Alianza Atlántica y, desde los años 90 del siglo pasado, a su participación plena en el desarrollo de la defensa europea en el marco de la UE.

La “gran crisis”, la pandemia y la guerra de Ucrania

No obstante, las tendencias de crecimiento y convergencia económica con la UE se han estancado, o incluso han retrocedido en algunos parámetros, como consecuencia de la crisis económica y social que ha atravesado España entre 2009 y 2015, cuyas secuelas no habían sido superadas totalmente en vísperas de la crisis sanitaria y económica en 2020. Existen factores que debilitan esa cohesión desde el punto de vista económico y social, tales como las grandes desigualdades económicas dentro de la sociedad y los retos planteados para la integración de un amplio sector de la población de origen nacional y extranjero, que en su conjunto ha sido un factor importante del crecimiento económico en las últimas décadas. En una coyuntura socioeconómica y fiscal frágil, la grave crisis económica generada por la pandemia de COVID-19 desde 2020 y su fuerte impacto en España han alterado aún más estos datos, y todavía desconocemos por cuánto tiempo. Por ello, es difícil predecir a qué ritmo continuará en el futuro el proceso de modernización y crecimiento descrito más arriba.

Aunque los datos provisionales de recuperación de la economía en 2021 eran alentadores y el desarrollo futuro puede ser impulsado por el programa de inversiones financiadas con fondos de la UE, conocidos como el *EU Next Generation Fund*, hay grandes incertidumbres derivadas de la crisis energética y de suministros iniciada ese año y agravada por la guerra de Ucrania en 2022. El comercio de alimentos también está sometido a fuertes presiones y alza de precios como consecuencia de este conflicto bélico. La inflación asociada a la disrupción del comercio internacional de hidrocarburos, materias primas y alimentos —en parte consecuencia de las sanciones internacionales impuestas a Rusia— presenta graves desafíos para España y para toda Europa.

En 2018, España dependía de las importaciones de suministros energéticos para su consumo en un 74%. Los hidrocarburos representaban más del 68% del consumo de energía, de los cuales el nivel de dependencia exterior ascendía casi

9 Puede destacarse el Complejo de Comunicaciones de Espacio Profundo operado por el INTA en la provincia de Madrid, que forma parte de la Red de la NASA Deep Space Network.

al 100%¹⁰. De una importación total de 67,5 millones de toneladas de petróleo, un tercio tenía origen en Oriente Medio, más del 25% en África, un 13% en América Central y Caribe, y el 12,7% en Rusia. Aproximadamente un 63% del gas natural consumido en España procedía de África, el 10% de Catar, el 9% de Noruega y el 6% Trinidad y Tobago¹¹. En 2020, España importó 54,85 millones de toneladas de petróleo (-17,3% con respecto a 2019), debido a una fuerte caída de la demanda. Nigeria fue el principal suministrador de crudo (19,8% del total), seguido de México (15,4%) y Arabia Saudita (10,1%)¹². Si se tiene en cuenta que de estas fuentes depende el funcionamiento de la economía española (el autoabastecimiento energético en 2018 fue del 26% del consumo total) las conclusiones para la definición de los intereses nacionales son obvias.

El cierre del gasoducto que atravesaba Marruecos y el deterioro de las relaciones con Rusia en 2022 han introducido nuevos elementos de inestabilidad energética en la región. La crisis en las relaciones entre Argelia y España en 2022 (según declaraciones oficiales de Argel, motivadas por la posición de España sobre el Sahara occidental), la denuncia por el Gobierno argelino del *Tratado bilateral de Amistad y Cooperación* con España en junio de este mismo año, y las consiguientes dudas sobre el futuro de las relaciones comerciales entre ambos países ponen de manifiesto la necesidad de diversificar aún más las fuentes de suministro energético, algo que ya está sucediendo.

La epidemia de COVID-19, surgida a fines de 2019 en una ciudad china desconocida para la opinión pública española, ha tenido un impacto social y económico devastador en todo el mundo, y en España ha provocado la mayor recesión económica desde la guerra civil. A unos 4.000 km de distancia de España, una guerra en Europa oriental deja sentir sus efectos prácticamente en todos los órdenes de la vida de los españoles. A la luz de este escenario complejo y en permanente evolución, ante el análisis de las amenazas y desafíos —aparentemente lejanos— que afectan a los intereses nacionales, cabe fijar unos objetivos generales que permitan acercarse a mayores niveles de seguridad, estabilidad y prosperidad. Entre ellos

10 Véase: *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030*. Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/pniec.aspx>

11 Datos de la Comisión Nacional de Mercados y la Competencia: <https://blog.cnmec.es/2019/05/28/>

12 Datos de la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES). Boletín Estadístico de Hidrocarburos, diciembre de 2020. En 2020 se incrementaron las importaciones de EE. UU. (+62,1%), Brasil (+30%), Azerbaiyán (+27,1%) y Kazajstán (+15,5%). Se redujeron las importaciones de Libia (-76,9%), Arabia Saudita (-32,8%), Argelia (-40%), Rusia (-38%), Venezuela (-39%) y Guinea (-36,5%). En total, el crudo importado desde países de la OPEP fue el 49,7%, con un descenso de sus suministros del 32,3% respecto a 2019. Véase: <https://www.cores.es/sites/default/files/archivos/publicaciones/boletin-est-hidrocarburos-277-diciembre-2020.pdf>

están la recuperación económica, la estabilización social, la transición energética, la reconstrucción de una arquitectura de seguridad euroatlántica y la creación de un marco estable de relaciones con los países del sur del Mediterráneo, cuestiones, todas ellas, que se incluyen en la *Estrategia de Seguridad Nacional*.

2. El sistema de seguridad nacional y la estrategia de 2021

El Sistema de Seguridad Nacional

El Sistema de Seguridad Nacional se ha desarrollado en el marco de la Ley de Seguridad Nacional de 2015¹³. El sistema está compuesto por el Consejo de Seguridad Nacional (CSN), en su condición de Comisión Delegada del Gobierno para la Seguridad Nacional, y por ocho órganos interministeriales subsidiarios¹⁴: Consejo Nacional de Ciberseguridad, Consejo Nacional de Seguridad Marítima, Comité de Situación para la gestión de crisis, Comité Especializado de Inmigración, Comité Especializado de No Proliferación, Comité Especializado de Seguridad Energética, Comité Especializado contra el Terrorismo, y Consejo Nacional de Seguridad Aeroespacial.

El CSN, creado en 2013, es el órgano que asiste al presidente del Gobierno en la dirección de la política de Seguridad Nacional y del Sistema de Seguridad Nacional. Forman parte del CSN el presidente del Gobierno, que lo preside; los vicepresidentes del Gobierno para Asuntos Económicos, Transición Ecológica y Trabajo y Economía Social; los ministros de Asuntos Exteriores, Unión Europea y de Cooperación, de Justicia, de Defensa, de Hacienda, del Interior, de Industria, Comercio y Turismo, de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, de Ciencia e Innovación, de Presidencia y de Sanidad. También forman parte del CSN el director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno; el secretario de Estado de Asuntos Exteriores; el jefe de Estado Mayor de la Defensa; el secretario de Estado de Seguridad y el secretario de Estado-Director del Centro Nacional de Inteligencia. También podrán formar parte del Consejo, cuando sean convocados en función de los asuntos a tratar, los titulares de los demás departamentos ministeriales y las autoridades autonómicas afectadas en la toma de decisiones y actuaciones a desarrollar por parte del Consejo. Dentro del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, el Departamento de Seguridad

13 Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. BOE-A-2015-10389. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/09/28/36>

14 Más información disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/sistema-seguridad-nacional/departamento-seguridad-nacional>

Nacional es el órgano de asesoramiento al presidente del Gobierno en materia de Seguridad Nacional, y tiene las funciones de Secretaría Técnica y órgano de trabajo permanente del CSN. Su director es convocado a las reuniones del Consejo.

Entre 2013 y 2021 se han publicado diversos documentos que constituyen el acervo español en materia estratégica. Unos son de carácter global y multidisciplinar, como las *Estrategias de Seguridad Nacional* de 2013, de 2017 y de 2021. Otros son más específicos y se centran en áreas temáticas concretas: seguridad marítima, seguridad energética, seguridad aeroespacial, lucha contra el terrorismo, lucha contra el crimen organizado y la delincuencia grave, ciberseguridad y defensa nacional. Todos ellos se enmarcan en la última actualización de la *Estrategia de Seguridad Nacional* de 2021.

La Estrategia de Seguridad Nacional

Desde su creación en 2013, el Consejo de Seguridad Nacional ha identificado las principales amenazas y desafíos para España, analizándolos en las tres Estrategias de Seguridad Nacional (ESN) publicadas hasta ahora (2013, 2017 y 2021)¹⁵. Las primeras estaban asociadas a la vulnerabilidad del ciberespacio, del espacio marítimo, del espacio aéreo y ultraterrestre, y de las infraestructuras críticas. Se identificaban como desafíos la inestabilidad económica y financiera, la vulnerabilidad energética, los flujos migratorios irregulares, las emergencias y catástrofes, las epidemias y pandemias y los efectos derivados del cambio climático. La *ESN de 2017* establecía cinco principios rectores de la actuación del Estado: unidad de acción, anticipación, eficiencia y resiliencia. El documento identificaba también varios objetivos para posicionar a España en el escenario internacional y defender sus intereses¹⁶:

- Desarrollar el modelo integral de gestión de crisis.
- Promover una cultura de Seguridad Nacional.

¹⁵ Las Estrategias de Seguridad Nacional están publicadas en: <https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/>. La Estrategia de 2017 distingue entre “amenazas” y “desafíos”. Las amenazas comprometen o pueden socavar la Seguridad Nacional, y los desafíos, sin tener de por sí entidad de amenaza, incrementan la vulnerabilidad, provocan situaciones de inestabilidad o pueden propiciar el surgimiento de otras amenazas, agravarlas o acelerar su materialización. Véase: *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*, Departamento de Seguridad Nacional, Presidencia del Gobierno: Madrid, 2017, pp. 56-77, disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional-2017>

¹⁶ *Estrategia de Seguridad Nacional 2017, op. cit.*, pp. 81-86.

- Favorecer el buen uso de los espacios comunes globales.
- Impulsar la dimensión de seguridad en el desarrollo tecnológico.
- Fortalecer la proyección internacional de España.

Estos cinco objetivos generales se plasmaban en una serie de objetivos y líneas de acción estratégicas para la seguridad nacional¹⁷:

- Defensa nacional.
- Lucha contra el terrorismo.
- Lucha contra el crimen organizado no proliferación de armas de destrucción masiva.
- Contrainteligencia.
- Ciberseguridad.
- Seguridad marítima.
- Seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre.
- Protección de las infraestructuras críticas.
- Seguridad económica y financiera.
- Seguridad energética.
- ordenación de flujos migratorios.
- Protección ante emergencias y catástrofes.
- Seguridad frente a pandemias y epidemias.
- Preservación del medio ambiente.

En 2021 la *ESN 2017* ha sido actualizada con un nuevo documento, la *Estrategia de Seguridad Nacional 2021*¹⁸, que nace con cierta anticipación a lo previsto, debido a las consecuencias sanitarias, económicas, sociales y políticas de la pandemia de COVID-19 desde principios de 2020 a escala global. Esta Estrategia, elaborada y publicada en vísperas de la guerra de Ucrania, omite factores de especial relevancia para nuestra seguridad nacional derivados del actual conflicto bélico en Europa oriental. El análisis que sirve como punto de partida subraya el grave impacto económico y social de una crisis que aún no se ha superado, y que marca un cambio significativo en el escenario mundial con respecto al entorno que había en 2017, fecha en la que se publicó la anterior edición. El documento

¹⁷ *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*, op. cit., pp. 87-117.

¹⁸ *Estrategia de Seguridad Nacional*, Madrid: Departamento de Seguridad Nacional, 2021. *Real Decreto 1150/2021, de 28 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2021*. Madrid: Presidencia del Gobierno, BOE n.º. 314, viernes 31 de diciembre de 2021, sec. I., p. 167795-167830.

se estructura en cinco capítulos. En un primer capítulo —“Seguridad Global y Vectores de Transformación”— se analiza el contexto internacional de seguridad y se identifica la pandemia de la COVID-19 como un acelerador de las dinámicas globales en un proceso de transición caracterizado por la incertidumbre sobre un futuro dominado por la transformación digital y la transición ecológica. Se considera que la vulnerabilidad ante injerencias de terceros se extiende a diversas áreas, como las infraestructuras digitales, los centros de procesamiento de datos, los cables submarinos o los activos de la propiedad intelectual e industrial del sector empresarial.

La ESN 2021 analiza el perfil de España desde el punto de vista de su seguridad como país europeo, mediterráneo y atlántico, así como sus relaciones con Europa, Magreb, Oriente Próximo, África subsahariana, América del Norte, América Latina y Asia-Pacífico. Se señala la configuración geográfica de España, con una dimensión territorial peninsular, de archipiélagos, islas, peñones y dos Ciudades Autónomas en el norte de África —Ceuta y Melilla— así como una extensa zona marítima, que sitúa a España como país europeo, mediterráneo y atlántico. Con respecto a la Estrategia de 2017, en esta pueden destacarse las implicaciones de la salida del Reino Unido de la UE para el futuro de Gibraltar¹⁹. También se abordan los riesgos y las amenazas para la seguridad nacional. Este análisis cubre un espectro de riesgos y amenazas similar al de 2017, subrayando las interconexiones entre ellas, el papel destacado de las nuevas tecnologías y la importancia de las estrategias híbridas²⁰. El documento clasifica los riesgos y amenazas de la forma siguiente²¹:

- *Tensión estratégica y regional*, que implica una capacidad de disuasión creíble y efectiva y una capacidad de defensa autónoma, frente a diferentes formas de agresión: desde las estrategias híbridas hasta el conflicto convencional. España enmarca su política de seguridad y defensa en la Unión Europea, la OTAN, las Naciones Unidas y otros marcos multinacionales de seguridad y defensa²².
- *Terrorismo y radicalización violenta*, con especial relevancia del terrorismo yihadista y su presencia en países europeos, Sahel, Magreb y Oriente Medio.

19 *Estrategia de Seguridad Nacional 2021, op. cit.*, pp. 38-39.

20 Con respecto a la Estrategia de 2017, puede destacarse la inclusión de las *campañas de desinformación* en la ESN 2021.

21 *Ibidem*, pp. 56-67.

22 Además, España concluyó en 1988 un Convenio bilateral con Estados Unidos sobre Cooperación para la Defensa, enmendado posteriormente con dos protocolos en 2002, 2012 y 2015. Estos acuerdos sustituyen a los Pactos de Madrid de 1953.

- *Epidemias y pandemias*, de especial gravedad tras la crisis desencadenada por la COVID-19. Se han puesto de manifiesto dificultades de organismos internacionales para la toma de decisiones, tensiones relacionadas con la producción y distribución de material sanitario, fármacos o vacunas, así como la fragilidad de las cadenas de suministro global de determinados recursos estratégicos y la necesidad de disminuir el grado de dependencia del exterior.
- *Amenazas a las infraestructuras críticas*, cuya vulnerabilidad está relacionada con la digitalización y adopción de nuevas tecnologías por los operadores de servicios esenciales, y también con la potencial pérdida de control sobre la capacidad de decisión estratégica a raíz de inversiones no alineadas con la Seguridad Nacional.
- *Emergencias y catástrofes*, que pueden afectar a la seguridad de las personas y a los bienes, sea por causas naturales o derivadas de la acción humana accidental o intencionada²³. Se consideran factores potenciadores del riesgo de emergencias y catástrofes la despoblación rural, la sobrepoblación de algunas ciudades, la degradación del ecosistema agravada por los efectos del cambio climático y el incremento en la magnitud y frecuencia de ciertos fenómenos meteorológicos adversos.
- *Espionaje e injerencias desde el exterior*, que tienen como objetivo las instituciones y la información del Gobierno, la industria de defensa, las Infraestructuras Críticas, la investigación científica y tecnológica, así como a otros ámbitos del sector privado. También se mencionan esfuerzos de algunos actores extranjeros por influir sobre sus nacionales asentados en España, afectando a los derechos y libertades de los ciudadanos y a la estabilidad social.
- *Campañas de desinformación* que pretenden distorsionar la realidad mediante contenidos manipulados. Destacan las estrategias de desinformación de actores extranjeros —estatales y no estatales— que desarrollan aparatos de propaganda para polarizar a la sociedad y minar su confianza en las instituciones. Las campañas de desinformación suponen una grave amenaza para los procesos electorales. El ámbito cognitivo es un espacio más en el que ejercer influencia, que se suma a los tradicionales ámbitos físicos: terrestre, marítimo y aéreo.
- *Vulnerabilidad del ciberespacio*, ciberataques y el uso del ciberespacio para realizar actividades ilícitas (ciberdelincuencia, el ciberespionaje, la financiación del

23 El documento cita las inundaciones, los incendios forestales, los terremotos y maremotos, los riesgos volcánicos, los fenómenos meteorológicos adversos, los accidentes en instalaciones, en procesos en los que se utilicen o almacenen sustancias peligrosas, el transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril, los accidentes catastróficos en el marco del transporte de viajeros y los riesgos nucleares, radiológicos y biológicos.

terrorismo o el fomento de la radicalización). La actual transición digital genera un aumento de la vulnerabilidad ante ciberataques prácticamente en todos los ámbitos de actividad.

- *Vulnerabilidad del espacio marítimo*, uno de los espacios comunes globales, de conectividad de flujos, información, personas, servicios y bienes, cuya interrupción u obstaculización puede tener un impacto económico adverso. Para España es esencial mantener la seguridad en los espacios marítimos, así como asegurar el funcionamiento de las Infraestructuras Críticas situadas en el litoral y en el mar.
- *Vulnerabilidad aeroespacial*, ya que una disrupción que afecte al sector aéreo tendría un impacto de magnitud económica considerable. Se señala la proliferación del uso ilícito de vehículos aéreos no tripulados como un problema para la seguridad de aeropuertos o infraestructuras críticas, además de ser potenciales armas para sabotajes o acciones terroristas. En cuanto al espacio ultraterrestre, se señalan los riesgos potenciales procedentes de ciertos operadores no radicados en la UE para la seguridad del acceso al espacio (lanzamientos) y a determinados servicios espaciales. A ello se añade una falta de normativa legal que facilita la actividad irregular en el espacio ultraterrestre y dificulta la protección de activos estratégicos.
- *Inestabilidad económica y financiera*, especialmente a raíz de la pandemia de la COVID-19, que ha generado en Europa la mayor caída del PIB desde la Segunda Guerra Mundial, y una nueva crisis económica y social. Aunque el impacto económico sea fundamentalmente transitorio y esté seguido de tasas de crecimiento relativamente elevadas, ha causado un aumento de la situación de inestabilidad y desigualdad económica.
- *Crimen organizado y delincuencia grave*, con una dimensión económica y potencial destabilizador, cuyas estructuras se adaptan al entorno geoestratégico y repercuten negativamente en la gobernanza, la paz social y el normal funcionamiento de las instituciones. La convergencia entre grupos terroristas y redes de crimen organizado va en aumento, con modelos de organización más descentralizada.
- *Flujos migratorios irregulares*, cuyo desarrollo en los países de origen y en los receptores de migrantes, se ve afectado por actividades ilícitas de organizaciones criminales dedicadas al tráfico y la trata de personas. España, como frontera exterior de la Unión Europea, está especialmente expuesta al desafío de los flujos migratorios hacia Europa en los próximos años.
- *Vulnerabilidad energética*. La dependencia de hidrocarburos procedentes del exterior es un factor de vulnerabilidad, por lo que la transición hacia un nuevo

modelo energético económicamente sostenible y respetuoso con el medioambiente es un desafío primordial en un sector clave para la economía y la seguridad.

- *Proliferación de armas de destrucción masiva.* Se destaca en este ámbito la modernización y el aumento del arsenal nuclear de China, India y Pakistán, el programa nuclear de la República Popular Democrática de Corea y el programa de enriquecimiento de uranio en Irán, como rasgos que contribuyen a “diseñar un orden nuclear cada vez más multipolar”, en un escenario en el que podría desencadenarse una nueva carrera de armamentos en un contexto de precariedad de los tratados vigentes para el control de la proliferación de armas de destrucción masiva y de sus vectores de lanzamiento. También se mencionan los riesgos derivados de posibles usos ofensivos de armas biológicas y químicas, así como los derivados del desvío y contrabando de materiales de doble uso.
- *Efectos del cambio climático y de la degradación del medio natural,* que dificultan el acceso a recursos básicos —como el agua potable—, agravan los conflictos existentes, generan inseguridad alimentaria y son causa de desplazamientos forzosos de población.

El *Planeamiento Estratégico Integrado* se desarrolla en el cuarto capítulo, en el que se establecen tres objetivos prioritarios de la Seguridad Nacional²⁴:

- **Avanzar en materia de gestión de crisis adoptando un enfoque anticipatorio,** centrando la toma de decisiones en el análisis de hechos y datos objetivos. Esto incluye un marco de cogobernanza con las Comunidades Autónomas en cuestiones donde las competencias son autonómicas o compartidas.
- **Favorecer la dimensión de la seguridad de las capacidades tecnológicas y los sectores estratégicos.** Esto implica incorporar aspectos de seguridad en el desarrollo tecnológico desde su concepción, adaptaciones y actualizaciones que afectan al ámbito regulatorio, a los controles de calidad y a la formación. Se fomentarán iniciativas y proyectos de I+D+i para promover un desarrollo tecnológico orientado a prevenir y a combatir los riesgos y las amenazas en sectores estratégicos.
- **Desarrollar la capacidad preventiva, de detección y respuesta frente a las estrategias híbridas,** “en un contexto de seguridad en el que las amenazas convencionales se alternan con el uso combinado de vectores económicos,

²⁴ *Ibidem*, pp. 70-101.

tecnológicos, diplomáticos y de información, entre otros, como elementos de presión y desestabilización”.

En relación con estos objetivos, la *ESN 2021* traza tres ejes sobre los que se estructuran las líneas de acción. En ellos se plantean iniciativas como la creación de una reserva estratégica basada en capacidades nacionales de producción industrial y el desarrollo de un *Plan Integral de Seguridad de Ceuta y Melilla*. En el plano internacional, los objetivos son una mayor *autonomía estratégica europea* y la revisión estratégica de la OTAN, incluyendo la colaboración con la Unión Europea como una de sus líneas de acción. Los ejes son los siguientes: proteger la vida de las personas, sus derechos y libertades, así como el orden constitucional; promover la prosperidad y el bienestar de los ciudadanos; participar en la preservación de la paz y la seguridad internacional y defender sus intereses estratégicos²⁵.

En el ámbito de la disuasión y la defensa, cabe destacar la necesidad de “capacidades militares, tecnológicamente avanzadas, que contribuyan a garantizar una disuasión creíble, desde la premisa de que la diplomacia y el derecho internacional son los principales instrumentos para proteger los intereses nacionales”²⁶, una mejora de las capacidades militares que debe ser sostenible y con un marco presupuestario estable, con una política de colaboración público-privada que apoye al sector industrial y tecnológico de la seguridad y la defensa. En este apartado también se hace referencia a la *autonomía estratégica europea*, que trasciende el ámbito de la defensa al abordar la reducción de las dependencias estratégicas de materias primas y componentes esenciales de las cadenas de valor industriales.

También se enmarca la defensa y la disuasión en la complementariedad entre la Unión Europea y la OTAN, considerando la defensa colectiva y el compromiso con el multilateralismo como elementos centrales para la Seguridad Nacional. Desde esta perspectiva, se plantea una visión integral de los riesgos y amenazas a la seguridad, que incorpore los desafíos que presenta el flanco sur de la Alianza Atlántica²⁷. Se precisan tres cuestiones concretas:

- a) Promover una mayor convergencia con la Unión Europea en políticas tecnológicas.

²⁵ *Ibidem*, pp. 71 y ss.

²⁶ *Ibidem*, p. 74.

²⁷ *Ibidem*, pp. 98-100.

- b) Enfatizar la importancia del flanco sur, particularmente del Sahel, para la seguridad europea y transatlántica²⁸.
- c) Mantener la contribución española a las operaciones OTAN en Europa oriental y al sistema de defensa antimisiles como vector de disuasión.

Finalmente, la Estrategia aborda en el último capítulo la gestión de crisis en el marco del Sistema de Seguridad Nacional, con una visión del *principio de resiliencia* que incluye la progresión desde una situación de normalidad hasta la recuperación después de una eventual situación de crisis mediante actuaciones concretas²⁹:

- a) Elaboración de un catálogo de recursos de la Seguridad Nacional.
- b) Preparación de planes de respuesta para determinados escenarios.
- c) Desarrollo de un sistema de alerta temprana y análisis con indicadores para la toma de decisiones.
- d) Integración de la información de la Seguridad Nacional a través de soluciones tecnológicas.
- e) Mejora de las comunicaciones especiales de la Presidencia del Gobierno.
- f) Integración de las Comunidades y Ciudades Autónomas en el Sistema de Seguridad Nacional.

Las tres estrategias publicadas sucesivamente entre 2013 y 2021 tienen un enfoque global y en ellas se articulan otras estrategias específicas complementarias con documentos centrados en diversos ámbitos considerados prioritarios, que se analizan a continuación: marítimo, energético, aeroespacial, lucha antiterrorista y contra el crimen organizado, ciberseguridad y defensa nacional.

Seguridad Marítima

En 2013 se publicó la primera *Estrategia de Seguridad Marítima Nacional*³⁰, en la que se planteaba una visión integral de la seguridad marítima, teniendo en cuenta

28 El documento *NATO 2030*, tratado en el capítulo anterior, suscita la importancia de centrarse en el desarrollo de la preparación y respuesta militar y naval en el Flanco Sur/Mediterráneo, que debe permanecer libre para la navegación aliada, por lo que la seguridad marítima es una de las prioridades de la cooperación reforzada entre la OTAN, la UE y los socios del sur.

29 *Ibidem*, pp. 104-108.

30 *Estrategia de Seguridad Marítima Nacional*, Madrid: Presidencia Del Gobierno, Departamento de Seguridad Nacional, 2013.

las principales iniciativas internacionales y las bases jurídicas para el ejercicio de las competencias estatales en la mar. Se basaba en el principio de coordinación y cooperación con las Naciones Unidas, la OTAN y la Unión Europea. También identificaba los principales riesgos y amenazas para España: tráfico ilícito, piratería, terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, inmigración irregular, explotación ilegal de los recursos marinos, destrucción o degradación del medio marino, actos contra el patrimonio cultural subacuático y ciberamenazas. El mar y las conexiones marítimas ocupan también un lugar destacado desde esta perspectiva. España tiene casi 8.000 kilómetros de costa y le corresponden 1,2 millones de km² de Zona Económica Exclusiva (ZEE), más del doble que la superficie terrestre del Estado, de conformidad con la Convención de Derecho del Mar³¹. Además, teniendo en cuenta las reivindicaciones planteadas en NNUU, pendientes de aprobación, España tendría derechos sobre una plataforma continental adicional de otros 375.000 km². En total, se extienden las responsabilidades y derechos a un espacio marítimo y sus fondos de 1.575.000 km². La *Estrategia de Seguridad Marítima Nacional* establece cinco líneas de acción:

- Adopción de un enfoque integral que potencie la actuación coordinada y cooperativa de las administraciones en la resolución de los problemas que afectan a la seguridad marítima.
- Adopción de medidas eficaces y eficientes en un empleo óptimo de máximo aprovechamiento de los recursos disponibles.
- Fomento de la cooperación internacional.
- Colaboración con el sector privado.
- Mejora de la ciberseguridad en el ámbito marítimo.

Los avances tecnológicos en la extracción y tratamiento de los recursos minerales marinos y la creciente demanda suscitada por la globalización y por la industrialización del mundo en desarrollo es uno de los principales factores impulsores del renovado interés que ofrece la explotación comercial de los fondos marinos. Es previsible que en las próximas décadas la minería marina constituya una actividad estratégica, que extenderá a los océanos las tensiones

31 Más información disponible en: <https://armada.defensa.gob.es/ArmadaPortal/page/Portal/ArmadaEspa%F1a/cienciaobservatorio/prefLang-es/05Geofisica--06campanageofisicasgeodesicasrecientes>

geopolíticas que hasta ahora afectaban a las regiones terrestres emergidas donde se concentran los principales recursos naturales³².

Zona Económica Exclusiva



Fuente: Estado Mayor de la Armada, *Manual de Derecho del Mar*, Madrid: Ministerio de Defensa, mayo de 2016. Disponible en: <https://docplayer.es/46874355-Ministerio-de-defensa-estado-mayor-de-la-armada-manual-de-derecho-del-mar.html>

La posibilidad abierta por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982) de que los Estados ribereños puedan extender el límite exterior de su plataforma continental más allá de las 200 millas marinas constituye otro factor relevante en la redefinición del espacio marítimo español³³. La

32 Ponte Iglesias, María Teresa. “Escenario y contexto de la seguridad marítima en el horizonte 2050: minería marina y seguridad ambiental”, *IEEE*, documento de investigación 20/2018. Madrid: IEEE, 2018, pp. 5 y ss. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6959986>

33 Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982), *op. cit.* Según el art. 76 de la Convención, en los casos en los que el margen continental exceda de las 200 millas, los Estados

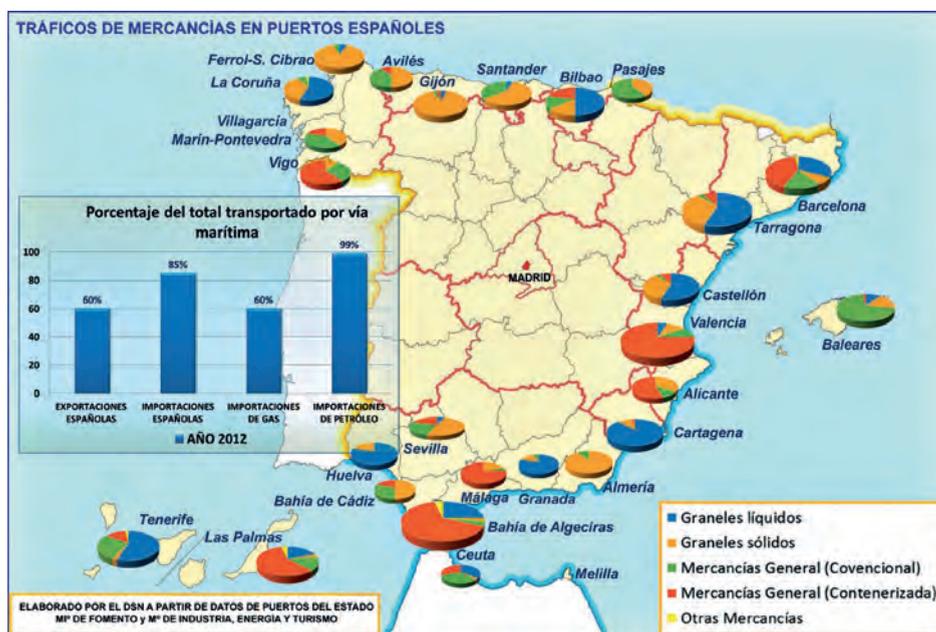
Convención establece que los Estados ribereños tendrán derechos de exploración y explotación de los recursos naturales del suelo y subsuelo marino de la zona ampliada: recursos minerales y energéticos del lecho del mar y su subsuelo, y recursos marinos vivos pertenecientes a especies sedentarias. La ampliación de estos derechos sobre vastas áreas oceánicas, además de ofrecer posibilidades de acceso a nuevos recursos económicos y científicos, obligará a los Estados costeros con plataforma continental extendida a asumir responsabilidades de vigilancia y protección, pero también aumentará las posibilidades de disputa territorial al establecer las delimitaciones de estos nuevos espacios.

Por las aguas españolas atraviesa la ruta marítima del estrecho de Gibraltar, situado en el eje Canarias-Gibraltar-Baleares. Un 60% de la población española vive cerca del litoral. El 85% de las mercancías importadas por España llega por el mar a través de los puertos nacionales y casi el 60% de las exportaciones de productos españoles se realiza también por vía marítima, a través de 46 puertos. Por el volumen de tráfico de mercancías destacan los puertos de Algeciras, Barcelona, Valencia, Bilbao, Tarragona, Cartagena, Las Palmas, Huelva, Gijón y Santa Cruz de Tenerife.

Un 60% del gas importado en España en 2019 llegó por gasoductos submarinos procedentes del norte de África, y el 40% restante en barcos. Tras el cierre del gasoducto que suministraba gas natural desde Argelia a través de Marruecos, estas cifras están cambiando, incrementando la dependencia del transporte de gas licuado por mar. El 100% del petróleo importado también llega por mar. En España hay diez refinerías de petróleo y seis plantas de almacenamiento y regasificación gas natural licuado (GNL), que representan aproximadamente un tercio de la capacidad europea). Todas ellas —excepto la refinería de Puertollano— están situadas en el litoral. Las principales rutas marítimas internacionales que transportan el crudo y sus derivados hacia o desde España conectan los centros de producción con los puertos españoles en los que hay refinerías y plantas de gas licuado: Barcelona, Bilbao, Cartagena, Castellón, A Coruña, Huelva, Mugaros, Sagunto, San Roque, Tarragona, y Tenerife. La reducción de importaciones de gas natural desde Rusia en otros países europeos desde 2022 aumentará previsiblemente el uso del transporte marítimo y de plantas de regasificación para el GNL, lo que podría convertir a España en un nodo de distribución energética.

ribereños podrán extender su plataforma continental de conformidad con los criterios jurídicos y técnicos fijados en la propia Convención mediante un complejo procedimiento de cálculo.

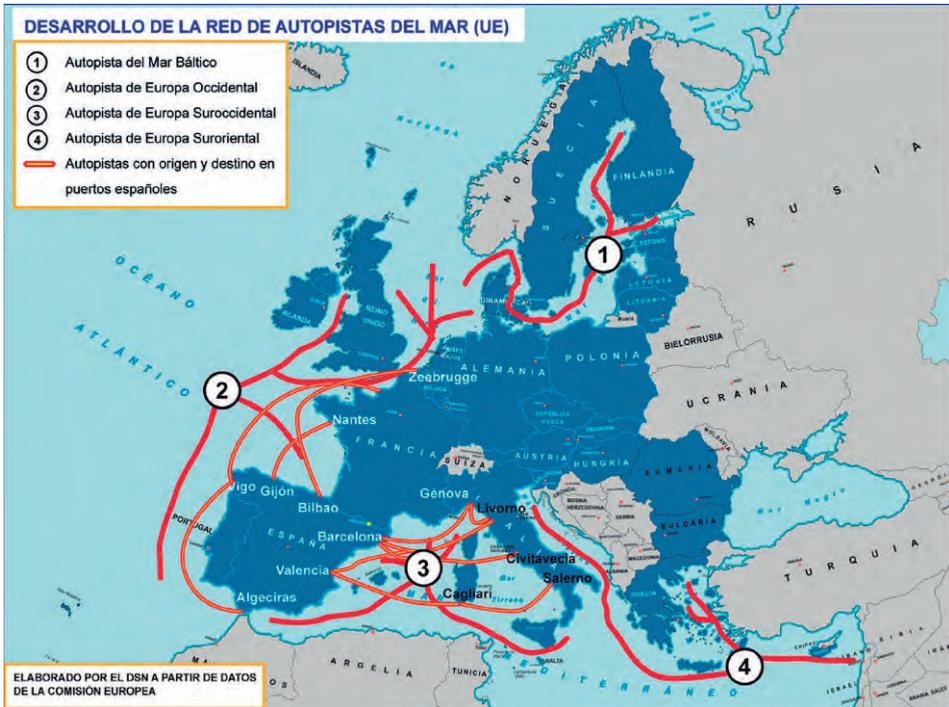
Tráfico de mercancías en puertos españoles



Fuente: *Estrategia de Seguridad Marítima Nacional*, Departamento de Seguridad Nacional, 2013, p.13

La flota pesquera española es la mayor de Europa y es un instrumento esencial en el suministro de alimentos para el mercado español y para la exportación. En este marco, la seguridad de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) en torno al litoral español es fundamental, dados los recursos que contiene. Pero también lo es en otras zonas más distantes en las que opera la flota pesquera: el Atlántico Norte, el Atlántico Sur y el océano Índico. El fondo marino de la ZEE y el que se extiende hasta el límite de la plataforma continental también contiene recursos que pueden explotarse en el futuro. El conocimiento de los fondos oceánicos es uno de los grandes desafíos científicos y económicos de nuestro tiempo, en el que España no puede estar ausente.

Desarrollo de la red de “autopistas del mar” de la UE



Desarrollo de la red de “autopistas del mar” de la UE. Fuente: Estrategia de Seguridad Marítima Nacional, Departamento de Seguridad Nacional, 2013, p.11.

Más allá de estos espacios marítimos delimitados por el derecho internacional, quedan las aguas y fondos marinos internacionales, un bien común en el que hay yacimientos de minerales que contienen casi el 60% de los elementos químicos conocidos, cuya demanda, especialmente la de los metales estratégicos, sigue aumentando. Los fondos marinos fuera de las zonas de jurisdicción nacional abarcan casi el 50% de la superficie del planeta. Además, el impacto del cambio climático en el Ártico y la descongelación de sus masas de hielo abren la perspectiva futura de un océano accesible y navegable por el que transite una ruta del norte hacia Asia-Pacífico, sin necesidad de cruzar los canales de Suez o Panamá. Con estos datos, es evidente la importancia de la seguridad de las rutas a través de diversas zonas marítimas, de las que pueden destacarse las siguientes:

- el litoral español, sus aguas adyacentes y su plataforma continental;
- un arco que se extiende desde el golfo Pérsico hasta la península Ibérica, a través del Mediterráneo;
- las rutas desde los centros de exportación de hidrocarburos y de minerales en África;
- las rutas que unen el continente americano con Europa;
- la ruta hacia los océanos Índico y Pacífico;
- la ruta del mar del Norte y el Báltico;
- la ruta del norte hacia Asia;
- las zonas del Atlántico, Mediterráneo e Índico donde faena la flota pesquera española.

El colapso del tráfico marítimo en cualquiera de estas zonas tendría consecuencias muy negativas para la economía española. También son de vital importancia para España la seguridad y accesibilidad del canal de Suez y de los estrechos de Gibraltar, Bab el-Mandeb, Ormuz y Malaca, así como el libre tránsito en el Atlántico. En consecuencia, la prevención de conflictos en las rutas estratégicas de suministros vitales para la economía española, o en zonas con incidencia en los flujos tecnológicos y migratorios que afecten directa o indirectamente a su seguridad, es fundamental para España.

Seguridad Energética

En 2015 el Consejo de Seguridad Nacional publicó la *Estrategia de Seguridad Energética Nacional*³⁴, que identificaba los desafíos para la seguridad energética de España y establecía una serie de objetivos y líneas de acción estratégicas. En el documento, “la seguridad energética nacional se concibe como la acción del Estado orientada a garantizar el suministro de energía de manera sostenible económica y medioambientalmente, a través del abastecimiento exterior y la generación de fuentes autóctonas, en el marco de los compromisos internacionales asumidos”³⁵. España tiene un perfil de consumidor de energía dependiente de recursos del exterior, y de “isla energética”, dada una escasa interconexión con la Unión Europea. El sistema energético español se basa en tres grandes sectores: electricidad, gas natural y petróleo. Publicada siete años antes de la actual crisis energética en Europa,

34 Estrategia de Seguridad Energética Nacional 2015. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-energetica-nacional>

35 *Ibidem*, p. 16.

esta Estrategia refleja un desfase con respecto a la realidad actual, compensado en gran medida por la más reciente ESN 2021.

La estrategia española se inscribe en la *Estrategia Europea de Seguridad Energética* de la UE, que promueve la cooperación de todos los Estados miembros, respetando las preferencias energéticas nacionales y apoyándose en el principio de solidaridad. Se considera como un factor clave para mejorar la seguridad energética nacional la implantación de un mercado interior de la energía en el marco de la Unión Europea, desde una doble dimensión: la vertiente física, partiendo de las infraestructuras energéticas regionales que conectan Europa con el exterior mediante redes eléctricas, oleoductos y gasoductos; y la componente normativa de convergencia regulatoria para garantizar la seguridad jurídica, la transparencia, la competitividad y la eficiencia. Tanto la estrategia española como la europea se sitúan en un marco de sensibilidad por el medio ambiente, con la adopción de medidas nacionales y multilaterales orientadas a la mitigación y prevención del cambio climático.

El sistema eléctrico español solo está parcialmente interconectado con Francia y Portugal, con un mix eléctrico diversificado en el que destaca el aumento significativo de la producción con energías renovables. Los sectores del gas y del petróleo españoles se caracterizan por su casi completa dependencia del exterior. El petróleo es la principal fuente de energía primaria en España, pero la producción nacional es muy escasa, por lo que se depende del abastecimiento mediante el transporte por vía marítima. Junto a las dos fuentes primarias de energía dominantes (petróleo y gas), la energía nuclear, el carbón y las energías renovables completan el esquema de la generación de energía en España. La Estrategia de Seguridad Energética de 2015 señalaba tres componentes de la seguridad energética nacional³⁶:

- El *suministro*, entendido como la entrega de energía a través de las redes de distribución en condiciones de regularidad y calidad, con un mix de generación de electricidad diversificado que combina múltiples tecnologías que compensa la dependencia de petróleo y gas natural con el empleo de fuentes autóctonas (carbón, energía nuclear, energías renovables: eólica, solar fotovoltaica, termoeléctrica, hidráulica y biomasa).
- El *abastecimiento* por parte de países proveedores. Depende de la diversificación geográfica del origen del aprovisionamiento, la interconexión energética con terceros Estados, el diseño estratégico de la acción exterior del Estado, la

36 *Ibidem*, pp. 17 y ss.

seguridad de las principales vías de entrada de los recursos energéticos y el propio empleo de fuentes de energía autóctonas.

- *La sostenibilidad económica y medioambiental*, que supone el acceso a servicios energéticos modernos, a precios asequibles y competitivos, en un marco regulatorio equilibrado, que hagan posible el desarrollo económico sostenible. Debe ser un desarrollo energético sostenible y respetuoso con el medio ambiente que ayude a la disminución de la huella de carbono.

Como ya se ha indicado anteriormente, en este esquema destaca el alto grado de dependencia de España de la importación de petróleo y de gas. Esta dependencia del exterior se compensa parcialmente con un aprovisionamiento diversificado (desde el Norte de África, el golfo de Guinea, Oriente Medio y América). Una parte del gas natural se transportaba mediante dos gasoductos conectados con el Norte de África (ahora solo uno) y el resto en forma líquida mediante barcos, al igual que el petróleo.

Sin embargo, varias rutas marítimas que unen los países exportadores con las costas españolas atraviesan estrechos con alta densidad de tráfico marítimo y de especial riesgo, al estar expuestas a conflictos armados, la piratería y el terrorismo. Las principales amenazas al transporte de combustibles afectan al petróleo, que mayoritariamente se transporta por vía marítima desde los países productores a través de los estrechos de Ormuz, Malaca y Bab el-Mandeb, así como los canales de Suez y Panamá, cuestiones ya tratadas ampliamente en el epígrafe sobre seguridad marítima. Aquí radica la importancia del proceso de almacenamiento de recursos energéticos que asegure el mantenimiento de unas reservas estratégicas de hidrocarburos adecuadas.

Los suministros de gas han sufrido una fuerte presión en 2021 debido principalmente a desajustes entre la oferta y la demanda que han provocado un aumento sin precedentes de los precios, pero también como consecuencia de tensiones geopolíticas y las sanciones impuestas a Rusia. El gasoducto del Magreb, por el que se suministraba gas argelino a España a través de Marruecos, ha dejado de funcionar por decisión política de Argelia, debido a las tensiones entre ambos países norteafricanos. Las tensiones en Europa oriental en 2022 también han aumentado la incertidumbre y el riesgo de interrupción de suministros hacia varios países. Entre ellas se incluyen alteraciones en el suministro instrumentalizadas por Rusia como herramienta política y la destrucción del gasoducto submarino Nordstream 1 en el mar Báltico por un acto de sabotaje.

La Estrategia también enumera los siguientes retos para el sistema energético nacional³⁷:

- El cambio climático y la degradación ambiental, que podría aumentar la inestabilidad de Estados frágiles e, incluso, de regiones enteras, como el Norte de África y el Sahel.
- El crecimiento exponencial de la demanda internacional, en gran parte debido al desarrollo económico de China e India, su integración en la economía mundial y su acceso a los recursos energéticos.
- La ecuación de los mercados energéticos, dado que la ausencia de un mercado transparente opera en detrimento de la competitividad y de la seguridad. La volatilidad de los precios del petróleo genera inestabilidad en los tipos de cambio reales, desincentiva la inversión y provoca un menor crecimiento de la productividad. La regulación económica de los mercados energéticos es un factor necesario y con clara influencia en la seguridad energética.
- La gestión adecuada y eficaz de las reservas. Las reservas estratégicas de hidrocarburos, repartidas entre los sectores público y privado, contribuyen a garantizar la seguridad del suministro en caso de interrupción en el flujo de abastecimiento, mediante el mantenimiento de determinados niveles de productos petrolíferos, gases licuados y gas natural. En la actualidad, España mantiene reservas estratégicas en su territorio y en otros países, mediante acuerdos bilaterales con estos.
- El desarrollo de una Cultura de Seguridad Energética como uno de los pilares necesarios para reducir la vulnerabilidad energética de España y contribuir a la seguridad energética nacional, relacionada con la percepción de la sociedad frente a determinados desarrollos tecnológicos o fuentes de generación, de forma espontánea o inducida, que puede provocar una oposición social al desarrollo de nuevas infraestructuras energéticas y comprometer la cobertura de la demanda futura.

Entre los riesgos y amenazas para la seguridad energética, que son de distinta naturaleza (económica, geopolítica, técnica, o natural), la Estrategia destaca los siguientes:

- Actualización insuficiente en infraestructuras e inversiones inadecuadas; actividades fraudulentas en el sector energético.

³⁷ *Ibidem*, pp. 25 y ss.

- Inestabilidad política en los países productores; amenazas a los países y rutas de aprovisionamiento; conflictos políticos entre países suministradores, consumidores y de tránsito. Es el caso, desde 2022, del impacto de disrupción de suministros desde Rusia como consecuencia de las represalias adoptadas por Moscú frente a las sanciones impuestas por la UE con motivo de la invasión de Ucrania.
- Insuficientes interconexiones energéticas; riesgos percibidos de la generación eléctrica nuclear; accidentes industriales graves.
- Ciberamenazas y amenazas físicas a las infraestructuras energéticas³⁸.
- Catástrofes naturales.

Finalmente, la Estrategia de 2015 establece nueve objetivos con sus correspondientes líneas de acción estratégicas. El primer objetivo es la alineación de la acción del Estado en materia energética con la de la Unión Europea, y va seguido de objetivos orientados a reducir la vulnerabilidad energética (diversificación del mix, seguridad de abastecimiento y fomento de las fuentes autóctonas), sostenibilidad económica y medioambiental, seguridad de infraestructuras y rutas de transporte, y fomento de la cultura de seguridad energética nacional para concienciar a la sociedad. La coyuntura energética en 2022 es volátil y distinta de la de 2015, por lo que esta Estrategia tendrá que ser actualizada para adaptarse a un escenario diferente y muy complejo, en el que un impulso a las nuevas tecnologías para la transición energética es prioritario. Este tema es objeto de controvertidos debates políticos en la UE, en los que no todos los Estados miembros comparten los mismos intereses. Destacan en este ámbito la diversificación de las fuentes de suministro, la limitación de precios en el mercado de la energía, el futuro desarrollo tecnológico que permita dotarse de mayor autonomía energética —especialmente con el hidrógeno verde— y la red de interconexiones europea.

38 Estas acciones pueden ser cometidas por personas individuales, grupos terroristas, grupos de delincuencia organizada o Estados, y pueden producirse tanto en los propios puntos de suministro en los países que son productores de las materias primas de las que España es dependiente, como a lo largo de la cadena del suministro energético, en concreto, en aquellas infraestructuras de generación eléctrica, refino y almacenamiento de hidrocarburos, así como en el proceso de regasificación. La mayor probabilidad de incidencia de estos sabotajes se da en los procesos de transporte de electricidad, petróleo y gas a través de la extensa red eléctrica, oleoductos y gasoductos que se vehiculan a lo largo del territorio nacional.

Seguridad Aeroespacial

La *Estrategia de Seguridad Aeroespacial 2019*³⁹ es un documento extenso y detallado que, además de las líneas estratégicas de actuación, incluye un análisis del sector aeroespacial, de sus implicaciones para España y de las amenazas principales. La parte introductoria destaca la importancia del sector para la sociedad y la economía españolas, dada la dependencia de los servicios, aplicaciones y productos en la vida cotidiana y en el sistema económico. El elevado uso de la tecnología y el nivel de interconectividad necesarios para una economía moderna implican también la existencia de vulnerabilidades ante ciertas amenazas y desafíos. Además, el sector aéreo es uno de los elementos vertebradores del Estado español y un sector estratégico de nuestra economía, en crecimiento constante vinculado al desarrollo nuevas tecnologías, como las aeronaves no tripuladas.

Por otra parte, desde el punto de vista de la defensa, España tiene asignada la responsabilidad de la seguridad del espacio aéreo nacional y del tráfico internacional en la zona, que se controla desde un sistema integrado en la OTAN para vigilar, controlar y dirigir los medios de defensa. Situada entre Europa y África, y entre el Atlántico y el Mediterráneo, España se encuentra en un área estratégica para el transporte aéreo intercontinental. Su área de “responsabilidad aérea” se extiende a 2.190.000 km². Como se indicado anteriormente, en el marco del Consejo de Seguridad Nacional existe el Consejo Nacional de Seguridad Aeroespacial con competencias específicas en esta materia.

En territorio español operan normalmente unas 690 compañías en 48 aeropuertos, con 350 destinos en 140 países que transportan cada año a 266 millones de pasajeros, incluido un 80% de los turistas que viajan a España, en un total de 2,3 millones de operaciones anuales. 36 compañías españolas transportan anualmente a 88 millones de pasajeros, y el sector aéreo en su conjunto genera el 2,5% del PIB y más de 100.000 empleos⁴⁰. AENA era en 2019 el mayor gestor mundial de infraestructuras aeroportuarias. Hay además 3.600 operadores de naves no tripuladas, un sector en constante expansión.

El sector espacial también tiene una actividad relevante en España, especialmente a través de proyectos europeos e internacionales, además de tener en su

39 Departamento de Seguridad Nacional, *Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional 2019*, Madrid: Presidencia del Gobierno, 2019. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-seguridad-aeroespacial-nacional-2019>

40 Datos de la *Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional 2019*, *op. cit.*, pp. 19-22. Corresponden al periodo anterior a la pandemia de 2020-2021 y, por lo tanto, estos datos han cambiado transitoriamente en este periodo debido a una importante reducción de la actividad aérea.

territorio importantes infraestructuras. La industria aeroespacial española es importante para el país, y está asociada a la industria de defensa. Actualmente se está desarrollando la capacidad nacional de vigilancia y seguimiento espacial, que permitirá realizar el seguimiento de reentradas atmosféricas, el estudio de fragmentaciones, la prevención de colisiones y el apoyo a lanzamientos hacia el espacio en el marco del Programa de Vigilancia y Seguimiento Espacial, lo que permite a España contribuir, en el marco de la Agencia Espacial Europea, a elaborar catálogos de objetos espaciales en órbita con una combinación de sistemas ópticos y radáricos integrados en un centro de operaciones⁴¹.

Entre los espacios aéreo y ultraterrestre no existen límites físicos funcionales. Los dos constituyen un único ámbito en el que las amenazas y desafíos se están desarrollando a gran velocidad. Por ello, son de gran importancia los marcos legales internacionales de su utilización, aunque se basan en principios diferentes: en el espacio aéreo el marco normativo se basa en el principio de la soberanía nacional; el espacio ultraterrestre es considerado como *patrimonio común de la humanidad*. Desde un punto de vista legal no existen definiciones ampliamente aceptadas sobre la delimitación vertical entre el espacio aéreo y el espacio ultraterrestre. En la práctica, el tráfico aéreo civil tiene un límite en los 18 km de altitud, mientras que los satélites normalmente operan por encima de los 160 km de altitud. Desde el punto de vista de la seguridad, cualquier objeto que pueda alcanzar la tierra procedente del espacio ultraterrestre tendrá que transitar por la “franja intermedia” y por el espacio aéreo, por lo que es necesario extender las funciones de vigilancia, detección, identificación y clasificación de dichos objetos.

El documento destaca la aparición de nuevos actores en el espacio, fundamentalmente por empresas privadas en busca de nuevos modelos de negocio. La *Estrategia de Seguridad Aeroespacial* define las amenazas y desafíos que afectan a este ámbito. Las amenazas se agrupan en las seis áreas ya definidas por la *Estrategia de Seguridad Nacional*: conflictos armados, terrorismo, crimen organizado, proliferación de armas de destrucción masiva, espionaje y ciberamenazas. Dentro de cada una de ellas se desarrollan las amenazas específicas del ámbito aeroespacial⁴². Las más importantes podrían producirse en el marco de conflictos armados, como consecuencia de las capacidades aeroespaciales de un adversario que incluyan, entre otras, las siguientes:

41 *Ibidem*, pp. 25-31.

42 *Ibidem*, pp. 41-43.

- Armamento aire-aire y aire-tierra, y sus vectores lanzadores.
- Misiles balísticos y de crucero, incluidas las armas hipersónicas.
- Armas de energía radiada.
- Dispositivos disruptores de servicios esenciales, como las comunicaciones, la navegación, control, servicios de posicionamiento y meteorología.
- Satélites y medios anti-satélite.
- Mecanismos de captura de sistemas aeroespaciales.
- Ciberataques.

En otro orden de amenazas se sitúan las incursiones en el espacio aéreo no autorizadas, actividades terroristas y del crimen organizado:

- En el contexto del terrorismo destacan los secuestros de aeronaves e instalaciones; el sabotaje aéreo; el ataque a una aeronave en vuelo; el uso de dispositivos para deslumbrar o cegar a los pilotos; el empleo de aeronaves ligeras para cometer atentados terroristas; perturbación de sistemas de comunicaciones, posicionamiento y vigilancia; ciberamenazas; el uso de aeronaves no tripuladas para realizar atentados terroristas.
- Relacionado con el punto anterior está el riesgo de captación y radicalización ideológica de personal vinculado a los medios aéreos para involucrarles en la planificación y realización de atentados terroristas.
- En el ámbito delictivo está la utilización de transporte aéreo para actividades relacionadas con el crimen organizado, como los tráfico ilícitos.

Finalmente, se pueden destacar otras dos amenazas importantes, diferentes de las categorías anteriores:

- La utilización de medio aeroespacial para la proliferación de armas de destrucción masiva.
- La utilización de medios aeroespaciales para el espionaje contra los intereses del Estado.

La Estrategia establece cinco *líneas de acción* en el ámbito aeroespacial:

- Fomentar la actuación coordinada de todas las administraciones públicas competentes para establecer sinergias y abordar soluciones transversales.
- Fortalecer las capacidades de los organismos e instituciones nacionales públicos y privados para hacer frente a las amenazas y desafíos citados.

- Análisis de riesgos y evaluación de medidas contra ciberataques, actos terroristas o delictivos, u otros conflictos que afecten a las instalaciones aeroportuarias o al transporte aéreo dentro y fuera del espacio aéreo español.
- Desarrollo normativo del uso civil de aeronaves pilotadas remotamente, para garantizar el equilibrio entre la seguridad y el desarrollo tecnológico y económico el sector.
- Apoyar el papel de España en el ámbito internacional dentro del marco de compromisos y responsabilidades asumidos en materia de seguridad aérea y ultraterrestre.

Lucha contra el terrorismo y el crimen organizado

En 2019 el Consejo de Seguridad Nacional elaboró la *Estrategia Nacional contra el Terrorismo* y la *Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave*, coordinadas por el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO).

La *Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2019*⁴³ parte de los nuevos rasgos que caracterizan la amenaza terrorista en el marco de la experiencia adquirida en las dos últimas décadas. Se destaca la importancia del desarrollo tecnológico, que ha ampliado el acceso a recursos adicionales para los grupos terroristas, incrementando su capacidad de financiación, reclutamiento, adiestramiento y propaganda. La evolución rápida de la amenaza y el impacto de las nuevas tendencias globales obligan adaptar constantemente las capacidades antiterroristas, que requieren una actualización permanente con una visión anticipatoria y respuestas integrales, coordinadas y cooperativas, tanto en el plano nacional como en el internacional. Se destaca también el fenómeno de la radicalización y del extremismo violento como uno de los rasgos característicos actuales que alimentan el terrorismo en el mundo. Este documento sigue la línea establecida por la *Estrategia contra el Terrorismo* de la Unión Europea y la de las Naciones Unidas, estableciendo una estructura que se define en cuatro pilares⁴⁴:

43 Departamento de Seguridad Nacional, *Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2019*. Madrid: Presidencia del Gobierno, 2019, disponible en <https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-nacional-contra-terrorismo-2019>. Se trata de un documento muy amplio, bien estructurado como estrategia, e introducido con un capítulo analítico de gran interés.

44 *Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2019, op. cit.*, pp. 10- 11.

- La **prevención** para detectar e impedir la aparición, el desarrollo y la expansión del terrorismo y del extremismo violento, abordando sus causas, y protegiendo a los individuos y colectivos más vulnerables.
- La **protección**, que establece líneas estratégicas precisas para velar por la seguridad y la protección de la sociedad, los ciudadanos, las instituciones y los intereses nacionales, reduciendo su vulnerabilidad.
- **Perseguir** a terroristas y extremistas violentos, con líneas estratégicas orientadas a la detección e investigación de forma integral, impidiendo la planificación y ejecución de sus acciones, y actuando también contra las redes de apoyo, logística y financiación, con el fin de asegurar su puesta a disposición judicial.
- **Preparar la respuesta**, estrategia dirigida a minimizar las consecuencias de una acción terrorista, garantizar el apoyo a las víctimas, reparar el daño causado y restaurar la normalidad.

La *Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave* cubre un periodo de cinco años (2019-2023)⁴⁵. Fue adoptada por el Consejo de Seguridad Nacional en 2019, y tiene como precedente la anterior de Estrategia Española contra el Crimen Organizado 2011-2014. Aunque algunos aspectos de la primera estrategia siguen teniendo vigencia, también se han producido cambios importantes en los procedimientos delictivos y recursos tecnológicos, y en la situación internacional, que requerían una actualización. Como en otros casos citados, en este documento se tienen en cuenta los principios rectores de la política de seguridad nacional: la unidad de acción, anticipación, eficiencia y resiliencia. Esta estrategia establece como ejes vertebradores la promoción de acciones proactivas y anticipativas de inteligencia estratégica y operativa, con el fin de crear sinergias y dirigirlas hacia una respuesta a medio y largo plazo, que sea más eficiente y de carácter preventivo ante la criminalidad organizada. La estrategia se estructura en diez ejes⁴⁶:

- La inteligencia como prevención y anticipación de amenazas.
- Neutralizar la economía del crimen organizado y de los delincuentes.
- Luchar contra los mercados criminales y las graves formas delictivas.

45 Departamento de Seguridad Nacional, *Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave 2019-2023*, Madrid: Presidencia del Gobierno, 2019. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-nacional-contra-crimen-organizado-delincuencia-grave>

46 *Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave 2019-2023*, op. cit., pp. 11-15.

- Vinculación entre el crimen organizado y el terrorismo, propiciando una respuesta que integre la inteligencia operativa y estratégica generada sobre ambos tipos de amenazas, buscando realizar interpretaciones que faciliten nuevas vías de prevención, investigación y análisis.
- Cooperación y coordinación internacional, intercambio de información, tanto a nivel bilateral con los socios de interés estratégico para España, como multilateral en el seno de las organizaciones de las que forma parte.
- Concepto de seguridad como un *compromiso común*, integrando en la lucha contra estas amenazas a los distintos actores implicados en el sector público y en el sector privado, reforzando o estableciendo canales de comunicación, de relación e información.
- Elaboración y actualización legislativa, impulsando la adecuación y perfeccionamiento de la legislación, adaptando los instrumentos jurídicos administrativos, penales y procesales a las demandas de la lucha contra las nuevas formas de criminalidad.

El documento establece a continuación tres ejes transversales:

- Formación y capacitación en nuevas metodologías relacionadas con las tecnologías de la información y la comunicación, inteligencia estratégica y operativa, cibercriminalidad y blanqueo de capitales.
- Ampliación del uso de nuevas tecnologías para enfrentarse con mayor eficacia a la criminalidad organizada y a la delincuencia grave, con utilización de herramientas tecnológicas eficaces en todos los ámbitos de la seguridad.
- Prevención de la delincuencia organizada y grave aprovechando la inteligencia generada a diversos niveles para hacer posible la coordinación entre las actuaciones de las unidades de investigación y las de prevención. El objetivo es que los procesos de inteligencia generados estén dirigidos a anticiparse a la actividad criminal.

Como en el caso de las otras estrategias publicadas, tras la definición de los elementos constitutivos de la estrategia, el documento incluye otros capítulos analíticos sobre el fenómeno de la criminalidad organizada, la dimensión de la amenaza en España y el panorama internacional, cuestiones que examina con gran detalle.

Ciberseguridad

La ciberseguridad está presente en todos los documentos fundamentales del sistema de seguridad nacional y en todas las estrategias publicadas. Puede decirse que

es un elemento transversal de todos los aspectos relacionados con la seguridad y la defensa. Por su especificidad técnica y su importancia, el CSN también aborda esta cuestión en un documento separado, la *Estrategia Nacional de Ciberseguridad*, aprobada por el gobierno en 2019⁴⁷. El documento considera las características comunes de las amenazas a la ciberseguridad⁴⁸. En primer lugar, los ciberataques son de bajo coste, ya que muchas de las herramientas utilizadas para este fin pueden obtenerse a un coste reducido o incluso de forma gratuita. Además, la ejecución de los ataques es independiente de la localización de los agresores. El atacante asume un riesgo reducido, dada la facilidad para ocultar su presencia y actividad, lo que hace difícil atribuir la responsabilidad de un ciberataque a su verdadero autor o autores. Los desfases o inexistencia de marcos legales adecuados hacen difícil perseguir este tipo de acciones, especialmente en el extranjero, y más aún si actúan en connivencia o con la tolerancia de las autoridades nacionales del país desde el que operan. Por otra parte, la multiplicidad de potenciales atacantes incrementa los riesgos y amenazas que pueden poner en graves dificultades a los servicios prestados por las Administraciones Públicas, las infraestructuras críticas o las actividades de las empresas y ciudadanos. Este tipo de ataques pueden ser realizados tanto por determinados Estados que disponen de capacidades militares y de inteligencia para realizar ciberataques avanzados (Amenazas Persistentes Avanzadas), como por actores no estatales. Las amenazas incluyen las actuaciones de individuos, grupos criminales, terroristas o de Estados, con distintas motivaciones y objetivos⁴⁹: políticos, informativos, económicos, incluido el ciberespionaje. También pueden enmarcarse en una estrategia más compleja en las amenazas híbridas.

España necesita garantizar la seguridad y fiabilidad de sus sistemas de información y telecomunicaciones, tanto en su infraestructura física (equipos y redes), como en su dimensión inmaterial (programas informáticos, modelos o procedimientos). Estos sistemas posibilitan el acceso de los ciudadanos y las empresas al ciberespacio, contienen información valiosa y sustentan servicios estratégicos para el país. El propósito de la *Estrategia de Ciberseguridad Nacional* es establecer las directrices generales para alcanzar el objetivo de un “uso seguro y fiable del ciberespacio, protegiendo los derechos y libertades de los ciudadanos y promoviendo el progreso socioeconómico”⁵⁰.

47 Departamento de Seguridad Nacional, *Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2019*, Madrid: Presidencia del Gobierno, 2019.

48 Ciberamenazas, definidas como “disrupciones o manipulaciones maliciosas que afectan a elementos tecnológicos” (de los sistemas digitales). *Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2019*, op. cit., p. 23.

49 *Ibidem*, pp. 23-27.

50 *Ibidem*, p. 34.

Para ello se cuenta con la coordinación y cooperación de todas las Administraciones Públicas, del sector privado y de los ciudadanos en el marco de los principios recogidos en la Constitución. Todos los agentes públicos y privados con responsabilidades en materia de ciberseguridad deben sentirse implicados mediante la coordinación de los diferentes organismos de las Administraciones Públicas y una adecuada cooperación público-privada capaz de compatibilizar iniciativas y propiciar el intercambio de información. Se pretende con ello impulsar la seguridad y resiliencia de los Sistemas de Información y Telecomunicaciones usados por el sector empresarial en general y los operadores de Infraestructuras Críticas en particular. En aplicación del *principio de responsabilidad compartida*, las Administraciones Públicas deben cooperar con las empresas que gestionan dichos sistemas cuando sean relevantes para los intereses nacionales. La Estrategia establece los siguientes objetivos⁵¹:

1. Seguridad y resiliencia de las redes y sistemas de información y comunicaciones del sector público y de los servicios esenciales, fortaleciendo las capacidades de prevención, defensa, detección, y respuesta a los ciberataques.
2. Uso seguro y fiable del ciberespacio frente a su uso ilícito o malicioso.
3. Protección del ecosistema empresarial y social, y de los ciudadanos.
4. Cultura y compromiso con la ciberseguridad y potenciación de las capacidades humanas y tecnológicas.
5. Seguridad del ciberespacio en el ámbito internacional.

Para alcanzar estos objetivos, la Estrategia establece siete líneas de acción⁵²:

- Reforzar capacidades frente a amenazas del ciberespacio.
- Garantizar la seguridad y resiliencia de los activos estratégicos.
- Reforzar capacidades de investigación y persecución de la criminalidad en el ciberespacio.
- Impulsar la ciberseguridad de ciudadanos y empresas.
- Impulsar la industria nacional de ciberseguridad, generar y retener el talento, para fortalecer la autonomía digital.
- Contribuir a la seguridad del ciberespacio en el ámbito internacional
- Desarrollar una cultura de ciberseguridad.

51 *Ibidem*, pp. 34-40.

52 *Estrategia Nacional de Ciberseguridad, op. cit.*, pp. 43-58.

Pueden destacarse en esta estrategia algunos rasgos importantes de esta serie de objetivos y líneas de acción. En primer lugar, el objetivo de potenciar las capacidades de prevención, detección, reacción, análisis, recuperación, respuesta, investigación y coordinación frente a las actividades del terrorismo y la delincuencia en el ciberespacio. Por otra parte, se persigue el fin de sensibilizar a los ciudadanos, profesionales, empresas y Administraciones Públicas españolas de los riesgos procedentes del ciberespacio, a través de una responsabilidad compartida. En tercer lugar, destaca el objetivo de alcanzar y mantener los conocimientos, habilidades, experiencia y capacidades tecnológicas que necesita España para sustentar todos los objetivos de ciberseguridad.

En relación con el quinto objetivo y con la sexta línea de acción, destaca como rasgo importante de la *Estrategia Nacional de Ciberseguridad* su vocación de cooperación internacional⁵³. Dado el carácter transfronterizo de las ciberamenazas es esencial promover la cooperación entre Estados, ya que muchas de las medidas deben ser adoptadas internacionalmente para ser eficaces. Además, según la estrategia, la Política de Ciberseguridad Nacional debe estar alineada con las de los países del entorno de España, con las organizaciones europeas e internacionales competentes, y en particular con la Estrategia de Ciberseguridad de la Unión Europea. En este sentido, la Estrategia española establece la necesidad de promover y apoyar el desarrollo de una política de ciberseguridad coordinada en la Unión Europea, fomentando la cooperación en el marco de sus agencias especializadas: la Agencia Europea de Defensa, la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información, y el Centro Europeo de Ciberdelincuencia (adscrito a Euro-pol). También será prioritaria esta coordinación y cooperación en el marco de la OTAN, orientada al ámbito de la defensa. La cooperación internacional se extiende además a la ONU, la OSCE y la OCDE. En el marco de la cooperación con terceros Estados, España tiene previsto colaborar en el desarrollo de capacidades y de una cultura de ciberseguridad de aquellos Estados que lo necesiten.

3. Defensa nacional

La *Estrategia de Seguridad Nacional* y sus estrategias temáticas subsidiarias se complementan con la *Directiva de Defensa Nacional* de 2020 (DDN 2020)⁵⁴. Desarrollada en el marco de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005 y de la

53 *Ibidem*, pp. 39-40.

54 *Directiva de Defensa Nacional 2020*. Madrid: Presidencia del Gobierno, 2020. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-defensa-nacional-2020.pdf>

Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, la DDN 2020 establece que la defensa pasa de gestionar amenazas concretas a incluir esta función en su contribución a un “sistema de Seguridad Nacional integrador”. En la descripción del escenario estratégico, la DDN asume un enfoque amplio de la seguridad, incluyendo aspectos que no son estrictamente militares, y establece las líneas generales y objetivos de una Defensa Nacional basada en la cooperación en el marco de la UE y de la OTAN. Entre ellos pueden destacarse los siguientes⁵⁵:

- Proteger a la sociedad española, la Constitución, sus valores, principios e instituciones.
- Contribuir a la paz y a la seguridad internacionales.
- Garantizar la credibilidad de la Defensa nacional con una capacidad de disuasión basada en un nivel razonable para la defensa autónoma.
- Las actuaciones en el territorio nacional y los espacios de soberanía (mar, aire, ciberespacio) se harán habitualmente con capacidades propias.
- Fuera de las fronteras nacionales, se actuará habitualmente en marcos multinacionales concertados (ONU, UE, OTAN y coaliciones internacionales *ad hoc*), con respaldo de la legalidad internacional.
- Se potenciará la red de relaciones bilaterales y la diplomacia de la defensa.
- Ante las amenazas híbridas se actuará mediante la integración de los recursos disponibles, civiles y militares, nacionales y multinacionales.
- A la prevención y respuesta ante amenazas globales contribuirán los servicios de inteligencia.
- Se dotará a las FF. AA. de un nivel tecnológico avanzado que asegure su capacidad operativa, y se potenciará la industria de defensa.
- Se impulsará la cultura de defensa.
- Las FF. AA. deben disponer de la capacidad necesaria para sostener un despliegue según lo establecido por la Directiva de Política de Defensa, y si es preciso incrementarlo al menos un 50% por un periodo máximo de un año.

Las FF. AA. españolas participan en 2022 en 17 misiones en el exterior con casi 3.000 efectivos desplegados en cuatro continentes⁵⁶. Los contingentes más numerosos están en el Líbano y en Mali. Además, en el marco de la OTAN participan en la misión Presencia Avanzada Reforzada en Letonia; en Turquía con el despliegue de misiles antiaéreos Patriot; y hasta 2021 en Afganistán, donde asesoraban a las

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Más información disponible en: https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/

fuerzas de seguridad locales. España también participa en todas las misiones militares de la UE en el continente africano (Malí, República Centroafricana, Somalia y Senegal), en la “Operación Atalanta” contra la piratería en el océano Índico y en misiones de policía aérea con aviones de combate en los Estados bálticos, Bulgaria y Rumanía.

Con la DDN 2020, desarrollada en el marco de la *Estrategia de Seguridad Nacional* de 2017, se inicia un nuevo ciclo de planeamiento de la defensa. Sin embargo, algunos analistas señalan que no aporta las directrices necesarias para hacerlo⁵⁷. Una de las cuestiones importantes que debe determinarse para su ejecución práctica es la planificación presupuestaria a medio y largo plazo. En todo caso, la invasión de Ucrania por el ejército ruso en 2022 ha introducido nuevos factores que afectan a la Defensa Nacional y a los compromisos internacionales de España, lo que hace necesaria una actualización.

La Directiva de Política de Defensa 2020 (DPD 2020) desarrolla y aplica en el ámbito del Ministerio de Defensa las directrices que emanan de la Directiva de Defensa Nacional, establece las líneas generales de actuación del Ministerio y los criterios precisos para el Planeamiento de la Defensa, potenciando las capacidades y fortalezas que permiten contribuir a una Seguridad Nacional concebida como un todo integrador⁵⁸. Además, en el contexto de la epidemia de COVID-19, también presta atención a la mejora de las capacidades para afrontar crisis sanitarias, reforzando la Sanidad Militar.

4. Entorno operativo 2035

En 2019 el Ministerio de Defensa publicó el documento *Entorno Operativo 2035*, un análisis y reflexión sobre posibles escenarios y contextos operativos de actuación de las fuerzas armadas en la cuarta década de este siglo. El análisis de las

57 Pérez Ramírez, Enrique. “La Directiva de Defensa Nacional 2020 y los problemas que permanecen sin resolver”, *IEEE*, documento de opinión 102/2020, 13 de julio de 2020. Madrid: IEEE, Ministerio de Defensa, 2020, disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO102_2020ENRPER_DD.N.pdf. El autor también sostiene que existe una inadecuación de la normativa de Defensa con respecto a la Estrategia de Seguridad Nacional. En la Directiva, que es solo de Defensa, se abordan asuntos de seguridad que son ajenos a la defensa. La política de defensa que desarrolla la DDN, siempre según este análisis, no cubriría otros elementos sustanciales, como la utilización, en caso de necesidad, de medios de transporte civiles, la reorientación del esfuerzo industrial, la sanidad de campaña o la coordinación de la acción exterior del Estado.

58 *Directiva de Política de Defensa 2020*. Boletín Oficial del Ministerio de Defensa n.º 159, jueves 6 de agosto de 2020. Madrid: Ministerio de Defensa, 2020. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-politica-Defensa-2020.pdf>

amenazas y desafíos del *Entorno operativo 2035* coincide a grandes rasgos con el de las estrategias de seguridad —genéricas o sobre ámbitos específicos— que se han ido publicando en España en los últimos años. Además, también coinciden en gran medida con los análisis de otros Estados de nuestro entorno, de la OTAN y de la UE, y son muy próximas a las estimaciones de otras entidades académicas y privadas de estudios de seguridad. Existe, por tanto, un alto nivel de consenso sobre los rasgos generales del entorno de seguridad en los próximos años. Todas apuntan a una redistribución del poder estratégico global y regional, al surgimiento de potencias con ambiciones revisionistas del *statu quo* actual, y de actores no estatales con agendas globales o regionales. Esto conducirá a un empleo frecuente de estrategias, procedimientos y técnicas no convencionales, y a estrategias híbridas para explotar las posibilidades de la *zona gris* en los conflictos.

El documento aborda los retos del futuro entorno operativo, incluyendo las propias vulnerabilidades y las amenazas posibles. Entre ellas están los conflictos armados internacionales, las consecuencias de los *Estados frágiles* o *fallidos*, el crimen organizado, el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los ciberataques y las campañas de manipulación y desinformación. También identifica las características de ese futuro entorno a mediados de la próxima década⁵⁹:

- persistencia e intensificación de las crisis y la conflictividad;
- incremento y diversificación del número de actores con capacidad de influencia en los asuntos regionales e internacionales;
- fortalecimiento de la cooperación en materia de seguridad y defensa;
- la combinación de estrategias convencionales y no convencionales e híbridas;
- posibles cambios en las organizaciones militares hacia estructuras más planas y horizontales para aumentar la rapidez de las operaciones;
- coexistencia de los ámbitos de operación físicos con los ámbitos ciberespacial y cognitivo;
- utilización de áreas urbanas densamente pobladas como lugares de confrontación;
- acceso de mayor número de países a sistemas Antiacceso/Denegación de Área (A2/AD);
- militarización del espacio ultraterrestre;
- desarrollo tecnológico.

59 *Entorno Operativo 2035*, Madrid: Ministerio de Defensa, 2019, pp. 11-12.

En cuanto a los contextos operativos de actuación de las fuerzas armadas para proteger los intereses de seguridad nacionales, se definen los siguientes⁶⁰:

- *Defensa, Disuasión, Vigilancia, Prevención y Respuesta*, con operaciones de reacción contra agresiones o amenazas, y operaciones permanentes de carácter preventivo (actividades de vigilancia, seguridad y control de sus espacios marítimos y aéreos de soberanía).
- *Proyección de Estabilidad en el exterior* a través de operaciones de apoyo a la paz y ayuda humanitaria, de estabilización y apoyo al desarrollo, o de defensa colectiva.
- *Seguridad y Bienestar de los ciudadanos*, mediante la cooperación con otros instrumentos de Poder del Estado para contribuir a la seguridad (terrorismo, crimen organizado, ciberataques, emergencias y catástrofes, operaciones de extracción de personal no combatiente, protección civil, apoyo a actividades científicas, vigilancia aduanera, etc.).

Las respuestas por parte del Estado parten, en primer lugar, de un fortalecimiento de la cooperación internacional en materia de seguridad y defensa en el marco de la ONU, la OTAN y la UE, y con acuerdos *ad hoc* con países específicos, e incluso con actores no estatales que contribuyan al objetivo de una seguridad cooperativa. En segundo lugar, una mayor colaboración interministerial con el resto de Administraciones públicas y con los actores privados implicados en la seguridad y defensa nacional (industria, universidad, centros de investigación, etc.)⁶¹.

El planteamiento de futuros planes de modernización parte de la idea de que los ejércitos convencionales responden adecuadamente en misiones militares clásicas, para las que están preparados y equipados, pero tienen dificultades de adaptación en las misiones no convencionales. Por ello, una cuestión fundamental es aumentar la agilidad frente a la incertidumbre, que requiere adecuar el factor humano y un liderazgo efectivo. Por otra parte, la realidad demográfica y la estructura social de la población española probablemente implicarán ciertas dificultades para el reclutamiento de efectivos militares. Todo ello hace necesaria una adecuación de la política de recursos humanos para poder competir con otros sectores. En parte, la tecnología y la automatización de procesos permitirán una reducción de personal, pero no serán suficientes si no hay cambios fundamentales en la selección, adiestramiento y motivación de los recursos humanos, en la eficiencia de gestión, en las condiciones socioeconómicas y en la calidad de vida del personal

⁶⁰ *Ibidem*, pp. 12-13.

⁶¹ *Entorno Operativo 2035, op. cit.*, pp. 33-37.

militar. Más allá de la transmisión de conocimientos y habilidades a través de la formación, será necesario enseñar a pensar de un modo distinto.⁶²

Se prevé una adaptación de la estructura jerarquizada en las organizaciones militares a la evolución hacia *la operación en red*, con el fin de obtener una mayor capacidad de combate de unidades geográficamente dispersas, “compartiendo la información y, en su caso, la transferencia de autoridad” mediante la combinación de tres elementos⁶³:

- fuerzas dispersas geográficamente;
- alto grado de formación y experiencia;
- una red robusta y fiable que las enlace.

La *operación en red* permite una dispersión de fuerzas que reduce la vulnerabilidad y, en consecuencia, el riesgo.

Otra cuestión importante es el cambio tecnológico, sea por la aparición de nuevas tecnologías o por un novedoso empleo de las ya existentes. Todavía es difícil de precisar el impacto de nuevas tecnologías disruptivas en un escenario futuro, pero ya hay un debate abierto sobre algunas de ellas, a las que nos hemos referido en capítulos anteriores: robots con un alto grado de autonomía frente al control humano; vehículos aéreos no tripulados con armamento de precisión; o las ciberarmas. Para no quedarse al margen de un proceso de innovación y desarrollo tecnológico, España puede impulsar una mayor implicación de la Base Industrial y Tecnológica de *Defensa* nacional en el diseño de la Fuerza desde las fases iniciales de la concepción de las necesidades operativas o funcionales, teniendo en cuenta que algunas áreas tecnológicas de origen militar se desarrollan rápidamente en el sector civil. Por otra parte, también es necesario impulsar la participación en proyectos a través de la OTAN, de la UE y de la Agencia Europea de Defensa, o en iniciativas multinacionales *ad hoc*, con el fin de dotarse de una base industrial competitiva. El documento señala determinadas áreas tecnológicas de interés para la defensa⁶⁴:

- Robótica y sistemas no tripulados o autónomos.
- Generación y almacenamiento de energía.

62 *Ibidem*, pp. 67-74.

63 *Ibidem*, pp. 78-79.

64 *Ibidem*, pp. 81-93.

- Armas de energía dirigida.
- Metamateriales y técnicas de fabricación avanzada.
- *Big data* o macrodatos.

También serán necesarios cambios en las infraestructuras militares en el marco de un enfoque integral de la seguridad que profundizar en la acción conjunta en determinadas áreas (Mando y Control, Sistemas de Información y Comunicaciones, Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento Conjunto, ciberdefensa, comunicación estratégica y preparación del personal). En cuanto a las áreas que requieren una adaptación al Entorno Operativo 2035, el documento destaca las siguientes⁶⁵:

- Mejora de la agilidad estratégica para el despliegue y reacción rápida de unidades.
- Disminución de la *huella logística* con tecnologías emergentes para simplificar las cadenas de suministro.
- Optimizar los costes de operación y sostenimiento.
- Optimizar la distribución de los efectivos militares.
- Mejorar la gestión del talento ante la incertidumbre del futuro entorno operativo y la complejidad de las operaciones militares.
- Superioridad tecnológica e innovación doctrinal.
- Mejora de las capacidades de vigilancia y análisis.
- Mejora de las capacidades en el ciberespacio, en el ámbito cognitivo y en el ámbito aeroespacial.
- Mejora de la interoperabilidad, con actores estatales y no estatales dentro y fuera de nuestras fronteras.

En este proceso de evolución hacia nuevos escenarios operativos, el documento *Entorno Operativo 2035* reflexiona sobre el valor de la experiencia junto a la aparición de nuevos conceptos. Generalmente, la teoría en la que se inspira la doctrina surge de la experiencia de conflictos pasados, cuyas conclusiones se intenta aplicar a conflictos futuros. No obstante, ante la imposibilidad de prever con certeza los escenarios y retos futuros, la doctrina debe abordar también propuestas o soluciones de empleo de la fuerza ante la aparición de factores desconocidos en nuevos escenarios para anticiparse a los acontecimientos: nuevos conceptos tácticos, posibles tecnologías disruptivas, cambios estratégicos de los Estados, la

⁶⁵ *Ibidem*, pp. 91-93.

naturaleza sociológica de los ejércitos y las ideologías y valores dominantes en las sociedades de las que emanan.

5. Seguridad, capacidades y recursos: una estrategia para España

El mundo ha atravesado en las últimas décadas un proceso de globalización económica y cultural sin precedentes, importantes cambios en el plano estratégico y, al mismo tiempo, una revolución tecnológica, científica e industrial comparable a la que transformó Europa en el siglo XIX. El alcance político y económico de la pandemia de 2020-2021, la crisis económica provocada por ella y la guerra de Ucrania agravada por la invasión rusa en 2022 ha supuesto el principio de una nueva etapa, en la que algunos analistas ven el final de la primera fase de la globalización. No sabemos si se tratará de un fenómeno transitorio, si transcurrido un tiempo volverán a tomar impulso las grandes tendencias de las dos primeras décadas de este siglo, o si el mundo evolucionará en el futuro en una dirección diferente. Pero la necesidad de desenvolverse en un entorno en cambio constante, haciendo frente a nuevos desafíos e identificando nuevos objetivos requiere mecanismos flexibles de adaptación. Acontecimientos y fenómenos en zonas geográficas distantes, aparentemente lejanos, influyen en la vida cotidiana de los ciudadanos y en su seguridad.

Los rasgos de esta etapa de evolución tecnológica y económica son cada vez más claros: el desarrollo de las comunicaciones; el impacto social, político y económico de las nuevas tecnologías de la información; la biotecnología; la investigación en el espacio exterior con vistas a su futura explotación; la exploración de los fondos marinos y el subsuelo oceánico; las tensiones derivadas de la explotación de recursos energéticos; la revolución técnica-militar y su relación con las tecnologías de doble uso; la emergencia de nuevas potencias en la escena internacional, o el irredentismo de potencias que no aceptan el actual *statu quo* ni las fronteras establecidas en el siglo XX. Se trata de desafíos que afectan a la estabilidad y a la seguridad internacionales y que requieren respuestas por parte del Estado.

La creciente percepción del riesgo procedente de potenciales amenazas asimétricas en todas sus formas es otro rasgo de nuestro tiempo. Estas amenazas toman forma a través de organizaciones terroristas, el crimen organizado transnacional, los riesgos derivados de la actividad ilícita de actores no estatales, etc. El empleo de tácticas asimétricas por Estados en determinados conflictos y las perspectivas de desarrollo de la *guerra híbrida* en el siglo XXI también han abierto la puerta a escenarios geopolíticos de incertidumbre en la llamada *zona gris*. Con el conflicto bélico en Ucrania, en ese amplio espectro de modalidades de conflicto, la guerra convencional sigue estando presente. Es probable que este no sea el único conflicto bélico

del que seamos testigos en la región euroatlántica, o en el que estemos involucrados en las próximas décadas. El próximo podría tener lugar en el flanco este o en el flanco norte, quizá también en el flanco sur. La estabilidad de Europa y América del Norte, en el marco del vínculo transatlántico, es fundamental para los intereses de seguridad españoles, al ser su entorno político, estratégico y económico más cercano. Otro objetivo prioritario para la seguridad nacional, inseparable de la seguridad en Europa, es la estabilidad en el Mediterráneo y África. Igualmente, la seguridad en el entorno de las rutas comerciales vitales para la economía española —terrestres, marítimas y aéreas— es un factor decisivo para los intereses de España. Estos elementos y el contexto descrito anteriormente condicionan las políticas dirigidas a la estabilidad estratégica de acuerdo con los intereses de seguridad nacionales y los de países socios y aliados, desde un enfoque de defensa y seguridad colectiva, con responsabilidades compartidas en diversos marcos multilaterales, tanto en el nivel regional como en el nivel global (UE, OTAN, OSCE y Naciones Unidas): estrategias de preservación de la estabilidad, prevención de conflictos, protección del acceso seguro a espacios y rutas estratégicas, y respuesta a amenazas clásicas y emergentes. Desde esta perspectiva, es difícil trazar la línea divisoria en áreas geográficas relevantes o no relevantes para la seguridad nacional. Dados los rasgos del escenario estratégico actual, es difícil predecir en qué medida los acontecimientos en regiones alejadas del planeta pueden tener implicaciones para España. Pero esto no puede descartarse *a priori*.

Todo ello no supone adoptar una percepción negativa del siglo XXI, ni embarcarse en una visión milenarista del futuro. Pero sí implica asumir la responsabilidad de adoptar políticas que se adapten al nuevo contexto y desarrollar un concepto de política de seguridad nacional con suficiente flexibilidad para adaptarse a una realidad cambiante, anticipar nuevos escenarios no previstos hace pocos años, aplicar políticas preventivas y, cuando sea necesario, tener capacidad de reacción ante los retos para la seguridad y la estabilidad.

En España, el conjunto de estrategias de seguridad en diferentes ámbitos temáticos, integradas en una estrategia global y en una Directiva de Defensa Nacional, abarca de forma sistemática prácticamente todas las áreas imaginables en el presente. Desde el punto de vista analítico y conceptual se ha hecho un gran esfuerzo a nivel institucional y académico, con resultados importantes y muy alentadores, que en el plano teórico sitúan a España en una posición destacada entre los países de su entorno. Se trata de temas abiertos, por lo que habrá que contar con mecanismos ágiles para poder ejecutar esas estrategias, y adaptarlas con rapidez y eficacia a la evolución de la realidad, según las perspectivas a medio y largo plazo. En los documentos analizados en este capítulo es patente una plena conciencia de las

autoridades de todos estos fenómenos y de los rasgos que caracterizan el mundo contemporáneo. En ellos no se define, sin embargo, una política estable y predecible de asignación de recursos para la seguridad nacional.

Desde un enfoque de prospectiva, destaca en primer lugar *la necesidad de contar con recursos suficientes para poder alcanzar los objetivos fijados en un espectro tan amplio como el que plantea el documento Entorno 2035*. En gran medida se trata de recursos financieros, pero también de capacidad en I+D, innovación y creatividad, en la que es decisiva la alianza entre el sector público y el privado. Los logros de España en las últimas décadas son muy significativos, y se halla en una posición internacional que le sitúa entre los países técnicamente avanzados, pero no podemos ser complacientes. En el índice internacional de innovación, España estaba en 2015 en el puesto 23, y bajó al puesto 30 en 2019 y al 31 en 2021⁶⁶. El nivel de innovación de España estaba en 2020 en línea con otros países desarrollados, pero algo por debajo de la media de los países de renta alta (índice de 45,60 puntos de una media de 51 para los países de renta alta)⁶⁷. Actualmente España no figura en el grupo de cabeza en ninguna de las variables que definen la innovación tecnológica en la OTAN, civil o militar, ni en la inversión en defensa. España solo está en una posición destacada en el número de satélites que operan entidades públicas y privadas españolas⁶⁸.

Por otra parte, España es el séptimo contribuyente de la OTAN y el cuarto en la UE en capacidades militares y por su contribución a la seguridad colectiva. Pero en 2021 dedicó a este fin solo un 1,02% del PIB, situándose muy por debajo del objetivo del 2% establecido en la OTAN en 2014, e incluso por debajo de la media de los aliados del 1,6% del PIB. La inversión en equipo y tecnología militar en España es considerable en términos proporcionales, y ascendía ese mismo año al 22,7% del

66 Véase el análisis del *Bloomberg Innovation Index*, disponible en: <https://ec.europa.eu/news-room/rtd/items/713430/en#:~:text=The%20Bloomberg%20Innovation%20Index%20analysis,of%20high%2Dtech%20public%20companies>. Se puede contrastar con los datos de fuentes de la World Intellectual Property Organization, Cornell University e INSEAD en *TheGlobalEconomy.com*. El Índice Global de Innovación recoge diversos factores que inciden en el nivel de innovación: instituciones, capital humano e investigación, infraestructura, sofisticación del mercado y sofisticación de las empresas, resultados del conocimiento y la tecnología, y resultados creativos.

67 Fuente: Cornell University, INSEAD y WIPO, *The Global Innovation Index 2020: Who Will Finance Innovation?* Ithaca, Fontainebleau y Ginebra: World Intellectual Property Organization (WIPO), p. 33.

68 Según consta en el informe *Science & Technology Trends 2020-2040. Exploring the S&T Edge*, Bruselas: NATO Science & Technology Organization, 2020. Sobre la red de satélites, véase: *Operational Satellites by Country (as of 30 Sept 2019)*, en NATO ST Trends 2020-2040, pp. 79, citando fuentes de Concerned Scientist, U. USC Satellite Database (2019).

gasto de defensa, por encima del objetivo del 20%, pero también por debajo de la media de la OTAN del 24,26%⁶⁹.

En el pasado, las limitaciones presupuestarias en un entorno económico adverso y la gestión de recursos teniendo en cuenta otras prioridades no siempre han permitido ejecutar planes establecidos en el ámbito de la seguridad y la defensa nacional con suficiente tiempo y clarividencia. A modo de ejemplo, la *Estrategia de Seguridad Nacional* de España de 2017 identificaba las pandemias como desafíos importantes que requerían dotarse de medios preventivos y de mitigación. Sin embargo, al surgir la pandemia de COVID en 2020 no se habían creado todavía dichas capacidades, y ni siquiera se habían establecido protocolos de actuación ni planes de emergencia sanitaria actualizados en ninguna parte de Europa⁷⁰. Otros ejemplos de este problema son el estado actual de la fuerza submarina de la Armada o la incertidumbre sobre la posibilidad de mantener en el futuro la capacidad aeronaval embarcada. Por ello, es necesario dotarse de recursos suficientes para desarrollar y mantener las capacidades de prevención, reacción y mitigación en todos los ámbitos abordados por las estrategias. En unos casos serán capacidades nacionales, y en otros serán capacidades compartidas o reforzadas en un marco multilateral con socios y aliados. Pero siempre será necesaria una planificación de recursos presupuestarios a medio y largo plazo que acompañe las estrategias con realismo, de forma sostenible y previsible para potenciar las capacidades de nuestras Fuerzas Armadas, convirtiendo en realidad los compromisos políticos.

Por otro lado, se hace necesaria la cooperación entre el Estado y la sociedad, y entre el sector público y el privado, asumiendo que la seguridad es una responsabilidad compartida, más allá de la tutela del Estado desde una perspectiva hobbesiana. Esto requiere la coordinación entre la Administración otras entidades privadas, las empresas y la sociedad civil, ya que en ellas puede encontrarse una primera línea

69 Estimaciones de la OTAN calculadas en precios constantes y tipos de cambio de 2015. OTAN, *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2021)*, comunicado PR/CP(2021)094, Bruselas: OTAN, 11 de junio de 2021, p. 3. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/210611-pr-2021-09. No obstante, España incrementará en un 25,8% el presupuesto de defensa de 2023, acercándose al objetivo del 2% del PIB, de acuerdo con los compromisos adquiridos en la Cumbre de Gales. Ver: “Los presupuestos de Defensa refuerzan las capacidades de las FAS a través de programas especiales de modernización, en el contexto de la guerra de Ucrania”. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/defensa/>

70 La *Estrategia Global de la UE* de 2016 también establecía la prioridad de estar preparados ante una pandemia. Pero ni la UE ni otros países europeos —tampoco EE. UU., Canadá ni Japón— habían adoptado medidas preventivas suficientes. Lo mismo ha sucedido en el ámbito de los suministros energéticos, en el que eran evidentes los riesgos asociados a una dependencia tan elevada de los suministros desde Rusia de algunos aliados.

de defensa. Un ejemplo de ello es la ciberseguridad y lo que ella significa para las infraestructuras críticas que en gran medida forman parte del sector privado.

Finalmente, es necesaria la cooperación internacional para dar una respuesta colectiva en marcos multilaterales —regionales, transversales o globales— mediante fórmulas de asociación eficaces entre Estados con intereses afines o complementarios. Prácticamente ninguno de los retos mencionados anteriormente puede ser abordado con éxito por un solo Estado en solitario, ya que la naturaleza de las amenazas y los desafíos a los que nos enfrentamos, en la mayoría de los casos, es global y transnacional. Esto implica tener capacidades de proyección exterior —diplomáticas, militares, policiales, de inteligencia, tecnológicas y económicas— que pueden superar los recursos disponibles o los límites tradicionales de la acción exterior. La acción colectiva en alianzas requiere solidaridad y cohesión, tanto en el despliegue de fuerzas como en el respaldo político a un aliado cuando se enfrenta a agresiones, amenazas o procesos de desestabilización. España, que ha ofrecido su apoyo y solidaridad a otros aliados durante 40 años en la OTAN y 35 años en la Unión Europea, merece el mismo apoyo militar y solidaridad política de terceros en caso de necesidad. Esta puede ser una razón más para buscar sinergias en la cooperación internacional y en la seguridad y defensa colectiva con socios y aliados.

En el análisis de las amenazas desarrollado en la primera parte de este libro se refleja una asimetría en la percepción de la amenaza entre los aliados de Europa oriental y septentrional y los de Europa occidental y meridional. Estos últimos no perciben un riesgo existencial en la “amenaza del este” que, sin embargo, está históricamente arraigado entre nuestros aliados orientales. Por otra parte, el interés expresado por algunos aliados en los retos de seguridad existentes en el Indo-Pacífico, justificado por el actual escenario geopolítico en esa región, abre un horizonte geográfico no contemplado en el Tratado de Washington y lejano a la percepción de la amenaza en Europa. Además de los compromisos derivados del Artículo 5 del Tratado de Washington y del Artículo 42.7 del TUE, los socios y aliados de un Estado agredido podrían tener que adoptar contra un tercer Estado medidas políticas y económicas coherentes, que impliquen riesgos y costes. Estas asimetrías pueden ser compensadas con un reconocimiento y compromiso colectivo frente a amenazas procedentes del flanco sur desde una visión de 360°, sea cual sea la forma que adquieran, y a favor de nuestra soberanía e integridad territorial —con pleno apoyo político— frente a cualquier agresión o proceso de desestabilización impulsado o explotado por agentes externos.

XII

Los retos de la Alianza Atlántica

“Observar cómo se presentaba nuestro pasado cuando era el futuro puede ayudarnos a entender por qué los acontecimientos ocurrieron como lo hicieron, cómo los individuos se convirtieron en prisioneros de sus experiencias y no percibieron lo que fue totalmente obvio para las generaciones posteriores, y ocasionalmente vieron con la clarividencia de Casandra lo que se avecinaba, solo para ser ignorados por sus contemporáneos”.

Sir Lawrence Freedman, *The Future of War: A History*

Prácticamente toda la literatura académica e institucional sobre geopolítica de las dos últimas décadas asume como un hecho la erosión del orden mundial del siglo XX y su evolución hacia un nuevo escenario, aún en proceso de transformación. En capítulos anteriores se han esbozado los rasgos de los ámbitos en los que se enmarca la competición internacional y de los factores que condicionan las grandes corrientes políticas y de intereses estratégicos en todo el planeta. Por una parte, destaca la prevalencia de los conflictos asimétricos de baja y media intensidad, que en algunos casos se han presentado como fases de *guerra híbrida* con la intervención de Estados mediante “agentes no estatales interpuestos”. Las amenazas híbridas también se han manifestado en su variante no letal, especialmente mediante ataques en el ciberespacio y otras modalidades de agresión en la *zona gris*. También ha aumentado la competencia directa entre grandes potencias, que ha conducido gradualmente a una creciente rivalidad estratégica. La invasión de Ucrania por el ejército ruso ha vuelto a situar a la guerra convencional y a la amenaza nuclear en el centro del espectro de amenazas a las que tenemos que hacer frente. A corto plazo también es previsible la competición en “nuevos espacios”,

como el espacio ultraterrestre y del ciberespacio, los fondos marinos internacionales y el acceso a las rutas de las zonas polares, especialmente el Ártico.

Existen otros factores condicionantes de la geopolítica de este siglo que están atravesando cambios rápidos y de gran alcance, como los derivados del desarrollo tecnológico; de la economía; de la demografía; de la disponibilidad de alimentos y agua; del cambio climático; de los flujos migratorios; y de las fuentes de energía, entre otros. Es, además, un entorno caracterizado por las limitaciones de las instituciones estatales para dar respuesta a las demandas de la sociedad. Se trata, por lo tanto, de un conjunto de factores de diversa índole que hace del entorno estratégico actual, y de su evolución previsible a corto y medio plazo, un escenario complejo y volátil, en el que no pueden descartarse nuevas tensiones, e incluso una escalada militar —probablemente no planificada ni deseada por ninguno de los actores que intervienen en ella— hacia un conflicto armado de graves consecuencias.

Al observar las tensiones actuales en las fronteras orientales de Europa y en ciertas regiones de Asia y de Oriente Medio, se puede deducir que las guerras comienzan porque al menos uno de los adversarios cree que tiene asegurada la victoria; o simplemente por un error de cálculo, casi siempre con la convicción de que serán conflictos breves y con resultados decisivos. Pero la historia demuestra que la realidad es distinta, que una victoria rápida puede no ser decisiva, y que las guerras también pueden ser largas y de desgaste, con unas graves consecuencias que actualmente ningún gobierno quisiera asumir. Tras la Segunda Guerra Mundial, se ha producido una corriente de evolución tecnológica, organizativa y ética en la que se combina el temor a la destrucción incontrolada por el uso de las armas modernas, el objetivo de minimizar los daños colaterales de las operaciones militares, la renuncia a explotar los recursos del territorio del adversario y, en general, una creciente aversión a la guerra. Estas ideas tienen un fuerte arraigo en las sociedades occidentales, en las que todavía perdura el recuerdo de las desastrosas consecuencias de las dos Guerras Mundiales. El concepto de *legítima defensa*, acuñado en la Carta de las Naciones Unidas, y la desaparición del arcaico “derecho de conquista territorial” mediante la guerra también ha introducido nuevos factores en el cálculo racional de la relación coste-beneficio en una campaña militar. Aun así, la innovación tecnológica y la competición estratégica en el siglo XX han impulsado la carrera de armamentos entre grandes potencias industriales, competición enfocada a mantener la supremacía militar, garantizar la supervivencia política y económica, y consolidar la hegemonía en un ámbito determinado.

Entre los grandes temas de debate actual para la agenda de seguridad euroatlántica destacan el alcance geográfico y las prioridades de sus intereses estratégicos, la amplitud del espectro de amenazas y volatilidad que caracteriza al entorno

geoestratégico actual, así como los mecanismos necesarios para una organización eficaz de la seguridad y la defensa nacional y colectiva, con suficientes recursos económicos y técnicos. La cohesión de la Alianza también está sometida a prueba, dadas las divergencias entre los aliados sobre algunas cuestiones. Las tensiones cíclicas entre Grecia y Turquía, las exigencias de esta última para aceptar la candidatura de Suecia en la OTAN y las diferentes opiniones entre aliados sobre el alcance de la estrategia en el Indo-Pacífico son algunos ejemplos.

Otro tema clave de nuestro tiempo es la erosión de la arquitectura de seguridad creada en la segunda mitad del siglo XX. El sistema multilateral y los regímenes de control de armamentos, desarme, no proliferación y medidas de confianza han sido desde la posguerra amortiguadores de las tensiones internacionales. Además de los pilares creados por los regímenes universales en el marco de la ONU, los sistemas regionales —como la OSCE— han aportado también elementos fundamentales a la arquitectura de seguridad euroatlántica¹. Sin embargo, acuerdos clave para la estabilidad, como el Tratado de defensa Anti-Misiles Balísticos de 1972 y el Tratado de Fuerzas Nucleares de alcance Intermedio de 1987, ya no están en vigor. Los tratados de Fuerzas Armadas Convencionales en Europa y Cielos Abiertos ya no cuentan con la participación y compromiso de Estados relevantes en el ámbito militar. Los parámetros del *Documento de Viena* responden solo parcialmente a las necesidades de confianza y seguridad actuales, y dejan margen a los Estados participantes para eludir sus compromisos. A falta de voluntad política y en un contexto de tensiones, estos mecanismos han dejado de ser efectivos. No hay ningún formato de negociaciones de control de armamentos nucleares ni convencionales en el que participen países como China, India y Pakistán, ni existe en el Indo-Pacífico ningún sistema regional de seguridad, control de armamentos y medidas de confianza. Tampoco en Oriente Medio².

Tras 40 años de Guerra Fría y dos décadas de transición hacia un nuevo orden, la Alianza Atlántica se enfrenta ahora a un escenario estratégico condicionado por una creciente rivalidad estratégica entre grandes potencias, que se superpone a frecuentes conflictos asimétricos. Además, atravesamos un periodo de cambio

1 Tras la Guerra Fría, el régimen euroatlántico basado en la OSCE y los tres instrumentos de desarme y medidas de confianza —tratado FASE, Tratado Cielos Abiertos y Documento de Viena— permitieron superar en gran medida las tensiones preexistentes hasta 2007. A partir de esa fecha y hasta la actualidad, el régimen euroatlántico se ha degradado progresivamente, y su estado actual ya no le permite cumplir su función primordial en la arquitectura de seguridad regional.

2 Esta es, precisamente, una de las debilidades del acuerdo nuclear con Irán en 2015, con el que se pretendía resolver la “cuestión nuclear iraní” de forma aislada, sin abordar otros problemas fundamentales que afectan a la estabilidad de la región y a la seguridad de los países vecinos.

tecnológico acelerado que impulsa la necesidad de integrar esfuerzos nacionales e internacionales —que en algunos casos pueden requerir cambios estructurales o legislativos— y de generar recursos económicos para la defensa en un entorno económico adverso. Finalmente, queda el reto de hacer posible la reconstrucción de una arquitectura de seguridad para el siglo XXI, para lo que será necesario impulsar la distensión.

1. Geografía, seguridad y rivalidad estratégica

Desde fines del siglo XX, la evolución técnica e industrial ha acelerado la transformación de la tecnología militar a disposición de los ejércitos modernos, dotándoles de medios técnicos avanzados con creciente movilidad, potencia de fuego y precisión a distancia. Sin embargo, las ventajas técnicas, organizativas y de recursos que aseguran la supremacía estratégica perduran en ciclos de tiempo limitados. Hay otros factores económicos, técnicos y demográficos que tienen efectos estratégicos y pueden alterar la relación de fuerzas. Estos factores explican el declive de Rusia como superpotencia y su irredentismo imperial, y el ascenso de China en la escena mundial como gran potencia y sus reivindicaciones geopolíticas. Por otra parte, la inestabilidad en Oriente Medio, África del norte, Cuerno de África y Sahel, así como la descomposición de algunos Estados de estas regiones, han generado una inquietante volatilidad y vectores de inseguridad que se proyectan en la cuenca Mediterránea. Estos procesos han llevado a los aliados a un debate sobre las prioridades geográficas que se plasman en los conceptos de “flanco norte”, “flanco este”, y “flanco sur” de la OTAN, y han introducido también al Indo-Pacífico en su horizonte estratégico. Con la iniciativa *NATO 2030* se persigue una Alianza política, militarmente más fuerte y de alcance global. Pero también requerirá más medios, innovación tecnológica, más gasto e inversión en defensa. Habrá que definir el desarrollo de las relaciones entre la UE y la OTAN, planteadas como un refuerzo mutuo y teniendo en cuenta en esta relación los intereses y prioridades de los aliados no miembros de la UE.

Flanco este/norte y flanco sur

El dilema flanco este/norte - flanco sur se presenta como uno de los rasgos característicos del debate sobre la seguridad euroatlántica. En el escenario actual destaca la inquietante evolución de la política exterior de Rusia, sus acciones militares en Europa oriental y en Oriente Medio, así como su creciente presencia en el Mediterráneo oriental, el norte de África, el Cáucaso, Asia Central, y Balcanes

occidentales. La política actual de Rusia, y su voluntad de extender su presencia e influencia a las regiones de su periferia, revive la percepción de la “amenaza del este” —que condicionó la política occidental de contención y disuasión frente a la URSS y el Pacto de Varsovia en la segunda mitad del siglo XX— con el papel de Rusia como “potencia revisionista” dispuesta a cuestionar el actual orden mundial. En Moscú se justifica el “revisionismo” como una reacción a las políticas practicadas por Occidente desde la disolución de la URSS, percibidas como un “acoso estratégico” en torno a sus fronteras y un intento de exportar a Rusia el sistema político y los valores occidentales, para integrarla en un *mundo unipolar dominado por Occidente*.

Los rasgos del régimen político ruso contienen elementos que alimentan el conflicto ideológico con Occidente, especialmente en lo relativo a la forma de afrontar el pluralismo político y la hegemonía cultural e ideológica occidental, considerados desafíos para el poder gubernamental en Rusia. Tras las tensiones relacionadas con las elecciones legislativas en 2021, las consecuencias de las elecciones presidenciales en Rusia en 2024 probablemente conllevarán mayores tensiones políticas en los próximos años. Aunque su capacidad militar convencional se ha degradado, todavía es considerable y su capacidad nuclear solo es igualada por EE. UU., si bien desde el punto económico y demográfico Rusia no es equiparable a las otras dos grandes potencias.

La “amenaza del este” que se ha verificado con sucesivas agresiones de Rusia contra los Estados vecinos en los últimos años ha puesto en el centro de atención a los flancos norte y este, cubriendo un amplio espectro híbrido, desde operaciones de desestabilización política encubiertas hasta la invasión militar de Ucrania. Estas incluyen ataques cibernéticos, manipulación de flujos migratorios y repetidas violaciones del espacio aéreo y del mar territorial en este y en otros Estados, y en las entonces hasta hace poco tiempo neutrales Suecia y Finlandia. Pero esta visión de la *amenaza del este*, centrada en Europa oriental y septentrional, solo será completa si se tienen en cuenta otras preocupaciones de seguridad de los aliados mediterráneos.

Desde la orilla sur del Mediterráneo se extiende una región de gran diversidad, inestabilidad e inseguridad, con una gran extensión geográfica que abarca desde el norte de África hasta Oriente Medio, incluido el Sahel y el Cuerno de África, cuyos conflictos están abriendo la puerta a la penetración de otros actores que no proceden de estas regiones. Estas zonas se extienden en un espacio en el que los conflictos asimétricos debilitan a los Estados de la región y generan focos de inestabilidad. La descomposición de las estructuras institucionales en dichos Estados, si se extendiese a otras partes del continente, tendría graves consecuencias para

la seguridad en toda la cuenca Mediterránea. La presencia de fuerzas rusas del Grupo Wagner en esta región también permite pensar en estrategias de intervención, presión y desestabilización que sobrepasan los límites geográficos de Europa oriental. Por ello, en las condiciones del siglo XXI no cabe definir las distintas regiones que rodean el espacio euroatlántico como zonas separadas e independientes. No se trata, por tanto, de elegir entre la primacía de las zonas geográficas para los intereses estratégicos de los aliados, sino de concebirlas como un todo inseparable en una visión a 360°. La Alianza Atlántica debe encontrar un punto de equilibrio que permita reforzar su seguridad situando al flanco sur entre las prioridades de la seguridad euroatlántica.

La Alianza y el Indo-Pacífico

El debate sobre la extensión de los intereses estratégicos de la OTAN hacia el Indo-Pacífico constituye otro de los retos intelectuales de la Alianza. En los últimos años se ha prestado una creciente atención a la emergencia de China como potencia global, percibida por unos como *rival* y por otros como un *reto* y, a la vez, una *oportunidad*. En paralelo a la competición estratégica entre grandes potencias a escala global, se produce otra competición estratégica a escala regional, que aumenta el riesgo de conflictos armados entre potencias medias, incluido el riesgo de escalada nuclear. La tensión global aumentaría si se produjesen enfrentamientos simultáneos en varias regiones geográficas —poniendo a prueba la capacidad de respuesta militar de EE. UU., Rusia y China en varios teatros— y, en su caso, de sus aliados en cada región. En el Indo-Pacífico, la emergencia de China como gran potencia está transformando el escenario estratégico más allá de la rivalidad con EE. UU., ya que ahora el riesgo de escalada nuclear debe evaluarse con seis Estados (EE. UU., China, Rusia, India, Pakistán y Corea del Norte), y está vinculado a la evolución de las formas emergentes de la guerra.

Además de la rivalidad estratégica y de la competencia económico-tecnológica entre EE. UU. y China, hay que destacar las divergencias ideológicas y de sistemas de valores que caracterizan la rivalidad sistémica entre Occidente, Rusia y China. Los rasgos de los regímenes políticos de las dos últimas y sus sistemas de valores difieren notablemente de los que comparten los países occidentales. Este es un ámbito en el que es más difícil encontrar un marco para la coexistencia en el sistema internacional. Los países occidentales, encabezados por EE. UU. y la UE, defienden la universalidad de sus principios políticos democráticos y de su sistema de valores. La acción del *soft power* occidental a través de los medios de comunicación, las redes sociales, las ONG y el apoyo exterior a diversas modalidades de

asociación de la sociedad civil son percibidos en estos países como instrumentos de penetración occidental para debilitar sus instituciones.

El auge de China está obligando a muchos Estados a cambiar sus cálculos estratégicos. China tiene una agenda estratégica global —más allá de la región del Indo-Pacífico— y su política exterior y de defensa está apoyada por su peso económico y militar. Además, las políticas de Pekín en detrimento de la autonomía de Hong Kong y contra la herencia de su sistema político crean una zona de tensión ideológica con Occidente en su propio territorio, a las que se suma la controversia histórica sobre la independencia *de facto* de Taiwán y sobre su propio sistema político. Otras áreas de tensión relacionadas con movimientos separatistas en China —como el Tíbet y Xingjiang— y también son causa de fricción con los países occidentales por razones relacionadas con el sistema político y los derechos de las minorías.

Al mismo tiempo, China es un motor de crecimiento económico, comercial y de inversión a escala global, lo que condiciona la actitud de muchos países que no comparten el mismo sistema de valores ni sus objetivos estratégicos. Estos lazos económicos y comerciales tienen mucho peso a la hora de definir las relaciones con Pekín en las capitales occidentales, donde también influye la convicción de que será necesario trabajar con China para abordar los grandes retos que tiene ante sí la comunidad internacional: estabilidad económica, Objetivos de Desarrollo Sostenible, cambio climático y la biodiversidad, entre otros. Este tema ya fue tratado en la Cumbre de la OTAN en 2019, donde se consideró que la creciente influencia de China y de sus políticas presenta oportunidades y desafíos que pueden ser abordados por la Alianza Atlántica, aunque China plantea a la OTAN un desafío muy diferente al de Rusia, ya que no es actualmente una amenaza militar directa para el área euroatlántica. Sin embargo, a largo plazo China podría proyectar su poder militar a escala global, incluyendo la zona euroatlántica, afectando a la seguridad de los países europeos. Todo ello hace pensar que en el mundo del siglo XXI el Indo-Pacífico no estará separado totalmente del Atlántico norte-Europa, al menos en términos geopolíticos. Esta corriente de pensamiento lleva gradualmente a algunos aliados a impulsar un debate sobre la posibilidad de superar el marco geográfico establecido en el Tratado de Washington para evolucionar hacia un enfoque global que incluya a otros actores afines mediante acuerdos con terceros Estados en la región del Indo-Pacífico.

Con la entrada del Indo-Pacífico en el ámbito de interés de la Alianza, será necesario calibrar las implicaciones de escenarios en los que se planteen fórmulas de reparto de responsabilidades y mecanismos de solidaridad, aunque no sean estrictamente militares. Este proceso, de producirse, llevaría a incrementar el peso de los

partenariados fuera de los límites geográficos actuales de actuación de la Alianza, ya que solo tendría sentido extender su enfoque a dicha región si se abriese la puerta a articular alianzas con Japón, República de Corea y Australia, entre otros posibles candidatos³. Otras modalidades de cooperación podrían establecerse con Estados de otros continentes para ampliar la red de alianzas. Algunos aliados prefieren, sin embargo, no situar las relaciones con China en el mismo plano que las que existen con Rusia tras la invasión de Ucrania, conscientes de las diferencias entre ambos países y dudando de la solidez de la “alianza” proclamada en 2022 entre Pekín y Moscú.

Tras la retirada de Afganistán en 2021, se han dado pasos hacia la creación de un sistema de seguridad regional en el Indo-Pacífico partiendo de la creación del AUKUS, que integra a Australia junto a dos aliados de la OTAN, EE. UU. y el Reino Unido. Sin embargo, Francia, el único aliado europeo con territorios en el Pacífico, ha quedado excluida del AUKUS. Estas decisiones marcan la dirección de nuevas prioridades, y también pueden incidir en el debate sobre el futuro de la OTAN si no se resuelven satisfactoriamente las controversias que hayan podido generar.

Una posible evolución del sistema de alianzas, ampliándose para incluir a socios o aliados en otras regiones, permitiría también a España desarrollar vínculos de cooperación en defensa y seguridad con algunos de ellos. La actuación de la OTAN se extenderá inevitablemente al espacio ultraterrestre, el ciberespacio y los fondos marinos. Todo ello supondría, de forma paralela, una reevaluación de las amenazas existentes y de las relaciones que pueden existir entre ellas en el amplio espectro de las *amenazas híbridas*.

2. De las amenazas asimétricas a las amenazas híbridas

La invasión de Ucrania por el ejército ruso en 2022 ha situado a la guerra convencional como un elemento más del espectro híbrido, junto a otras formas de agresión ya experimentadas en las últimas décadas. La naturaleza del conflicto está cambiando tanto en lo que respecta a la guerra irregular como en la perspectiva de grandes conflictos bélicos de alta intensidad. La frecuencia de los conflictos asimétricos y el resurgir de la competición estratégica entre grandes potencias son tendencias que confluyen en las *amenazas híbridas*, impulsando una evolución

3 Existe un antecedente histórico de este modelo de —orientado a la contención de la URSS— en el arco geográfico que se extiende desde el Mediterráneo hasta el Pacífico plasmado en los años 50 con las alianzas articuladas por EE. UU. con la OTAN, CENTO, SEATO y ANZUS.

conceptual de los teatros de operaciones. Se trata de un fenómeno que también es fruto de la evolución tecnológica de las últimas décadas, que pone a disposición de los Estados y de actores no estatales recursos que permiten involucrarse en un conflicto con un amplio espectro de modalidades, muchas de ellas por debajo del umbral bélico: guerra de información, sabotaje, ciberataques, terrorismo, insurgencia y subversión, entre otras, en las que también puede recurrirse al uso de entidades no estatales patrocinadas por Estados y a empresas militares privadas, aunque se trate de actividades que no sean reconocidas por los Estados que las patrocinan y alimentan. Con ello se abre la posibilidad de que Estados con capacidades militares limitadas, o actores no estatales patrocinados por ellos, puedan dotarse de capacidades suficientes para ser relevantes en determinados escenarios de conflicto, explotando con sus acciones las vulnerabilidades de terceros. La actividad en la *zona gris*, por debajo del umbral bélico, ha erosionado los límites tradicionales de la guerra y la paz, haciéndolos más ambiguos y confusos. Un rasgo característico de la *zona gris* es la dificultad para identificar los límites de la amenaza asimétrica y su posible relación con una escalada en el espectro híbrido, en el que la intensidad de la agresión pueda ir creciendo. Los Estados autoritarios tienen una ventaja potencial para llevar a cabo esta estrategia con planificación estatal centralizada y movilización de recursos, pero sin impedimentos legales. El uso integrado del poder político, económico y militar como parte de una estrategia permite actuar con ventaja en conflictos híbridos y en la *zona gris*.

La mayoría de los Estados occidentales se enfrentan, en mayor o menor medida, a un dilema sobre los instrumentos de la seguridad y defensa a su disposición, al no contar con instrumentos y marcos jurídicos que les permitan integrar directamente todos estos tipos de operaciones. La respuesta ha sido hasta ahora defensiva o reactiva. La OTAN y la UE han tenido que dedicar tiempo y recursos para desarrollar instrumentos políticos y no políticos para contrarrestar este tipo de actividades, incluyendo nuevos enfoques de atribución frente a agresiones, de disuasión y de lucha contra la desinformación. De la importancia de estas amenazas se deducen varias cuestiones que podrían ser abordadas por los Estados miembros de la UE y de la OTAN.

- En primer lugar, se plantea la necesidad de potenciar los *mecanismos e instrumentos de prevención, intervención y reacción ante amenazas asimétricas*. La OTAN nació en la posguerra con funciones orientadas a la estabilidad estratégica y la disuasión en el marco de la defensa colectiva, pero ahora se enfrenta a un entorno estratégico muy diferente que requiere abordar los conflictos asimétricos como una amenaza fundamental para la paz en el territorio de los

aliados y en las áreas contiguas. Esto implica el intercambio de información, desarrollo de doctrina y la armonización de conceptos que deban utilizarse tanto en la OTAN como en acuerdos internacionales y en instrumentos legislativos nacionales⁴.

- Es también necesaria una *revisión de los parámetros históricos que definen lo que es el “armamento relevante” para calificar la relación de fuerzas en el contexto de tensiones o conflictos armados*. Las armas pequeñas y ligeras, sus municiones y los explosivos pueden resultar poco relevantes para un enfrentamiento militar clásico, pero pueden ser determinantes para el desarrollo de un conflicto asimétrico. Desde mediados del siglo XX se ha producido un aumento de la proporción de víctimas civiles en los conflictos armados, casi siempre por el uso de armas de fuego, y muchas veces fuera del contexto del enfrentamiento entre ejércitos regulares. Este impacto podría ser mayor si formasen parte de un abanico de posibilidades más amplio a disposición de rivales estatales en un entorno de *guerra híbrida*, en lugar de ser solo medios a disposición de terroristas o bandas criminales. El Estado que patrocina las operaciones en cuestión podría utilizar armas pequeñas y ligeras y explosivos en operaciones asimétricas sincronizadas con operaciones militares de mayor envergadura en otros escenarios, como ha ocurrido en Dombás (Ucrania) desde 2014, donde la amenaza ha evolucionado luego a niveles de mayor intensidad.

Hasta ahora, en el control de armamentos, desarme y no proliferación se ha dado prioridad a enfoques centrados en los sistemas de armas más avanzados para cuantificar la relación de fuerzas entre Estados, dejando en segundo término a las amenazas procedentes de la proliferación de armas pequeñas y ligeras, cuyo impacto estratégico en la relación de fuerzas es mínimo. Para evaluar las capacidades militares de fuerzas estatales se toman como referencia plataformas y tecnologías que, en general, no se usan en la guerra asimétrica y se cuantifican de acuerdo con criterios militares. Lo mismo sucede con la cuantificación de recursos utilizados en una intervención militar clásica, que pueden ser pocos para una

4 A modo de ejemplo, se puede citar el caso los conceptos de “desactivación irreversible” y “reactivación” de armas de fuego, sobre los que no ha habido durante años un criterio común de los miembros de la OTAN, aunque sí lo hay en la UE. Se trata de un tema fundamental para el tratamiento de las armas automáticas que salieron del circuito controlado de las fuerzas de seguridad por haber sido desactivadas para coleccionismo, ya que las armas deficientemente desactivadas se pueden reactivar de nuevo con el cambio de algunas piezas y reutilizadas con fines terroristas. Lo mismo ocurre con el procedimiento de control de las municiones de armas de guerra y de sus exportaciones o reexportaciones.

confrontación bélica, pero demasiados para una agresión asimétrica en algunos escenarios⁵. Por ello es necesario un nuevo enfoque en los criterios de control de armamentos, desarme y medidas de confianza intergubernamentales que sirva para abordar estas cuestiones, incluyendo un espectro más amplio de tecnologías, desde las más complejas y letales hasta las más sencillas. Esto implica —entre otras cosas— ampliar la óptica y el alcance del control de armamentos.

- *También es importante analizar las implicaciones de las amenazas híbridas para determinar el equipo, los niveles de fuerza, el modo de operar y la coordinación de las fuerzas de seguridad y las fuerzas armadas, así como una eventual transición de responsabilidades a medida que la amenaza evoluciona en un escenario con actividades diversas.* En un entorno híbrido, el enfrentamiento con actores no estatales en operaciones de seguridad policial puede dar paso a una agresión de mayor intensidad, pasando de ser un problema de orden público a otro con niveles más elevados de violencia armada, sin estar claramente definido el momento, el ritmo ni las características de la transición entre los dos escenarios. Lo mismo puede decirse de los riesgos asociados a tensiones fronterizas, en los que un eventual flujo migratorio irregular instrumentalizado pueda abrir paso a una escalada. Si las tensiones iniciales o la amenaza fuesen parte de una estrategia híbrida más compleja pilotada por un tercer Estado, la escalada podría llevar de forma imprevisible a un escenario de combate de mayor intensidad. Desde un enfoque defensivo, es necesario dotarse de la suficiente agilidad organizativa, política y táctica para hacer frente a estas amenazas, incluida una adaptación del marco legal en el que se opera. En todo caso, también conviene reflexionar sobre la posibilidad de dotarse de medios para la guerra híbrida, y cuáles serían sus límites legales y éticos.
- Por otra parte, sería deseable *explorar y concertar los elementos y conceptos de negociación de códigos de conducta internacionales que pongan algunos límites a las modalidades y el alcance de las actuaciones en la guerra híbrida, por ejemplo, en el ámbito de los flujos migratorios y de la ciberseguridad, en tiempo de paz.* La instrumentalización de los flujos migratorios por Estados con fines ofensivos requerirá nuevos desarrollos conceptuales y medidas preventivas. En el caso de la ciberseguridad, podría retomarse la propuesta realizada por EE. UU. en

5 A modo de ejemplo, varios cientos de fusiles de asalto, nuevos o usados, y sus municiones pueden ser irrelevantes en la relación de fuerzas entre Estados rivales. Sin embargo, si fuesen entregados a un grupo subversivo en un Estado europeo en el marco de una operación híbrida, se elevaría considerablemente el nivel de la amenaza al evolucionar dicho grupo en sus capacidades de insurgencia.

2015 con motivo de la visita del presidente de China a Washington sobre un marco internacional más amplio de normas de gobernanza del ciberespacio, aplicando en la medida de lo posible la lógica del control de armamentos y las medidas de confianza al ámbito cibernético en tiempos de paz⁶.

- *La guerra de Ucrania ha introducido un conflicto bélico de alta intensidad en Europa y la posibilidad de una escalada global, sin descartar el uso de armas nucleares.* La reacción de los aliados ha sido una toma de conciencia del Estado de sus capacidades militares, identificando sus debilidades y vulnerabilidades tras años de insuficiente inversión en defensa. A pesar de la supremacía militar de EE. UU., factores como la distancia geográfica entre estos y Europa, los tiempos de reacción y despliegue, la complejidad de la logística y transporte para realizar operaciones a gran escala y la posible explotación de otras vulnerabilidades de los aliados por un Estado agresor hacen incierta la evolución y desenlace de un hipotético escenario bélico futuro. No puede descartarse la posibilidad de que se produzcan dos conflictos simultáneos, concertados deliberadamente, en escenarios diferentes, como Europa y el Indo-Pacífico. Esta situación plantea a los aliados un reto intelectual y político —*la actualización de sus doctrinas de defensa y del papel de la disuasión nuclear*— y otro técnico-económico —*la modernización de sus fuerzas armadas*— poniendo en la agenda atlántica una adaptación al cambio tecnológico que permita mantener la ventaja cualitativa y el incremento de la inversión en defensa.

3. Adaptación al cambio tecnológico y transición del modelo de fuerzas armadas

En la actualidad se está produciendo un cambio tecnológico acelerado, impulsado por la innovación y la fusión de tecnologías consolidadas, o incluso antiguas, con otras mucho más modernas e innovadoras. Algunos analistas señalan la necesidad de impulsar no solo la calidad de las plataformas y de su tecnología avanzada, sino también su cantidad, buscando un equilibrio en los costes de producción. Las nuevas tecnologías y la Revolución Digital ponen a disposición de la defensa nuevos instrumentos a través de la robótica, sistemas

6 White House, “Fact Sheet: President Xi Jinping’s State Visit to the United States,” 25 de septiembre de 2015. Disponible en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/09/25/fact-sheet-president-xi-jinpings-state-visit-united-states>

no tripulados, la inteligencia artificial, plataformas en el espacio ultraterrestre, la propulsión hipersónica, la energía dirigida y la biotecnología, por citar solo los más importantes. En este proceso de adaptación —abordado en España en el documento *Entorno Operativo 2035*— existe una coexistencia de sistemas de armas ya consolidados con nuevos usos de tecnologías existentes, y nuevas tecnologías con aplicaciones militares. Entre ellas están las llamadas *tecnologías emergentes disruptivas*, capaces de alterar la relación de fuerzas o, en su caso, de conservar la supremacía tecnológica. La incorporación de nuevos sistemas de armas y la adaptación al cambio tecnológico supone también una adaptación de los sistemas de formación de los recursos humanos, e incluso un cambio en la manera de pensar y de planificar. En la próxima década estas *tecnologías* desempeñarán un papel cada vez más importante en el entorno de la seguridad, cambiarán la naturaleza de la guerra y permitirán nuevas formas de ataque. Pero la superioridad tecnológica de la que han gozado los aliados euroatlánticos desde mediados del siglo XX podría verse cuestionada por la fuerza innovadora de otros competidores en este ámbito. Las tecnologías emergentes también podrían quedar, con el paso del tiempo, al alcance de otros Estados o de actores no estatales.

- *Uno de los elementos clave en este proceso es la transición de un modelo de fuerzas armadas expedicionarias, diseñadas para operar en teatros de baja y media intensidad, a un modelo de fuerzas armadas también capaces de realizar operaciones de combate de alta intensidad con un rival estatal simétrico, con amplias capacidades militares.* En este contexto, es necesario sopesar el factor tecnológico-cualitativo, al que se ha venido dando prioridad, frente al factor cuantitativo. Desde los años 90 del siglo pasado, las fuerzas armadas de los países industrializados occidentales han financiado su modernización con una reducción paralela del número de efectivos y de plataformas militares, conduciendo a un nuevo equilibrio entre cantidad y calidad. Estas reducciones en beneficio del desarrollo de capacidades expedicionarias y de la incorporación de tecnologías más avanzadas ha estado orientada a misiones de estabilización, mantenimiento de la paz o contrainsurgencia, en entornos operativos menos letales que los previstos en un conflicto de alta intensidad con un “adversario simétrico”. En los programas de modernización actuales se asume que una plataforma tecnológica avanzada puede sustituir a varias plataformas más antiguas para cumplir una determinada misión. Sin embargo, este predominio de la calidad sobre la cantidad tiene ciertas limitaciones, ya que una plataforma tecnológicamente avanzada no podría operar simultáneamente en dos o más

teatros de operaciones diferentes, y tampoco existe la certeza de que pueda resistir sin daños en un campo de batalla altamente letal⁷.

La necesidad de dotar a unas fuerzas armadas más numerosas de forma sostenible —con más plataformas y efectivos— se deriva, según dicho análisis, de la transición hacia un modelo de ejército con capacidades de combate de alta intensidad frente a un rival estatal capaz de movilizar recursos letales equivalentes o superiores a los propios. Por otra parte, las fuerzas armadas occidentales utilizan tecnologías que, aun permitiendo alcanzar determinados objetivos estratégicos, les han llevado a concentrar su apuesta en el dominio del espacio electromagnético, de las tecnologías de la información y de la comunicación. Pero en escenarios en los que esta ventaja pueda ser cuestionada bajo la presión de adversarios militares que posean un nivel tecnológico similar, las fuerzas aliadas podrían ver erosionado un factor clave de su ventaja y de su capacidad operativa⁸. Estos razonamientos no implican renunciar totalmente a la incorporación de tecnologías avanzadas a los sistemas de armas, sino abordar también las perspectivas a las que se enfrentan los ejércitos occidentales desde un enfoque más amplio y realista que, además de la incorporación de nuevas tecnologías, incluye también una identificación de sus propias vulnerabilidades y una revisión del volumen necesario de fuerzas para adaptar a los ejércitos no solo a los objetivos que se les han asignado en el pasado, sino también a las necesidades del presente y de un futuro posiblemente cercano.

- *Muchos de los cambios previsibles que se manifestarán en esta década no serán exclusivamente debidos a innovaciones tecnológicas.* Hay otras tendencias empresariales y sociales que tendrán influencia en el entorno de seguridad y en sus aspectos técnicos hacia 2030. Por una parte, la actual evolución del mundo empresarial está convirtiendo a las empresas tecnológicas privadas en actores de primer orden en el campo de la seguridad y la defensa, incluso si originariamente eran proveedores de productos y servicios comerciales civiles. La creciente importancia de las empresas privadas en el sector aeroespacial y en el digital-cibernético son un claro ejemplo de este proceso, dándoles una posición relevante en la exploración y explotación del espacio ultraterrestre y del ciberespacio. También se está produciendo un cambio en el ranking del

7 Este tema ha sido analizado recientemente en un documento de análisis y prospectiva del IFRI. Véase: Briant, Raphaël; Florant, Jean-Baptiste; y Pesqueur, Michel, “La masse dans les armées françaises: un défi pour la haute intensité”, *Focus stratégique*, n.º 105, Ifri, junio, 2021.

8 En un espacio electromagnético saturado en un conflicto militar se produciría un deterioro de las comunicaciones, degradación de los enlaces de datos tácticos, interferencias en las señales de GPS, entre otros obstáculos.

liderazgo empresarial. Solo 12 de las 30 empresas que estaban en el selectivo bursátil Dow Jones en 1991 seguían en este índice en 2021. De las 30 empresas que están actualmente en el selectivo neoyorkino, 14 se han incorporado desde 2004. De las 25 mayores empresas del mundo por capitalización, 12 pertenecen al sector de la informática, comunicaciones, nuevas tecnologías y de servicios relacionados con ellas⁹. De las 8 que están a la cabeza mundial por su valor de mercado, siete están relacionadas con este sector. En definitiva, esta tendencia implica la necesidad de redefinir la relación entre el Estado y las grandes empresas privadas del sector tecnológico.

- *La modernización tecnológica de los ejércitos aliados conllevará importantes proyectos de cooperación industrial multinacionales*, compartiendo la inversión inicial en I+D. Estos proyectos implican formas de organización que ya están tomando forma dentro de la UE entre socios europeos. Existen distintas visiones sobre la forma en la que podrían integrarse en ellos aliados no miembros de la UE, un debate no exento de controversias. Por otra parte, hay Estados Miembros de la UE que participan en importantes proyectos industriales con EE. UU., como el F-35. Esta dimensión industrial y tecnológica de la defensa requerirá probablemente soluciones que permitan articular programas industriales de la UE y de otros aliados con diferentes modalidades. Se trata de un ámbito en el que serán necesarios acuerdos entre la OTAN y la UE para alcanzar todo su potencial, evitando duplicaciones o formas de competencia que dañen los intereses estratégicos. Será también necesario encontrar una fórmula para que Turquía pueda participar en dichos proyectos de interés común. Todo ello lleva, en última instancia, a abordar la relación OTAN-UE. Esta relación se plantea, en primer lugar, en el ámbito de los proyectos industriales, que podrían tener una geometría variable. Mientras algunos Estados Miembros tienen una industria de defensa con autonomía nacional y capital público, otros tienen industrias de defensa abiertas al capital extranjero no comunitario y a proyectos industriales multinacionales con otros aliados, fuera de la UE. Estas diferencias implican distintos criterios a la hora de definir el futuro desarrollo de la industria de defensa en la UE.
- *Tanto la OTAN como la UE necesitan observatorios tecnológicos orientados a sus propios intereses estratégicos y, al mismo tiempo, a identificar las tecnologías cuyo desarrollo y exportaciones deban ser controladas por los Estados miembros*. La velocidad de desarrollo de la mayoría de estas tecnologías hace difícil

⁹ Microsoft, Apple, Amazon, Alphabet, Facebook, Alibaba, Tencent, Samsung, Taiwan Semiconductor, Intel, AT&T y Verizon Communications. Datos de www.statista.com

definir parámetros técnicos duraderos para posibles controles de exportación o medidas de transparencia. Los observatorios tecnológicos, los indicadores cualitativos de capacidades basadas en tecnologías innovadoras, así como los nuevos modelos conceptuales y de evaluación de impacto, serían herramientas útiles en para este fin. La OTAN ha sido un foro de debate e intercambio de información en cuestiones relacionadas con la tecnología militar y con otras tecnologías sensibles y de doble uso¹⁰. Los esfuerzos adicionales en este ámbito podrían incluir no solo una evaluación de las transferencias que hay que vigilar y de las lagunas que hay que colmar, sino también un análisis más profundo de los factores relevantes de la proliferación tecnológica. Este control debe extenderse a la cadena de suministros y a las inversiones extranjeras en el sistema productivo. Muchas tecnologías emergentes plantean riesgos potenciales de proliferación que tienden a desarrollarse dentro del ámbito comercial privado. Por ello es necesario ampliar las normas aplicadas a los centros de investigación estatales al sector privado y desarrollar una asociación público-privada por la seguridad, involucrando a la industria y a la investigación académica como parte del sistema y “primera línea de defensa”. Es necesario fomentar la cooperación entre el Estado, las empresas y la sociedad civil para adoptar conjuntamente medidas preventivas, compartiendo la responsabilidad.

- *La relación OTAN-UE en el ámbito industrial implica una necesaria armonización de criterios del control de exportaciones de defensa y de doble uso.* Las distintas formas multinacionales de cooperación industrial plantearán inevitablemente retos a las políticas de exportación de armamento y equipo militar de los productores, que deberán llegar a acuerdos sobre los criterios políticos de autorización de transferencias tecnológicas a terceros países. Hasta ahora, la UE ha sido el marco de estos mecanismos de control entre los Estados europeos, desarrollando la normativa necesaria sobre control de exportaciones y sobre control de inversiones en sectores estratégicos. Ambas cuestiones entran en el marco de sus competencias desde el punto de vista jurídico. La participación de aliados no comunitarios en los proyectos citados introduciría un nuevo factor en la política de exportaciones militares a terceros Estados, al contar los sistemas de armas con tecnologías de distinta procedencia.

El rumbo actual de los regímenes multilaterales de control de exportaciones, debido en gran parte a su composición y métodos de trabajo, aconseja el desarrollo de fórmulas más eficaces de concertación. Además de las posibilidades que

10 Por ejemplo, el intercambio de información en el *NATO Science and Technology Committee*.

ofrecen los mecanismos internos de la UE, en el marco de su mandato, para adoptar decisiones y actualizar con mayor agilidad las listas de control, es necesario establecer un mecanismo regular de intercambio de información y concertación de posiciones entre los aliados en materia de transferencias de armamento y de tecnología, sin esperar a los plenarios anuales de los regímenes para tomar decisiones. Este es un campo en el que los Estados miembros de la UE y otros aliados de la OTAN pueden y deben cooperar más estrechamente, tanto para armonizar las políticas de exportación de tecnología militar por razones comerciales, como para evitar su desvío hacia destinos no deseados, por razones de seguridad. De este modo, un mecanismo europeo en concertación con otros aliados podría coexistir como “núcleo duro” con los cuatro regímenes multilaterales existentes, y seguirían participando en ellos. Pero las decisiones de este “núcleo duro” euroatlántico no estarían condicionadas por los vetos y obstáculos que terceros Estados puedan plantear en el proceso de debate y adopción de decisiones de otros regímenes multilaterales de control de exportaciones¹¹.

- *Los organismos nacionales competentes en control de exportaciones de tecnología militar, NRBQ y de doble uso tendrán que evaluar los parámetros de cumplimiento de las normas en un espacio intangible y en periodos de desfase entre la identificación de tecnologías relevantes y el desarrollo normativo necesario para su control.* Por un lado, las transferencias tecnológicas intangibles —en las que no se pueden aplicar los controles aduaneros tradicionales— requieren un nuevo enfoque: en las transacciones de información los conceptos de *frontera nacional* y, por lo tanto, de *exportación* se difuminan o desaparecen. Por otro, la búsqueda de aplicaciones militares para las tecnologías comerciales de uso civil acentúa la importancia de las tecnologías de doble uso, mientras aumenta la dificultad de identificarlas con suficiente antelación para poder definir los mecanismos de control de exportaciones. Las “cláusulas de discrecionalidad” (o “*cláusulas catch-all*”) que permiten su control se establecieron en la legislación de los exportadores como instrumentos de carácter excepcional, no como mecanismos habituales de compensación de desfases conceptuales entre las nuevas aplicaciones de la tecnología y el marco legal.

11 Como el Arreglo de Wassenaar, el MTCR, o el GSN. Rusia es miembro de estos tres regímenes multilaterales, lo que ha introducido desde hace años fuertes tensiones en sus deliberaciones y frecuentes obstáculos en la adopción de decisiones. China es miembro del GSN. Estos dos países no han sido admitidos en el Grupo de Australia, régimen centrado en los productos químicos y biológicos.

- *Los marcos de gobernanza actuales deben evolucionar y adaptarse para poder abordar de forma eficaz los riesgos que plantea la convergencia de las nuevas tecnologías en el campo de la seguridad.* Los regímenes nacionales y multilaterales de control de exportaciones estratégicas (nucleares, aeroespacial y de misiles, tecnología militar y de doble uso y tecnologías y sustancias químicas y biológicas) necesitan utilizar su potencial para explorar la convergencia entre las disciplinas científicas y las *tecnologías disruptivas emergentes*. Estos regímenes intentan ya seguir la evolución de la ciencia y la tecnología, pero sus mandatos son siempre más limitados que el nivel de convergencia real de las respectivas tecnologías de su competencia¹². Además, en varios regímenes multilaterales también participan Rusia y China, lo que da lugar a frecuentes controversias políticas en los debates y dificulta en muchos casos la adopción de decisiones¹³. La competencia comercial entre algunos participantes, el ritmo y los métodos de trabajo —con decisiones basadas en el consenso— también impiden lograr resultados satisfactorios a la hora de definir y clasificar estas tecnologías. Esta es una situación que afecta a los regímenes de control de exportaciones estratégicas y a los mecanismos de seguimiento y examen de las convenciones multilaterales. El impacto de la innovación acumulada en tecnologías emergentes con uso potencial en programas convencionales y de armas NRBQ, incluidos los sistemas necesarios para su fabricación, se ha convertido en un reto importante para los responsables políticos y los expertos en círculos militares, de seguridad, de no proliferación y desarme. Los expertos militares tendrán que evaluar las consecuencias de la futura innovación en las plataformas existentes. Se necesitarán nuevos conceptos y herramientas para evaluar la relevancia de las tecnologías y capacidades, tanto convencionales como no convencionales, en función de factores tangibles e intangibles.
- *Habrá que desarrollar métodos para medir y evaluar las capacidades intangibles de las fuerzas armadas, su capacidad ofensiva, de despliegue y de resiliencia.* El impacto de los activos intangibles en las capacidades convencionales y de armas de destrucción masiva será también una amenaza difícil de evaluar

12 Por ejemplo, el desarrollo de la biotecnología o las aplicaciones espaciales de la robótica.

13 Los cuatro regímenes multilaterales son el Grupo de Suministradores Nucleares, el Grupo de Australia, el Régimen de Control de Tecnología de Misiles y el Arreglo de Wassenaar. Este último clasifica la tipología de tecnologías militares o de doble uso civil-militar y, como los otros tres, establece los criterios para el control de las transferencias. Rusia es miembro del Régimen de Control de Tecnología de Misiles, del Arreglo de Wassenaar y del Grupo de Suministradores Nucleares. China es solo miembro de este último. EE. UU. y los países de la OTAN son miembros de todos ellos.

con los instrumentos y conceptos actuales. Algunas tecnologías de doble uso —no letales en sí mismas— también condicionarán las capacidades, la precisión y la eficacia de los sistemas de armas modernos. Este ejercicio intelectual también requerirá una metodología para definir las brechas conceptuales entre los sistemas de armas operativas diseñados en el siglo XX y un uso innovador de nuevos recursos tecnológicos o aplicaciones de doble uso con fines militares. Esto implica reflexionar sobre los posibles mecanismos necesarios para evaluar e identificar el doble uso potencial de las tecnologías comerciales, que pueden no estar integradas en los sistemas existentes en la actualidad, pero que podrían ser relevantes para futuros diseños y programas de armamento o de tecnología con aplicaciones militares.

El marco normativo del control de armamentos, el desarme y la no proliferación, se compone de acuerdos que se negocian cuando hay voluntad política para reaccionar ante un escenario específico de tensión, con una relación de fuerzas determinada, y se aplican en un contexto caracterizado por las tecnologías consolidadas en un momento dado. No se abordan en ellos nuevas tecnologías en fase experimental, que acaban siendo operativas pocos años después. Estos desfases entre las normas nacionales e internacionales y la realidad conducen a controversias en la interpretación de los tratados fundamentales de los regímenes internacionales de control de armamentos, no proliferación, desarme y medidas de confianza, y a tensiones cíclicas cuando se altera la relación de fuerzas alcanzada en épocas anteriores. El control de armamentos está también condicionado y limitado por las diferencias entre las doctrinas militares y la heterogeneidad de los sistemas de armas de distintos países y alianzas.

4. Movilización de recursos e inversión sostenible en seguridad y defensa

El enfoque descrito en el epígrafe anterior lleva, en primer lugar, a una reflexión sobre la política presupuestaria de la seguridad y la defensa. En segundo lugar, implica una reevaluación de las estrategias y las prioridades de inversión, los métodos de producción industrial, la gestión del mantenimiento de equipos y de las cadenas de suministro, incentivos para la retención de personal especializado, así como las fórmulas de adquisición y el uso de infraestructuras, orientados a aumentar la eficiencia y a reducir los costes.

- *Nos enfrentamos a escenarios en el que la seguridad del Estado requiere recursos suficientes, sostenibles y previsibles.* El espectro de riesgos y amenazas es cada vez más amplio e incierto, al sumar a las amenazas clásicas otras nuevas, poco conocidas o en desarrollo. El resurgir de la amenaza militar convencional requiere potenciar la capacidad de combate y disuasoria de las fuerzas armadas. Los Estados miembros de la OTAN han asumido un compromiso de financiación con el objetivo de un gasto en defensa equivalente, como mínimo, al 2% del PIB, objetivo que solo algunos aliados han llegado a alcanzar. Por una parte, la capacidad financiera de la mayoría de los aliados para dotar de los medios necesarios a las fuerzas armadas y de seguridad —en un entorno económico desfavorable— es limitada. Por otra parte, en muchos países también hay limitaciones políticas para movilizar a la sociedad civil en apoyo de un incremento del gasto en defensa y seguridad. Pero sin una inversión sostenible no es viable mantener el ritmo de adaptación al actual desarrollo tecnológico e incluso se pone en riesgo la interoperabilidad de las fuerzas aliadas. La Unión Europea también necesitará desarrollar los instrumentos que requiere una mayor *autonomía estratégica*, pasando de la planificación teórica a la inversión en recursos y el desarrollo de capacidades con magnitudes proporcionales a su dimensión económica, geográfica, demográfica y política. La guerra de Ucrania y las lecciones aprendidas en ella permiten hacer una reevaluación de las capacidades militares rusas y de las propias. Las experiencias bélicas de las últimas décadas, y las actuales, conllevan un aprendizaje para los que han participado en ellas y para los que las observan de cerca, permitiendo ajustes en sus respectivas estrategias y métodos de planificación. Esta experiencia también puede facilitar una reflexión sobre el papel de los aliados en la defensa colectiva, evaluando las amenazas para cada uno de ellos y la contribución que hacen a la misma, independientemente del porcentaje del PIB invertido en defensa¹⁴.
- *Todo ello implica equilibrar y complementar las estrategias de seguridad y defensa con estrategias de movilización de recursos que sean realistas y sostenibles.* Las estrategias de seguridad y defensa predominantes en el mundo occidental se han centrado en un análisis del entorno estratégico y en la definición de

14 Por ejemplo, evaluando qué países están bajo amenaza militar real y el coste necesario para su defensa, así como la inversión en defensa realizada por otros aliados no amenazados directamente, para proporcionar fuerzas de alta disponibilidad o mantener despliegues en zonas de tensión fuera de sus fronteras.

una estrategia prospectiva y operativa. Se trata ahora de complementarlas con estudios de viabilidad realistas, y con estrategias de movilización de recursos económicos, tecnológicos y humanos respaldados por una política de Estado. Las estrategias de seguridad y defensa adquieren su mayor utilidad cuando incorporan los mecanismos y recursos para su aplicación. La estrategia de movilización de recursos debe incluir mecanismos de financiación plurianuales sostenibles y previsibles para dotar a las fuerzas armadas y de seguridad de una amplia gama de capacidades avanzadas.

- *En el escenario descrito, ante las grandes corrientes de la geopolítica contemporánea, es obvio que España también tendrá que adaptarse y generar los recursos necesarios para mantener su contribución y elevar su estatus como exportador de seguridad, especialmente en las regiones prioritarias para sus intereses nacionales.* El panorama descrito en capítulos anteriores presenta retos importantes para la política exterior y de seguridad de España, para los que deberíamos estar preparados. España ha apostado por el multilateralismo y la seguridad colectiva desde hace décadas, anclada en la Alianza Atlántica y la Unión Europea, donde ha sido un contribuyente neto de seguridad. El horizonte estratégico de las próximas décadas permite reafirmar esta elección como la más conveniente para nuestros intereses. España ha mostrado con su despliegue exterior su solidaridad con los aliados del este de Europa, manteniendo a la vez su esfuerzo en la estabilidad del Mediterráneo, África del norte y Sahel, zonas prioritarias y especialmente sensibles para su seguridad. Es necesario cumplir los compromisos adquiridos con la Alianza no solo por solidaridad con los aliados y por razones de credibilidad política, sino también por razones de seguridad nacional. La programación presupuestaria de defensa y seguridad debería contar con un amplio apoyo de las fuerzas políticas parlamentarias para garantizar su sostenibilidad y continuidad a largo plazo, bajo la responsabilidad de gobiernos sucesivos.

5. El Estado frente a escenarios de seguridad más complejos y volátiles: resiliencia, cohesión interna y alianzas internacionales

En el entorno estratégico actual, y probablemente también en el futuro, tanto la rivalidad entre Estados competidores como las tensiones en la *zona gris*, podrían conducir a un riesgo de escalada militar, aunque sea de forma involuntaria. En todo caso, hay una alta probabilidad de desestabilización mutua sin vencedores ni vencidos.

- *En estas modalidades de enfrentamiento se pone a prueba la resiliencia interna y externa del Estado y de su centro de gravedad.* Este concepto —como conjunto de factores de los que dependen su seguridad, estabilidad y capacidad operativa política, económica y militar— ha evolucionado desde las primeras referencias de Clausewitz en el siglo XIX¹⁵ hasta el modelo de los círculos concéntricos de Warden¹⁶, ya a fines del siglo XX. Con toda seguridad, el concepto de *centro de gravedad* seguirá evolucionando en el futuro. Puede consistir en un conjunto de factores territoriales, de recursos económicos, tecnológicos, de mecanismos políticos, o solo de algunos de ellos en particular. En algunos casos ni siquiera existe un *centro de gravedad*. El análisis de las fortalezas y vulnerabilidades del sistema permite tomar conciencia de la situación para poder definir estrategias y contener escaladas. Igualmente, es importante conocer qué consecuencias tendría un ataque exterior si se dirige contra nuestro *centro de gravedad*. Hay en este ámbito dos dimensiones clave de la resiliencia:
 - La *cohesión interna*, política, social, económica y territorial del Estado. Del grado de cohesión interna dependen las fortalezas propias y también las debilidades y fisuras que puedan explotar otros. Esto incluye la influencia de la política interior en la estrategia de defensa y seguridad. Las

15 En el capítulo XXVII del Libro VI de su tratado *Sobre la guerra*, Clausewitz define el *centro de gravedad* de las fuerzas como el punto donde se encuentra su núcleo, o mayor cantidad de fuerzas, supeditado al *principio de cohesión*. En el capítulo IV del Libro VIII retoma este concepto en el marco del “plan de guerra” como “centro de poder de un Estado”: el ejército, la capital donde residen las autoridades y el centro de actividad política, así como su aliado principal, cuando este es más potente que dicho adversario. Clausewitz es plenamente consciente del papel que desempeñan en este escenario la política interior, la opinión pública y los sistemas de alianzas. Carl von Clausewitz, *De la guerra*. París: Éditions Ivrea, 2000, pp. 694-698 y 859-867.

16 El modelo de John A. Warden se basa en cinco anillos concéntricos, la protección militar del Estado es el escudo del sistema, pero no es su esencia. La esencia de la guerra no sería, según J. A. Warden, la destrucción de esta fuerza militar que actúa como escudo: *la esencia de la guerra es vencer al enemigo de que debe aceptar la posición del agresor*. Por ello, la acción militar debe centrarse en alcanzar este objetivo atacando los puntos sensibles del sistema adversario en cada uno de los anillos. En el centro del sistema se encuentra el núcleo de mecanismos de control, comunicaciones y adopción de decisiones gubernamentales. Warden III, John A., “Air Theory for the Twenty-first Century,” en Karl P. Magyar (ed.) *et al.*, *Challenge and Response: Anticipating US Military Security Concerns*, Maxwell AFB, (AI): Air University Press, 1994, pp. 351-361. Disponible en: https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/AUPress/Books/B_0056_MAGYAR_CHALLENGE_RESPONSE.pdf. Pueden hallarse antecedentes conceptuales de la teoría de Warden sobre los anillos concéntricos en los conceptos manejados por Giulio Douhet sobre las operaciones aéreas y por Liddle Hart sobre el “enfoque indirecto”.

- autoridades políticas deben explicar la relación que existe entre la estrategia y los intereses nacionales compartidos por la sociedad. En caso contrario, una opinión pública adversa puede implicar una erosión adicional del sistema de seguridad nacional en momentos críticos para el país, o una desventaja, amplificando los efectos de la guerra de información y condicionando el desarrollo y desenlace del conflicto con factores políticos.
- La *cohesión de las alianzas*, o cohesión externa, constituye un elemento clave de la fortaleza y estabilidad. Los miembros de una alianza tienen sus propios intereses, y permanecen en ella cuando hay más ventajas que desventajas. En los procesos de integración y formación de alianzas también influye la convergencia de intereses económicos. Desde el punto de vista político, económico y militar, las coaliciones tienen ventaja sobre adversarios aislados. Pero también son más lentas en el proceso de adopción de decisiones, de movilización, de generación de fuerzas y de despliegue de medios, por procedimientos más complejos. Si estar en una alianza implica riesgos sin contrapartidas suficientes, sus vínculos pueden debilitarse, y una alianza con fisuras ofrece vulnerabilidades a sus adversarios. Es lógico que un rival busque el debilitamiento de una alianza adversaria distanciando a sus miembros y creando divisiones, especialmente cuando las amenazas percibidas por los aliados de una región, con o sin superioridad relativa de fuerzas, no constituyen amenazas existenciales para los demás. En este escenario, la conducta del *hegemon militar* es fundamental. En el caso de España, esta cohesión externa viene dada por la solidez y unidad de la Unión Europea y de la Alianza Atlántica.

De cara a un conflicto es fundamental identificar el *centro de gravedad* del poder del adversario, y ser capaz de reconocer el propio. Tanto la sociedad civil como los aliados internacionales pueden incidir en una gestión exitosa del conflicto, en una escalada incontrolada o en la erosión de una estrategia de seguridad. Desde esta perspectiva, conviene recordar la convergencia de los análisis de los sistemas de alianzas por Clausewitz y Stephen Walt, formulados en épocas muy distintas, con una diferencia de más de 150 años: *cuanto mayor sea el poder del Estado del que procede la amenaza, mayor será la tendencia a formar alianzas contra él, y cuanto más próxima esté dicha amenaza, mayor será la tendencia de los Estados vecinos a alinearse contra ella.*

En relación con la Alianza Atlántica, los procesos de consultas internas y de adopción de decisiones deben servir para fortalecer la cohesión entre Aliados. Dado el compromiso de defensa mutua que establece el Tratado de Washington,

las actuaciones unilaterales de los Aliados que puedan provocar reacciones de terceros o comprometer la seguridad colectiva deben ser sometidas a consulta previa con los demás Aliados, en la medida en la que tengan consecuencias para ellos o que puedan conducir a situaciones que posteriormente exijan invocar el Artículo 5. Por otra parte, de la Estrategia de Seguridad Nacional 2022 de EE. UU. se deduce una preferencia de Washington por formatos multilaterales reducidos de países afines con mecanismos ágiles de debate y adopción de decisiones, como el G-7 o el G-7 en su versión ampliada a terceros Estados en geometría variable. La concertación de políticas en el marco del G-7 y en otros formatos multilaterales reducidos, siempre que puedan conducir a decisiones que afecten a la seguridad de otros Aliados o a los compromisos derivados del Tratado de Washington, debe ser también sometida a consultas con aquellos que no pertenezcan a este grupo.

La búsqueda del *centro de gravedad* en un sistema sociopolítico, tecnológico y militar complejo puede no dar los resultados esperados en algunos casos, ya que hay sociedades que pueden adaptarse al choque ofensivo, dividirse en subsistemas viables en el nuevo entorno, establecer barreras, reducir dependencias o encontrar vías alternativas de sostenibilidad¹⁷. Tras una derrota, el adversario puede seguir combatiendo, si tiene capacidad de resistencia, formando unidades irregulares. Incluso un enemigo derrotado puede volver a levantarse, o esperar el momento adecuado para una represalia. También existe el riesgo de acciones rápidas de un adversario, con avances limitados presentados como “hechos consumados”, antes de proponer el cese de hostilidades y la negociación, que crean el dilema entre aceptarlos como el precio de la paz o rechazarlos con acciones que puedan conducir a una escalada militar de consecuencias imprevisibles. Aunque un conflicto armado clásico puede conducir a una victoria o a una derrota, en la práctica, de una *guerra híbrida* o de un conflicto asimétrico no cabe esperar la certeza de un resultado decisivo. En todos los procesos decisorios relacionados con estos escenarios, el factor político y la opinión pública son importantes.

- *El entorno estratégico de las próximas décadas será más complejo y volátil que en el pasado, ya que la combinación de los factores descritos cambiará probablemente la relación entre las ventajas y los costes de un conflicto.* Las nuevas modalidades de confrontación en el ciberespacio y en el espacio ultraterrestre, los ataques físicos o cibernéticos contra infraestructuras críticas y el recurso a otras formas de hostilidad en la guerra híbrida constituyen fórmulas versátiles que permiten ocultar la responsabilidad de una agresión, creando dudas sobre

¹⁷ Freedman, *Strategy, op. cit.*, p. 240.

su origen y autoría, con o sin actores no estatales interpuestos. Pero, como se ha indicado anteriormente, la invasión de Ucrania por el ejército ruso ha vuelto a situar la guerra convencional de alta intensidad en el centro de atención.

Es preciso desarrollar conceptos de prevención, disuasión, defensa, intervención, desescalada, mitigación de daños y resiliencia adaptados a las diversas modalidades de agresión en la guerra híbrida. Esta reflexión podría conducir al desarrollo de marcos conceptuales eficaces para la gestión de posibles escaladas durante incidentes de naturaleza híbrida, marcando líneas de responsabilidad bien definidas. Uno de estos ámbitos sería la transición en un mismo escenario desde una amenaza de baja intensidad hacia otra de alta intensidad con capacidad militar, o en diversos escenarios de forma simultánea, y el traspaso de responsabilidades desde las fuerzas y cuerpos de seguridad policiales hacia las fuerzas armadas, o viceversa. Estos mecanismos pueden ser más fáciles de determinar dentro de los sistemas nacionales de seguridad ya consolidados para la respuesta a amenazas, emergencias y crisis. Pero establecer la coordinación y una cadena de mando puede ser más difícil cuando se involucra al mismo tiempo al sector privado y a autoridades civiles, militares y policiales en sectores diferentes de actividad de forma sucesiva o simultánea.

La coordinación y la designación de competencias, responsabilidades y cadena de mando sería aún más compleja en el ámbito multinacional, si hubiese otros actores extranjeros involucrados o que participasen de algún modo en un escenario de escalada, por ejemplo, o si el afectado por el ataque fuese un organismo internacional o una organización multilateral regional. Para crear capacidades de respuesta eficaces y estar preparados, es necesario alinear los intereses de los actores implicados no solo dentro de los Estados, sino también en la OTAN, en la UE y en las organizaciones de la familia de NNUU. Para lograr la alineación de intereses, las probables ganancias de la colaboración deben ser mayores que los costes¹⁸.

Por ejemplo, en el ámbito de la relación entre el Estado y el sector privado las prácticas de supervisión de las medidas de seguridad y de sanciones por infracciones o negligencia deben configurarse para recompensar a las entidades privadas que intentan hacer lo correcto en línea con el objetivo de generar y mantener la confianza. Ante posibles incidentes en la *zona gris* —por ejemplo,

18 Los objetivos de los ciberataques son muy amplios, pero incluyen las redes y sistemas de las administraciones públicas, de las fuerzas armadas, de las infraestructuras críticas y de los servicios esenciales del país.

un ciberataque— la cadena de responsabilidad puede comenzar en las entidades privadas operadoras de infraestructuras críticas, supervisadas en un segundo escalón por organizaciones de apoyo públicas, que a su vez dependan del gobierno nacional. En su caso, podría haber también una conexión o mecanismo de coordinación supranacional. En este marco es necesario adaptar los acuerdos institucionales nacionales a las necesidades específicas del contexto en los que operan las entidades responsables de la gestión del riesgo¹⁹.

En nuestro entorno estratégico la planificación debe tener en cuenta el impacto de la incertidumbre y del posible caos generado por un incidente inesperado, que pueden truncar los planes iniciales de reacción ante una amenaza. La inteligencia disponible puede ser incompleta y las acciones más simples pueden complicarse mucho en un escenario nuevo e incierto. Por ello es fundamental tener capacidad para redirigir el plan y adaptarlo ante lo imprevisible, superando la confusión producida por una erosión de los propios planes bajo la influencia de factores externos e inesperados. Ciertas acciones tienen efectos conocidos, y todas las partes en conflicto están sometidas al desgaste y la incertidumbre en mayor o menor medida, pero en la *zona gris* la superioridad numérica o la supremacía tecnológica podrían no ser decisivas.

- *La relación entre el Estado y la sociedad se hace más compleja al librarse el conflicto con la guerra de información.* El ámbito cognitivo es transversal al resto de ámbitos operativos, ya que las operaciones de información se desarrollarán simultáneamente con las operaciones militares en otros ámbitos. El ámbito cognitivo y el ciberespacio se convierten en nuevos “campos de batalla” y parte del teatro de operaciones en el que se enfrentan las narrativas y diversas estrategias de influencia para conseguir “superioridad”, aportando confusión y difuminando los límites entre lo verdadero y lo falso. El conflicto en la *zona gris* implica escenarios ambiguos, en los que un adversario puede

19 Por ejemplo, cuando hay organizaciones o entidades —públicas o privadas— que sufren incidentes cibernéticos pueden intentar mantener reservada la información para no mostrar vulnerabilidades o por razones de prestigio y seguridad, pero esto impide que otras organizaciones sean advertidas y tengan la oportunidad de aprender de los errores de los demás, facilitar el intercambio de información y desarrollar la cohesión interna. Esto puede ser un incentivo para los actores que traten de alterar las percepciones, las reacciones y las narrativas sobre seguridad, difundiendo rumores o haciendo declaraciones públicas. Sobre esta cuestión, véase: Su, Fei; Su, Fei; Boulanin, Vincent; y Turell, Johan, *Cyber-incident Management: Identifying and Dealing with the Risk of Escalation*, SIPRI Policy Paper, n.º 55, Estocolmo: SIPRI, septiembre, 2020. Disponible en: https://www.sipri.org/publications/2020/sipri-policy-papers/cyber-incident-management-identifying-and-dealing-risk-escalation?utm_source

utilizar corrientes ideológicas, movimientos políticos y fisuras sociales para incidir en el desarrollo de conflictos internos y externos, utilizando las redes sociales como foro y amplificador expuesto a la manipulación de terceros. Por ello también gana importancia la necesidad de fortalecer la credibilidad de las autoridades gubernamentales para poder decidir el empleo del instrumento militar contando con el apoyo de la sociedad mediante un esfuerzo de comunicación estratégica. Para ganar la batalla de las narrativas, será necesario tener capacidad de desarrollar operaciones de información y refutar las narrativas del adversario con las propias, de forma autónoma o integrada en iniciativas multinacionales²⁰.

La prevención y defensa frente a las amenazas híbridas es un ámbito en el que la Alianza Atlántica y la Unión Europea son complementarias. La OTAN contribuye a la disuasión y la defensa con sus capacidades y experiencia de carácter militar, tanto en materia de análisis, inteligencia y asesoramiento a los aliados y otros países socios, como en la posibilidad de apoyo directo e intervención en caso de escalada militar. Otras áreas relacionadas con las amenazas híbridas por debajo del umbral militar, independientemente del apoyo subsidiario que pueda aportar la OTAN, recaen en el ámbito de competencias nacionales y —en el caso de los Estados miembros de la UE— de la coordinación en el marco comunitario.

- *El equilibrio entre política de seguridad y democracia es complejo, especialmente si se pretende alcanzar un nivel elevado de capacidades con el apoyo de la sociedad, asumiendo sus costes económicos y de movilización de recursos.* A pesar de las dificultades, ante el horizonte estratégico que se vislumbra será necesario dotar al Estado de los instrumentos necesarios, con agilidad y capacidad de adaptación a rápidos cambios en el escenario de seguridad. Para ello hay que incorporar a este debate sobre cultura de seguridad, junto a los organismos institucionales competentes, a empresas y demás actores relevantes de la sociedad civil, estableciendo las bases *para reforzar la cohesión interna*. También hay que contar con una estrategia de comunicación que permita reducir la distancia mental e ideológica entre las instituciones y el ciudadano en materia de defensa y seguridad. Es fundamental obtener el apoyo de la sociedad y del sector empresarial privado, e incrementar su compromiso con la seguridad nacional: buscar la complicidad de los ciudadanos con sus fuerzas armadas y de seguridad, e involucrarlos junto al sector privado en la estrategia

20 *Entorno Operativo 2035, op. cit.*, pp. 33-51.

nacional. También es preciso actualizar las modalidades de generación de recursos para la defensa y la seguridad, que implicarían dotar a las fuerzas armadas y de seguridad españolas de los medios necesarios ante responsabilidades más amplias y en un entorno de seguridad más complejo.

Un elemento clave de la sostenibilidad de las estrategias de seguridad y de defensa es contar con una arquitectura de seguridad multilateral que sirva como marco de estabilidad, reduciendo los costes políticos y económicos de las tensiones y mitigando la rivalidad. Esto implica una reflexión retrospectiva sobre la historia reciente y una estrategia de política exterior.

6. Hacia una nueva arquitectura de seguridad

En los años 70 del siglo pasado, los Estados de la zona euroatlántica emprendieron un proceso de diálogo que culminó con la Conferencia de Helsinki. Este proceso hizo posible la distensión y la conclusión de un conjunto de acuerdos entre bloques político-militares rivales para garantizar una mejora del nivel de seguridad en Europa, partiendo de los principios de coexistencia, integridad territorial e inviolabilidad de las fronteras. Dadas las divergencias políticas e ideológicas en las que se basa la actual rivalidad estratégica entre los Estados occidentales, Rusia y China, será preciso en el futuro —cuando las circunstancias lo permitan— sentar las bases para reconstruir nuestra arquitectura de seguridad. Cualquier acuerdo en este sentido debería respetar la integridad territorial y la soberanía de todos los Estados para decidir libremente su futuro, excluyendo explícitamente la creación de “áreas de influencia”.

Se plantea ahora la necesidad de compaginar medidas de disuasión y de defensa colectiva frente a posibles futuras agresiones, con medidas para mantener abierto el diálogo y evitar posibles escaladas. Hoy se habla de la erosión de la arquitectura multilateral de seguridad y de su desfase con la realidad, por lo que los esfuerzos también deberían centrarse en su regeneración y actualización. Entre las cuestiones principales en este ámbito están las siguientes:

- El desarrollo de mecanismos de prevención y reacción ante conflictos asimétricos.
- Un control internacional más efectivo sobre los explosivos y sobre las armas pequeñas y ligeras, y sus municiones.
- La creación de códigos de conducta internacionales que pongan límites a las modalidades y alcance de la *guerra híbrida* en la *zona gris*.

- La reconstrucción de la arquitectura de seguridad euroatlántica, con una actualización del régimen de control de armamentos convencionales; de medidas de confianza; y de desarme y no proliferación nuclear.
- El diseño de una arquitectura de seguridad en el Indo-Pacífico.
- La actualización de la metodología de trabajo en los foros multilaterales de seguridad, control de armamentos, desarme y no proliferación.

Una estrategia para la *reconstrucción de la arquitectura de seguridad euroatlántica* implicaría la posibilidad de abordar nuevas conversaciones de control de armamentos, desarme, no proliferación y medidas de confianza, que conllevarían la actualización de los compromisos adquiridos tras la Guerra Fría o su sustitución por otros más adecuados. Rusia, además de tener una visión holística de la seguridad y el desarme, comparte el teatro estratégico euroasiático con China y otros Estados del Indo-Pacífico. Desde el punto de vista de la seguridad, no existe una división nítida entre esta última región, Eurasia y la zona euroatlántica. Por esta razón, y por la creciente rivalidad estratégica en el Indo-Pacífico, el diseño de una arquitectura de seguridad en esta región es también una asignatura pendiente. Aunque no se pueda exportar la experiencia euroatlántica para este fin, vale la pena recuperar la lógica de distensión y de seguridad compartida que la guio en las últimas décadas del siglo XX. Es hora de plantearse si las potencias del Indo-Pacífico están preparadas para dar un primer paso en esta dirección.

Un nuevo clima de diálogo permitiría también *relanzar las negociaciones de control de armamentos nucleares* en un formato de geometría variable. En este ámbito, la prórroga del Nuevo START en 2021 es un elemento positivo, que se vería reforzado si fuese viable un acuerdo similar al Tratado INF. No obstante, las negociaciones sobre armamento nuclear limitadas a EE. UU. y Rusia resuelven solo una parte del problema. Es necesario buscar fórmulas que permitan la participación de China en este proceso, manteniendo un equilibrio estratégico global que afecta tanto a EE. UU. como a Rusia. En Asia implicaría también la participación de otras potencias nucleares menores en conversaciones separadas y paralelas. En este marco, podría pensarse en principalmente en un diálogo entre India y Pakistán, y entre India y China, orientado inicialmente a establecer algunas medidas de confianza, pero aspirando a abordar la limitación de armamentos nucleares en una fase ulterior.

- De cara a estos procesos, es necesario abordar la *actualización de la metodología de trabajo en los foros de control de armamentos, desarme y no proliferación*. La experiencia histórica en esta materia se ha basado en la

contabilización y el control de equipos, armas, materiales y las plataformas físicas, criterios aplicados en los acuerdos de control de armamentos del siglo XX con techos cuantitativos para determinar la lógica de los equilibrios estratégicos. Las tecnologías disruptivas emergentes permiten la introducción de nuevas modalidades de intervención en los conflictos bélicos que alteran la relación de fuerzas. Algunas de estas modalidades se basan en *capacidades intangibles*. El enfoque físico-cuantitativo empleado hasta ahora no resuelve todos los problemas asociados a la contabilidad y verificación de las nuevas tecnologías en los sistemas de armas, las diferencias cualitativas y la determinación de las capacidades militares. La cuantificación y el análisis tradicional de los sistemas de armas con relevancia estratégica no permiten definir con precisión la relación de fuerzas en determinadas áreas tecnológicas como, por ejemplo, las aplicaciones de la Inteligencia Artificial, la robótica o las capacidades ofensivas cibernéticas. Por ello, se requiere una actualización de la metodología de análisis que tenga en cuenta las diferencias cualitativas entre sistemas que incorporan estas tecnologías y los que no disponen de ellas, así como una forma de abordar las capacidades intangibles.

Es preciso reflexionar sobre el papel que pueden desempeñar la Alianza Atlántica y la Unión Europea en estos procesos. La Unión Europea dispone ya de mecanismos de trabajo y foros de negociación para abordar estas cuestiones en el marco de la PESC, aunque en ellos participan Estados neutrales, y podría introducir gradualmente estas cuestiones en su agenda. Los foros creados en la OTAN para abordar estos temas —enfocados al debate y al intercambio de información— también podrían servir para concertar posiciones entre aliados de cara a futuras negociaciones de control de armamentos. En particular, la OTAN podría servir de foro principal para abordar y actualizar la metodología en esta materia, especialmente los aspectos técnicos.

7. Humana conditio

La búsqueda de la hegemonía política y militar mediante la competición eliminatória entre potencias y la formación de alianzas han sido una constante en la historia, expresión de un anhelo de seguridad de las sociedades, de la difusión de doctrinas políticas, de una “misión civilizadora”, “histórica” o “universal”, como parte de la *condición humana*. En 1985, durante una fase álgida de la Guerra Fría, el sociólogo Norbert Elias formuló un análisis de la realidad internacional en el

que destacaba los riesgos de la lucha por la supremacía entre grandes potencias²¹. Según este análisis, a medida que se expande la potencia hegemónica y entra en contacto con otras sociedades, chocando con sus intereses, surgen nuevos adversarios y se suceden conflictos y maniobras para ocupar o controlar territorios en zonas intermedias o formación de *glacis defensivos*, modificación de fronteras o delimitación de áreas de influencia. Cita diversos ejemplos históricos de esta ambición hegemónica de la condición humana que se sucedieron a lo largo de los siglos, desde la Antigüedad hasta llegar a las dos Guerras Mundiales y el Tercer Reich²². Los conflictos solían iniciarse en zonas intermedias contiguas, y con frecuencia se producían errores de cálculo y desenlaces imprevistos. En estos procesos competitivos, antes de estallar los conflictos había un equilibrio de fuerzas entre potencias rivales que, si se alteraba, conducía habitualmente a un aumento de la tensión, al sentir la potencia en desventaja una mayor inseguridad. Se trataba de procesos en los que intervenían no solo factores materiales, como el territorio y los recursos económicos, sino también factores ideológicos y emocionales, a su vez interpretados y utilizados por las clases dirigentes. Con frecuencia, a la competición estratégica y económica se superponía una confrontación más grave, ideológica, de hostilidad emocional y desconfianza mutua alimentada por información instrumentalizada: los rivales ven amenazados sus respectivos sistemas de valores e instituciones. La carrera de armamentos, como las tensiones antes descritas, serían consecuencia de esta situación. En esta tendencia histórica de competición estratégica por la hegemonía militar e ideológica se produjo un cambio trascendental entre 1945 y 1949, cuando EE. UU. y la URSS desarrollaron armas atómicas, por lo que no era previsible que hubiese un vencedor en caso de guerra total. Por ello, a mediados de la década de los 80 se preguntaba Norbert Elias si la competencia estratégica entre EE. UU. y la URSS, con sus respectivos aliados de la OTAN y del Pacto de Varsovia conduciría a una Tercera Guerra Mundial, aunque fuese de forma involuntaria.

21 Elias, Norbert, *Humana Conditio*, Barcelona: Ed. Península, 2002, pp. 141 y ss. Se trata de un libro publicado con el material para una conferencia en la Universidad de Bielefeld, que tomó el mismo título utilizado por Hannah Arendt para un ensayo en 1958. El autor describe esta tendencia expansiva a la competición estratégica con el término “delirio hegemónico”.

22 Para N. Elias son ejemplos de esta tendencia universal las luchas entre Egipto y Asiria, Esparta y Atenas, los griegos unidos por la Macedonia de Alejandro Magno contra Persia, Roma y Cartago, la Cristiandad y el Islam; España, Inglaterra y Francia, Habsburgos y Borbones; más tarde Francia e Inglaterra, Prusia y Austria, Alemania y Francia, Alemania contra el Reino Unido, Francia y Rusia en la Primera y la Segunda Guerras Mundiales. En relación con el “desarme ideológico” que propugnaba como paso necesario para superar las tensiones, este autor cita como antecedente el principio acuñado en la Paz de Westfalia: *Cuius regio, eius religio*.

De hecho, la URSS de los años 80, en declive económico frente a la pujanza de EE. UU. e incapaz de seguir el ritmo de la carrera de armamentos, se sentía superada por su rival, lo que para muchos hacía su conducta impredecible. Afortunadamente, el desenlace de la Guerra Fría fue diferente, con el proceso de reformas y distensión lanzado por Gorbachov, conocido como la *perestroika*. No obstante, estos procesos precipitaron la disolución de la Unión Soviética, episodio histórico que la clase dirigente rusa califica hoy como “catastrófico” y equivalente a un “cataclismo geopolítico”. Rusia, como heredera de la Unión Soviética, no ha superado todavía el proceso de adaptación a un nuevo estatus en la jerarquía internacional. En un desequilibrio estratégico creciente como el que se ha vivido en los últimos años, una Rusia débil que se sienta “asediada” puede actuar de forma imprevisible, incluso provocando un conflicto —o “guerra preventiva”— antes de que la relación de fuerzas se deteriore aún más, con la esperanza de poder tener mejores bazas de negociación y recuperar parte de su “área de influencia” perdida. La defensa del llamado “mundo ruso” frente a una supuesta “amenaza occidental”, que esgrima Moscú en esta confrontación, se enmarca en este contexto. Pero Rusia no debería obtener ninguna concesión ni ventaja por haber desencadenado esta guerra. Al contrario, debe asumir la responsabilidad de este conflicto con todas sus consecuencias, incluidas las económicas. La invasión de Ucrania en 2022 puede verse como una primera manifestación de este proceso, quizá no la última.

En cuanto a las tensiones en el Indo-Pacífico motivadas por la emergencia de China como gran potencia, probablemente se encuentran en una fase de desarrollo preliminar. Pero el esquema histórico descrito más arriba también es aplicable a este caso, al tratarse de un fenómeno que altera el *statu quo* y la relación de fuerzas existente, introduce otra dimensión de la rivalidad estratégica global —entre China y EE. UU.— que se superpone a la nacida del fin de la Guerra Fría entre Occidente y la Rusia postsoviética. La emergencia de India en un espacio sometido a estas también plantea nuevos interrogantes.

La emergencia de nuevos actores globales y regionales, así como una resistencia al cambio del statu quo por parte de otros actores con una posición consolidada o amenazada en la jerarquía internacional, conduce a tensiones internacionales que probablemente se agravarán en los próximos años. Aunque los conflictos más frecuentes son asimétricos o se desarrollan en la *zona gris*, no se puede descartar la hipótesis de un futuro un conflicto bélico de alta intensidad como consecuencia de una escalada, por ejemplo, si una potencia emergente o en declive irrumpiese en el escenario geopolítico con una intervención militar o desafiase a una potencia hegemónica consolidada, como ha ocurrido en el pasado. Al conflicto de intereses estratégicos y económicos que domina actualmente la rivalidad entre potencias

globales, se suma una confrontación ideológico-política irremediable, fruto de visiones diferentes de las relaciones de poder en el mundo, de la legitimidad del poder político, del Estado de derecho, del alcance de los derechos y libertades individuales y del respeto a los derechos humanos. Hay análisis que describen una nueva carrera de armamentos en curso y los riesgos de escalada militar asociados a ella, en un escenario en el que los instrumentos de la *guerra híbrida* se presentan como una alternativa de confrontación por debajo del umbral del conflicto bélico. La tensión entre Rusia y nuestros aliados ha llegado a un punto inimaginable hace 20 años. Será necesario mitigar la confrontación ideológica como parte de una estrategia de distensión: una política de moderación que reduzca la hostilidad entre grupos humanos con distintos sistemas políticos y de valores, aunque sin renunciar a las propias convicciones, generando confianza y haciendo viable un proceso de negociaciones para hacer posible la coexistencia y eventualmente, la reconstrucción de una arquitectura de seguridad.

El flanco sur presenta también algunos de estos rasgos: competición ideológica o religiosa, rivalidad estratégica, enfrentamientos armados y competición por intereses económicos. No obstante, los actores en esta región son muy diferentes de los citados más arriba. En los conflictos del flanco sur es más frecuente la intervención de actores no estatales y la presencia de amenazas asimétricas. Estas amenazas llegan al interior de otros países —cercanos o lejanos— a través del terrorismo y de los tráfico ilícitos, al servicio de causas ideológicas extremistas que impulsan la violencia. Las tensiones no se derivan de la emergencia de grandes potencias, sino de la descomposición de Estados, de la debilidad de sus instituciones y de vectores ideológicos radicales. Las fronteras no se expanden, se hacen porosas y se modifican con una fragmentación *de facto*.

A lo largo de la Historia, uno de los factores que ha condicionado el inicio de las guerras es la errónea percepción sobre las capacidades de los adversarios y sobre las propias, sobre lo que se puede alcanzar con el uso de la fuerza y lo que requiere otras soluciones, a menudo ignorando otros factores que influyen en el desarrollo de los acontecimientos y que pueden conducir a desenlaces imprevisibles. Al principio de este ensayo se citaba la reflexión de Lawrence Freedman sobre la percepción del futuro en épocas pasadas, antes de los grandes conflictos bélicos del siglo XX, reflexión que puede ayudarnos a comprender por qué no se percibió en ese momento lo que después fue evidente para otras generaciones posteriores. También nos hace pensar por qué los acontecimientos se desarrollaron de una forma determinada, que hoy conocemos, y cómo los individuos se hicieron prisioneros de sus propias experiencias creyendo que la próxima guerra

sería como las anteriores o —al contrario— que sería totalmente distinta si una nueva tecnología diese la ventaja a uno de los rivales en el conflicto.

La confrontación ideológica entre Occidente y las “potencias revisionistas” plantea problemas de naturaleza política muy complejos. Las estrategias de seguridad —orientadas a la disuasión, a la defensa y a la reducción de riesgos— no los pueden abordar y no los resolverán. A medida que estas divergencias políticas se convierten en un elemento central de la rivalidad y de la competencia, la coexistencia se hará aún más difícil. Una arquitectura de seguridad sólida para la región euroatlántica, adaptada a las nuevas realidades, necesitará probablemente mitigar también las tensiones ideológicas y la confrontación entre sistemas políticos y económicos basados en valores diferentes, si se desea evitar conflictos de mayor gravedad. Así, podríamos retomar la tarea que inició nuestro compatriota Salvador de Madariaga hace ahora 100 años, cuando asumió como pionero la responsabilidad del primer departamento de desarme multilateral en la Sociedad de Naciones. A pesar de las conocidas dificultades, actualmente hay razones suficientes para buscar un marco de diálogo que permita sentar las bases de una estabilidad estratégica basada en el respeto a la integridad territorial, en medidas de confianza, y en el control de armamentos, que implique niveles más bajos de riesgo de conflicto armado, acercándonos a una arquitectura de seguridad que haga posible la coexistencia pacífica.

Bibliografía

Documentos de fuentes oficiales

- Australia Group, *Guidelines for Transfers of Sensitive Chemical or Biological Items*. París: Australia Group, junio, 2015. Disponible en: <http://www.australiagroup.net/en/guidelines.html>
- Assemblée Nationale Française, *Rapport d'information déposé par la Commission des Affaires Étrangères sur les sanctions internationales*. París: Assemblée Nationale, 2001.
- Biuro Bezpieczeństwa Narodowego *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*. Varsovia: Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, 2020. Disponible en: https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf
- Canadian Department of National Defence (DND), *Canada First Defence Strategy*. Ottawa: DND, 18 de junio de 2008.
- Canadian Government, *Canada's Northern Strategy: Our North, Our Heritage, Our Future*. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, julio, 2009.
- CDU/CSU Parliamentary Group, *A Security Strategy for Germany*. Resolución del Grupo Parlamentario CDU/CSU del 6 de mayo de 2008. Presentado en la Conferencia de Seguridad de la CDU/CSU. Berlín, 7 de mayo de 2008.
- Comisión Nacional de Mercados y la Competencia, <https://blog.cnmec.es/2019/05/28/>
- Consejo de la UE
 - *Acción Común del Consejo (2002/589/PESC)*. Bruselas, 12 de julio de 2002.
 - 5319/06 PESC 31 CODUN 4 COARM 5. Bruselas, 13 de enero de 2006.
 - *REGULATION (EU) 2019/452 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union*. Bruselas: Official Journal of the European Union L 79 I/1, 2019. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019_R0452&from=EN
 - *Eurofound (2020), Game-changing technologies: Transforming production and employment in Europe*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2020.

- *Decisión Marco del Consejo de la UE, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo*, Bruselas: Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 164/3, 26 de junio de 2002. Disponible en: www.boe.es/doue/2002/164/L00003-00007.pdf
- *Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales (ES)*. Anexo del Documento 7371/22 de la Secretaría del Consejo. Bruselas: Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, 21 de marzo de 2022.
- Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES). Boletín Estadístico de Hidrocarburos, Madrid, diciembre 2020. Disponible en: <https://www.cores.es/es.Boletín-est-hidrocarburos-277-diciembre-2020.pdf>
- Danish Ministry of Defence (MOD), *Danish Defence Agreement 2013–2017*, Copenhague: MOD, 2012.
- Danish Ministry of Foreign Affairs (MFA), Greenland Department of Foreign Affairs and Faroe Islands Foreign Service, *Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011–2020* [Estrategia del Reino de Dinamarca para el Ártico 2011–2020], Copenhague: MFA, 2011.
- Defense Intelligence Agency (DIA), *Russia Military Power: Building a Military to Support Great Power Aspirations*, Washington DC: DIA, 2016.
- Department of Defence Australia, *2020 Defence Strategic Update & 2020 Force Structure Plan*. Canberra: DoD, 2020.
- Department of the Prime Minister and Cabinet, *Strong and Secure: A Strategy for Australia's National Security*. Canberra: Department of the Prime Minister and Cabinet, 2013. Disponible en: <https://apo.org.au/node/33996>
- FAO, *Informe sobre el Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo 2019*. Disponible en: <https://www.fao.org/documents/card/es/c/ca5162es/>
- FAO, *El trabajo de la FAO sobre el cambio climático, 2017*. Disponible en: <https://www.fao.org/resilience/resources/recursos-detalle/es/c/1111505/>
- Federal Ministry of Defence. *White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*. Berlín: Federal Ministry of Defence, 2016.
- Gobierno de Finlandia
 - *The Security Strategy for Society (Yhteiskunnan turvallisuustrategia)*. Resolución del Gobierno, publicada por el Comité de Seguridad. Helsinki: Ministerio de Defensa, 2017. Disponible en inglés en: https://turvallisuukskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/04/YTS_2017_english.pdf
 - *Government Report on Changes in the Security Environment*. Helsinki: Gobierno Finlandés, 2022. Disponible en inglés en: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164002/VN_2022_20.pdf
- IAEA, *Guidelines for the Export of Nuclear Material, Equipment and Technology*, INFCIRC/254/Rev.13/Part 1. Viena: IAEA, 8 de noviembre de 2016.
- International Energy Agency, *Oil and gas trade volumes via major chokepoints in the Stated Policies Scenario, 2018–2040*. París: IEA, 2019. Disponible en: <https://www.iea.org/data-and-statistics/charts/oil-and-gas-trade-volumes-via-major-chokepoints-in-the-stated-policies-scenario-2018-2040>

- Instituto Nacional de Ciberseguridad, *Balance de Ciberseguridad 2020*, León: INCIBE, 2021. Disponible en: https://www.incibe.es/sites/default/files/paginas/que-hacemos/balance_ciberseguridad_2020_incibe.pdf
- International Telecommunications Union
 - *2020 Global Cybersecurity Index*. Disponible en: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Pages/global-cybersecurity-index.aspx>
 - *Global Cybersecurity Agenda*. Disponible en: <https://www.itu.int/en/action/Cybersecurity/Pages/gca.aspx>
- Kancelaria Sejmu, *USTAWA z dnia 11 marca 2022 r. o Obronie Ojczyzny*. Dz.U. 2022 poz. 655. Varsovia: Kancelaria Sejmu, 2022. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20220000655/T/D20220655L.pdf>
- Ministère des Armées, *Actualisation stratégique 2021*. París: Ministère des Armées, 2021.
- Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia
 - *Basic Principles of State Policy of the Russian Federation on Nuclear Deterrence*. Moscú: MFA, 2020. Disponible en: <https://hansdevreij.com/2022/03/06/basic-principles-of-state-policy-of-the-russian-federation-on-nuclear-deterrence/>
 - *Treaty between The United States of America and the Russian Federation on security guarantees*, Moscú, 17 de diciembre de 2021. Disponible en: https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790818/?lang=en
 - *“Agreement on measures to ensure the security of The Russian Federation and member States of the North Atlantic Treaty Organization”*, Moscú, 17 de diciembre de 2021. Disponible en: https://mid.ru/ru/foreign_policy/vnesnepoliticeskoe-dos-e/dvustoronnie-otnosenij-rossii-s-inostrannymi-gosudarstvami/rossia-nato/1790803/?lang=e
- Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón
 - *National Security Strategy (NSS)*. Tokio: Ministerio de Asuntos Exteriores, 2016.
 - *Japan's Security Policy*. Tokio: Ministerio de Asuntos Exteriores, 2019.
- Ministerio de Defensa de España
 - *Entorno Operativo 2035*. Madrid: Ministerio de Defensa, 2019.
 - *Doctrina para el empleo de las FAS (PDC-01)*. Madrid: Ministerio de Defensa, 2018.
 - *Manual de Derecho del Mar*. Madrid: Estado Mayor de la Armada, mayo de de 2016. Disponible en: <https://docplayer.es/46874355-Ministerio-de-defensa-estado-mayor-de-la-armada-manual-de-derecho-del-mar.html>
 - *Directiva de Política de Defensa 2020*. Boletín Oficial del Ministerio de Defensa n.º 159, jueves 6 de agosto de 2020. Madrid: Ministerio de Defensa, 2020. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-politica-Defensa-2020.pdf>
- Ministerio da Defesa do Brasil, *Livro Branco de Defesa Nacional 2020*. Brasilia: Ministerio da Defesa, 2020.
- Ministero della Difesa.

BIBLIOGRAFÍA

- *Il Concetto Strategico del Capo di Stato Maggiore della Difesa*. Roma: Ministero della Difesa, 2015. Disponible en: https://www.difesa.it/SMD_/CaSMD/concetto_strategico_casmd/Pagine/default.aspx
- *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la Difesa*. Roma: Ministero della Difesa, 2015.
- Ministerio de Defensa Nacional de la República de Corea, *Defense White Paper*. Seúl: Ministerio de Defensa Nacional, 2018.
- Ministerio de Defensa de la República de Indonesia, *Indonesian Defence White Paper 2015*. Reglamento n.º 23/2015. Yakarta: Ministerio de Defensa, 2015.
- Ministerio de Defensa de Israel, *IDF Strategy*, trad. De Susan Rosenberg. Cambridge (MA): Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School 2016.
- Ministerio de Defensa de Japón, *National Defense Program Guidelines for FY 2019 and beyond*. Tokio: MoD, 2018.
- Ministerio de Defensa Nacional de la República Popular China.
 - *China's Defensive National Defense Policy in the New Era, 2019*. Disponible en: <http://www.chinadaily.com.cn/specials/whitepaperonnationaldefenseinnewera.pdf>
 - “China's military reform in past 5 years”, editado por Wang Xijuan, 2020. Disponible en: http://eng.mod.gov.cn/news/2020-08/01/content_4869047.htm
- Ministerio de Hacienda (Agencia Tributaria), *Anuario estadístico de comercio exterior de España*, diciembre de 2018.
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030*. Madrid: MITECO, 2020. Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/pniec.aspx>
- Naciones Unidas
 - *Perspectivas de Población 2019*. Disponible en: <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/population/index.html>
 - *Asuntos que nos importan*. Disponible en: <https://www.un.org/en/global-issues>
 - Resolución 66/290 de la Asamblea General de Naciones Unidas. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/25/PDF/N1147625.pdf?OpenElement>
 - *Informe del Secretario General sobre Seguridad Humana (A/64/701)*. Disponible en: <https://www.un.org/humansecurity/es/what-is-human-security/>
 - *Programa de acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos*. A/CONF.192/15(SUPP). Nueva York: NNUU, 2001.
 - *Informe sobre Desarrollo Humano 2020*, Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020. Disponible en: <https://report.hdr.undp.org/es/index.html>
 - *Report of the Secretary General on the Threat Posed by ISIL (Da'esh) to International Peace and Security and the Range of United Nations Efforts in Support of Member States in Countering the Threat*, S/2016/830. Nueva York: NNUU, 2016.
 - *Tratados y principios de las Naciones Unidas sobre el espacio ultraterrestre*. Naciones Unidas: Nueva York, 2002. Disponible en: <https://www.unoosa.org/pdf/publications/STSPACE11S.pdf>

- UNCTAD, *United Nations Conference on Trade and Development*. World Investment Report 2018. Nueva York/Ginebra: NNUU, 2018.
- UNIDIR, *Outer Space and Global Security*. Ginebra: United Nations Institute for Disarmament Research, 2003. Disponible en: <https://www.unidir.org/sites/default/files/publication/pdfs/outer-space-and-global-security-307.pdf>
- UNODC, *Amphetamines and Ecstasy 2011 Global ATS Assessment*, pp. 10-63. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/2011/09/global-ats-2011/ATS_Global_Assessment_2011_web.pdf
- UNODC, *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes*, Viena: United Nations Office on Drugs and Crime, 2011. Disponible en: [ww.unodc.org/documents/data and analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data_and_analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf)
- *El uso de Internet con fines terroristas*. Viena/Nueva York: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito/NNUU, 2013. Disponible en: www.unodc.org/toc/es/crimes/organized-crime.html
- *Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas*, folletos informativos sobre cuestiones de desarme. Nueva York: UNODA, 2017. Disponible en: www.un.org/disarmament/
- Resolución A/ES-11/L.1, de 2 de marzo de 2022 de la Asamblea General de NNUU.
- Organización Internacional para las Migraciones, *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020*. Ginebra, 2019. Disponible en: <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2020/capitulo-2/pdf>
- Organización Marítima Internacional
 - *Actos de piratería y robos a mano armada perpetrados contra los buques*. Recomendaciones a los Gobiernos para prevenir y reprimir los actos de piratería y robos a mano armada contra los buques. MSC.1/Circ.1333, Anexo, 26 junio 2009. Resolución A.1025(26) de 2 de diciembre de 2009.
 - *Código de prácticas para la investigación de los delitos de piratería y robo a mano armada perpetrados contra los buques*. Disponible en: https://issuu.com/ma2santos/docs/c_digo_practicas_investigacion_del
 - *Armed Robbery Against Ships Report for the Period of 1 January – 30 June 2016*, Londres: ICC. Disponible en: <https://www.icc-ccs.org/reports/Q1%202022%20IMB%20Piracy%20Report.pdf>
- OTAN
 - *NATO 2022 Strategic Concept*. Bruselas: OTAN, 2022. Disponible en : www.nato.int/strategic-concept
 - *Science & Technology Trends 2020-2040. Exploring the S&T Edge*, Bruselas: NATO Science & Technology Organization, 2020.
 - *NATO Topic: Strategic Concepts*. Disponible en : https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm
 - *NATO 2030: United for a New Era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General*. Bruselas: OTAN, 2020.

- NATO's nuclear deterrence policy and forces”, 6 de julio de 2022. Disponible . https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50068.htm
- *Active Engagement, Modern Defence: Strategic Concept, for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. Adoptada por los jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre de la OTAN en Lisboa el 19 de noviembre de 2010. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_68580.htm
- Hypersonic Weapons: A Technological Challenge for Allied Nations and Nato?, por Susan Davis. 039 STC 20 E rev.2 fin. Bruselas: Nato Science and Technology Committee, 2020.
- *Robots Underpinning Future NATO Operations*, STO TECHNICAL REPORT TR-SAS-097. Editado por Václav Hlaváč y Michal Reinštein. NATO AC/323(SAS-097)TP/776. Bruselas: NATO STO, 2018.
- *Defence Expenditure of NATO Countries (2013-2020)*, Comunicado PR/CP(2021)030. Bruselas : OTAN, 16 de marzo de 2021.
- *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2021)*, Comunicado PR/CP(2021)094. Bruselas: OTAN, 11 de junio de 2021. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_193983.htm
- “NATO's nuclear deterrence policy and forces”, 6 de julio de 2022. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50068.htm
- Parlamento Europeo, *Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union*. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/452/oj>
- Presidencia del Gobierno de España
 - *Estrategia de Seguridad Nacional 2021*, Madrid: DSN/Presidencia del Gobierno, 2021. Real Decreto 1150/2021, de 28 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2021. Madrid: Presidencia del Gobierno, BOE Núm. 314, viernes 31 de diciembre de 2021.
 - *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*. Madrid: DSN/Presidencia del Gobierno, 2017. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional-2017>
 - *Estrategia de Seguridad Marítima Nacional*. Madrid: DSN/ Presidencia del Gobierno, 2013.
 - *Estrategia Nacional de Ciberseguridad*. Madrid: DSN/ Presidencia del Gobierno, 2019.
 - *Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional 2019*. Madrid: DSN, Presidencia del Gobierno, 2019. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-seguridad-aeroespacial-nacional-2019>
 - *Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2019*. Madrid: DSN/ Presidencia del Gobierno, 2019. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-nacional-contra-terrorismo-2019>
 - *Directiva de Defensa Nacional 2020*. Madrid: Presidencia del Gobierno, 2020. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-defensa-nacional-2020.pdf>
 - *Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave 2019-2023*. Madrid: DSN/ Presidencia del Gobierno, 2019. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-nacional-contra-crimen-organizado-delincuencia-grave>

- *Estrategia de Seguridad Energética Nacional 2015*. Madrid: DSN/ Presidencia del Gobierno, 2015. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-energetica-nacional>
- Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. BOE-A-2015-10389. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/09/28/36>
- President of the Russian Federation Office
 - *The Russian Federation's National Security Strategy*. Russian Federation Presidential Edict 683. Moscú: 31 de diciembre de 2015, trad. al inglés por la Harvard Kennedy School, Belfer Center for Science and International Affairs.
 - *Decree of The President of the Russian Federation on the National Security Strategy of the Russian Federation In accordance with the federal laws of December 28, 2010. No. 390-FZ "On Safety" and No. 172-FZ of June 28, 2014 "On Strategic Planning in the Russian Federation"*. Moscú: Kremlin, 2 de julio de 2021 n.º 400.
 - *Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development*, 4 de febrero de 2022. Disponible en: <http://en.kremlin.ru/supplement/5770>
- Prime Minister's Office, *Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty*. Londred: Controller of Her Majesty's Stationery Office, marzo, 2021. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy>
- SEAE
 - *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, Bruselas: European Union External Action Service, junio, 2016. Disponible en: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web
 - *Implementation Plan on Security and Defence*. Disponible en: <https://www.coe-civ.eu/kh/implementation-plan-on-security-and-defence#:~:text=Summary%3A%20The%20implementation%20plan%20on,the%20EU%20and%20its%20citizens>
 - *EU Coordinated Risk Assessment of the Cybersecurity of 5G Networks Report*. Bruselas: European Union NIS Cooperation Group, 2019.
 - Agencia Europea de Defensa, *European defence spending hit new high in 2019*. 28 de enero de 2021. Disponible en: <https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2021/01/28/european-defence-spending-hit-new-high-in-2019>
- Secretaría de Gobernación, *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*, 2019. Diario Oficial de la Federación. México DF: Secretaría de Gobernación, 16 de mayo de 2019.
- Secretaría de la Defensa Nacional, *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. México DF: Secretaría de la Defensa Nacional, 2015.
- State Council of the People's Republic of China, *China's National Defense in the New Era*, 2019. Disponible en: https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content_WS5d3941d-dc6d08408f502283d.html

- Swedish Defence Commission, *White book on Sweden's Security Policy and the Development of the Military Defence 2021-2025*. Estocolmo: Swedish Defence Commission, 2019. Disponible en: <https://www.government.se/4ada4f/globalassets/government/dokument/forsvarsdepartementet/forsvarsberedningen/defence-commissions-white-book-english-summary.pdf>
- Unión Europea
 - Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, “Space Strategy for Europe”. Bruselas, 28 de octubre de 2016, 13758/16. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13758-2016-INIT/en/pdf>
 - *EU Security Union Strategy*. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the EU Security Union Strategy, Bruselas, 24 de julio de 2020 COM (2020) 605 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0605>
 - Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, “European Defence Action Plan”. Bruselas, 30 de noviembre de 2016, COM (2016) 950 final.
 - *Foreign Direct Investment Eu Screening Framework*, Comisión Europea, Bruselas: EC, 2019. Disponible en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/february/tradoc_157683.pdf
- US Department of Defense
 - US Army Alaska, “About NORAD”, disponible en: <http://www.norad.mil/About-NORAD/>
 - *2018 National Defense Strategy of the United States of America*. Washington, 2018, disponible en: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>
 - US Navy, “US Navy Arctic Roadmap”. Washington D. C.: Department of the Navy, octubre de 2009. Quadrennial Defense Review Report, Washington: DoD, 2010.
 - U.S. Special Operations Command, “The Gray Zone”. Hecho por el cap. Philip Kapusta/ USSOCOM 151/(813) 826-1717 U.S. Special Operations Command, 2015. Disponible en: <https://info.publicintelligence.net/USSOCOM-GrayZones.pdf>
 - *Nuclear Posture Review* 2018. Washington: Office of the Secretary of Defense, 2018.
 - *The U.S. Army & Marine Corps Contrainsurgency Field Manual*, U.S. Department of the Army. Chicago: The University of Chicago Press, 2006.
 - “Chinese Tactics”, *Army Technics Publication*, n.º 7-100.3, Headquarters, Department of the Army Washington: US-China Institute, 2021. Disponible en: <https://china.usc.edu/us-army-chinese-tactics-august-9-2021.pdf>
 - Directive 3000.09, *Autonomy in Weapon Systems*. Disponible en: <http://www.esd.whs.mil/Portals/54/Documents/DD/issuances/DODd/300009.pdf>
 - Oficina del Secretario de Defensa de EE. UU., *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020*, informe anual para el Congreso. Washington: US Department of Defense, 2020.

- Oficina del Secretario de Defensa de EE. UU., *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2021*, informe anual para el Congreso. Washington: US Department of Defense, 2021.
- *United States Indo-Pacific Command*. Disponible en: <https://www.pacom>
- National Defense Strategy 2008. Disponible en: <https://archive.defense.gov/pubs/2008NationalDefenseStrategy.pdf>
- *National Military Strategy of the United States of America 2015*. Disponible en: https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/2015_National_Military_Strategy.pdf
- *National Defense Strategy 2018*. US Department of Defense: Washington, 2018. Disponible en: <https://www.defense.gov/Explore/Spotlight/National-Defense-Strategy/>
- *Fact Sheet: 2022 National Defense Strategy*, Washington: DoD. Disponible en: <https://media.defense.gov/2022/Mar/28/2002964702/-1/-1/1/NDS-FACT-SHEET.PDF>
- United States Transportation Command, “Comprehensive report for turbo activation 19-plus USTRANSCOM, 2019”. Disponible en: <https://www.ustranscom.mil/foia/docs/US-TRANSCOM%20Turbo%20Activation%2019-Plus%20AAR.pdf>
- US Department of State
 - “*Report on Gray Zone Conflict*”, Washington: International Security Advisory Board, 2017.
 - Military-Civil Fusion and the People's Republic of China”, US Department of State. Disponible en: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/05/What-is-MCF-One-Pager.pdf>
 - *US Geological Survey*, 2008. Disponible en: <http://pubs.usgs.gov/fs/2008/3049/>
 - *National Security Act* de 1947, U.S. Department of Justice.
 - US National Intelligence Council. *Global Trends: Paradox of Progress*. Washington: Office of the Director of National Intelligence, 2017. Disponible en: <https://www.dni.gov/index.php/gt2040-home>
 - US National Institute of Standards and Technology, *Computer Security Resource Center*, National Institute of Standards and Technology, organismo dependiente del Departamento de Comercio de EE. UU. Disponible en: https://csrc.nist.gov/glossary/term/advanced_persistent_threat
 - US Senate, U.S. *Military Strategy in the Indo-Pacific*, Senate RPC, 25 de Agosto de 2020. Washington: US Senate, 2020. Disponible en: <https://www.rpc.senate.gov/policy-papers/us-military-strategy-in-the-indo-pacific>
 - US Department of Commerce. Computer Security Resources Center. CSRC, National Institute of Standards and Technology.
- White House, Office of the President of the United States of America
 - *National Security Strategy of the United States of America*. Washington: Oficina del Presidente de los Estados Unidos de América, 1987.
 - *National Security Strategy of the United States of America*. Washington: Oficina del Presidente de los Estados Unidos de América, 2017. Disponible en: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
 - “Arctic region policy”, National Security Presidential Directive n.º 66/ Homeland Security Presidential Directive n.º 26, 9 de enero de 2009, disponible en: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2009/01/20090112-3.html>

BIBLIOGRAFÍA

- “Fact Sheet: President Xi Jinping’s State Visit to the United States”, 25 de septiembre de 2015. Disponible en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/09/25/fact-sheet-president-xi-jinpings-state-visit-united-states>
- *Interim National Security Strategic Guidance*, Washington: The White House, 2021. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>
- Wojsko Polskie, *Ustawa o Obronie Ojczyzny*, Wojsko Polskie. Disponible en: <https://www.wojsko-polskie.pl/woc/articles/aktualnosci-w/ustawa-o-obronie-ojczyzny/>

Tratados

- *Traité de Paix*, hecho en Versalles el 28 de junio de 1919. Disponible en: <http://mjp.univ-perp.fr/traites/traitesintro.htm>
- *Pacte de la Société des Nations*, hecho en Versalles el 28 de junio de 1919.
- *Treaty Between the British Empire, the United States of America, France, Italy and Japan, for the Limitation of Naval Armament*, hecho en Washington, el 17 de Agosto de 1922, a las 12 en punto. Disponible en: http://www.navweaps.com/index_tech/tech-89_Washington_Naval_Limitation_Treaty_1922.htm
- *Protocole de Genève interdisant les gaz asphyxiants et les moyens bactériologiques* (1925), fait à Genève le dix-sept juin mil neuf cent vingt-cinq. Texto original en francés en <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>
- *Carta de las Naciones Unidas*, hecha en San Francisco el 26 de junio de 1945. Disponible en: <https://www.un.org/es/documents/charter/>
- *The North Atlantic Treaty*, Washington, 1949. Texto oficial en: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm
- *Convención sobre la alta mar*, Ginebra, 29 de abril de 1958.
- *Antartic Treaty*, firmado en Washington el 1 de diciembre de 1959. Entró en vigor el 23 de junio de 1961. Disponible en: <https://2009-2017.state.gov/t/avc/trty/193967.htm>
- *Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes*, Resolución 2222 (XXI) de la Asamblea General, aprobado el 19 de diciembre de 1966, abierto a la firma el 27 de enero de 1967, entró en vigor el 10 de octubre de 1967. Disponible en: <https://www.unoosa.org/pdf/publications/STSPACE11S.pdf>
- *Acuerdo sobre el salvamento y la devolución de astronautas y la restitución de objetos lanzados al espacio ultraterrestre*, Resolución 2345 (XXII) de la Asamblea General, anexo, aprobado el 19 de diciembre de 1967, abierto a la firma el 22 de abril de 1968, entró en vigor el 3 de diciembre de 1968. Disponible en: <https://www.dipublico.org/3985/acuerdo-sobre-el-salvamento-y-la-devolucion-de-astronautas-y-la-restitucion-de-objetos-lanzados-al-espacio-ultraterrestre-de-22-de-abril-de-1968/>
- *Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales*, Resolución 2777 (XXVI) de la Asamblea General, anexo, aprobado el 29 de noviembre de 1971, abierto a la firma el 29 de marzo de 1972, entró en vigor el 11 de septiembre de 1972. Disponible en inglés en: <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/introliability-convention.html>

- *Convenio sobre el registro de objetos lanzados al espacio ultraterrestre*, Resolución 3235 de la Asamblea General, anexo, aprobado el 12 de noviembre de 1974, abierto a la firma el 14 de enero de 1975, entró en vigor el 15 de septiembre de 1976. Disponible en: https://www.unoosa.org/pdf/gares/ARES_29_3235S.pdf
- *Tratado sobre la no proliferación de armas nucleares*. Londres, Moscú, Washington, 1968. Nueva York: Secretaría General de NNUU, 1968. Disponible en: <https://www.iaea.org/es/temas/el-oiea-y-el-tratado-sobre-la-no-proliferacion>
- SALT I, *Interim Agreement Between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on Certain Measures with Respect to the Limitation of Strategic Offensive Arms*. Moscú, 1972; Cuadernos de Documentación. Madrid: OID, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1981.
- *ABM TREATY Treaty on the Limitation of Anti-Ballistic Missile Systems*. Moscú, 1972; *Protocol to the Treaty on the Limitation of Anti-Ballistic Missile Systems*. Vladivostok, 1974; Cuadernos de Documentación. Madrid: OID, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1981.
- *Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción*. Londres, Moscú, Washington, 1972. BOE de 11-07-1979, n.º 165.
- *Acuerdo que debe regir las actividades de los Estados en la Luna y otros cuerpos celestes*, Resolución 34/68 de la Asamblea General, anexo, aprobado el 5 de diciembre de 1979, abierto a la firma el 18 de diciembre de 1979, entró en vigor el 11 de julio de 1984. Disponible en: <https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/ACTIVIDADES%20EN%20LA%20LUNA.pdf>
- SALT II, *Treaty Between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Limitation of Strategic Offensive Arms and Protocol Thereof*. Viena, 1979. Cuadernos de Documentación. Madrid: OID, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1981.
- *Convención sobre Ciertas Armas Convencionales de 1980, Convention sur certaines armes classiques (CAC)*, 1980, hecho en Ginebra el 10 de octubre de 1980; artículo 1 enmendado el 21 de diciembre de 2001. Disponible en: <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/Treaty.xsp?documentId=6BC8B8D4CFD4E342C12563140043ADBF&action=openDocument>
- *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, Montego Bay, 1982, entrada en vigor el 16 de noviembre de 1994. Disponible en: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf
- *Treaty On the Elimination Of Intermediate-Range And Shorter Range Missiles (INF)*. Washington, 1987. U.S. Arms Control and Disarmament Agency. Madrid: Washington Irving Center, Documentation Service of the Embassy of the United States of America.
- *Convenio entre el Reino de España y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para la Defensa*, anejos y canjes de notas anejas al mismo, hecho en Madrid el 1 de diciembre de 1988. «BOE» núm. 108, de 6 de mayo de 1989, páginas 13325 a 13345, en <https://www.boe.es/eli/es/ai/1988/12/01/1>). Protocolo de enmienda del Convenio de Cooperación para la Defensa entre el Reino de España y los Estados Unidos de diciembre de 1988, de fecha 10 de abril de 2002 (se crea el Comité Bilateral de Defensa de Alto Nivel, entra en vigor el 12 de febrero de 2003); y Segundo Protocolo de enmienda del Convenio de Cooperación para la Defensa entre el Reino de España y los Estados Unidos de 1 de diciembre de 1988, revisado, hecho en Bruselas el 12 de octubre de 2012 (en vigor desde el 21 de mayo de 2013). Disponible en: <https://www.defensa>

- gob.es/agredwas/Galerias/ documentacion/files/ MOUs-y-Acuerdos-entre-EEUU-en-vigor-firmados-Internet.pdf
- *Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa* (París, 1990). Madrid: Ministerio de Defensa, 1994.
 - *Strategic Arms (Limitation and) Reduction Treaty, Moscow, 1991* (START I); *Protocol to START I. Lisbon, 1992*. -U.S. Arms Control and Disarmament Agency. Madrid: Washington Irving Center, Documentation Service of the Embassy of the United States of America.
 - *Tratado de Cielos Abiertos*, hecho en Helsinki el 24 de marzo de 1992. Aplicación provisional. Artículo XVIII. Madrid: *Boletín Oficial del Estado*, núm. 230 de 24 de septiembre de 1992, páginas 32526 a 32551 (26 págs.). BOE-A-1992-21707.
 - *Convención sobre la prohibición, del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción*. París, 1993. BOE 13-12-96, n.º 300.
 - *NATO-Russia Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security*. París, 1997. Disponible en: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/57772.htm#II>
 - *Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997.
 - *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, el 15 de noviembre de 2000, mediante la Resolución A/RES/55/25. Firmada en Palermo el 15 de diciembre de 2000. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Viena. Naciones Unidas: Nueva York, 2004. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>
 - *Supplementary Agreement Between The Russian Federation and The People's Republic Of China On The Russian-Chinese State Border On Its Eastern Part* (concluded in Beijing on 14.10.2004). Traducción al inglés en: <https://web.archive.org/web/20110812092950/http://bestpravo.ru/fed2004/data03/tex14451.htm>
 - *Tratado sobre el Comercio de Armas*, hecho en Nueva York el 3 de junio de 2013. Documento A/CONF.217/2013/L.3 Conferencia Final de las Naciones Unidas relativa al Tratado sobre el Comercio de Armas, Nueva York, 18-28 de marzo de 2013. Disponible en: http://www.un.org/disarmament/ATT/docs/Draft-ATT_text_27. El texto publicado en España en el BOE n.º 163 de 9 de Julio de 2013 con motivo de su aplicación provisional.
 - Texto consolidado del *Tratado de la Unión Europea, Protocolos, Anexos y Declaraciones relativas a las disposiciones de los Tratados, a los Protocolos anejos a los Tratados y Declaraciones de los Estados Miembros*. *Revista de las Cortes Generales*, (70-72), 703-1166. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2007/70-72/1337>
 - *Convenio de cooperación para la defensa entre el Reino de España y los Estados Unidos de América* (y otros documentos relacionados). Madrid: Ministerio de defensa, 2015. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/agredwas/Galerias/ documentacion/files/Convenio_de_Cooperacion_para_la_Defensa_entre_el_Reino_de_Espana_y_los_Estados_Unidos_de_America.pdf

Otros documentos

- AGLIETTI, Guglielmo S., “Current Challenges and Opportunities for Space Technologies”, *Frontiers in Space Technologies*, 16 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/frspt.2020.00001/full>
- ALBERQUE, William. “The New NATO Strategic Concept and the End of Arms Control”, Londres: IISS, 2022. Disponible en: <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2022/06/the-new-nato-strategic-concept-and-the-end-of-arms-control?>
- ALIYEV, Nurlan, “Military Cooperation Between Russia and China: The Military Alliance Without an Agreement?”. Tallín: International Center for Defence and Security. Disponible en: <https://icds.ee/en/military-cooperation-between-russia-and-china-the-military-alliance-without-an-agreement/>
- ANTONOV, Anatoly y GANG, Qin, “Russian and Chinese Ambassadors: Respecting People’s Democratic Rights”, *The National Interest*, 26 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://nationalinterest.org/feature/russian-and-chinese-ambassadors-respecting-peoples-democratic-rights-197165>
- ASIA NEWS, “Pay raise of 50% for Chinese soldiers”, *PIME – Asianews*, 24 de marzo de 2009, disponible en: <https://www.asianews.it/news-en/Pay-raise-of-50-for-Chinese-soldiers-14809.html>
- AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. “Una aproximación a los acuerdos entre España y EE. UU.”. *Tribuna Norteamericana* / n.º 21, marzo 2016. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2016. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2016/FAFM_TribunaNorteamericana_Espana-EEUU_marzo2016.pdf
- BARNABY, Frank, *How to Build a Nuclear Bomb and Other Weapons of Mass Destruction*, Londres, Granta Publications, 2003.
- BARNDOLLAR, Gil, “The Best or Worst of Both Worlds?: Russia’s Mixed Military Manpower System”, en Heather A. Conley (dir.) Mark F. Cancian y Cyrus Newlin (eds.), *The Diversity of Russia’s Military Power Five Perspectives*, Washington: Center for Strategic & International Studies, 2020. Disponible en: <https://www.csis.org/blogs/post-soviet-post/best-or-worst-both-worlds>
- BARNES, Alex, “Security Stalemate”, *Jane’s Intelligence Review*, mayo, 2017, vol. 29, n.º 5.
- BARRY, Ben, “Understanding the Taliban’s military victory”, Londres: IISS, 19 de Agosto de 2021. Disponible en: <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2021/08/taliban-military-victory>
- BARRIE, Douglas y BOYD, Henry, “Burevestnik: US intelligence and Russia’s ‘unique’ cruise missile”, *Military Balance Blog*, Londres: IISS, 2021.
- BARTOSIAK, Jacek *et al.*, *Armia nowego wzoru*. Varsovia: Zona Zero, 2022.
- *BBC News*, “Russia’s Putin unveils ‘invincible’ nuclear weapons”. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-europe-43239331>
- BLESSING, Jason y AUSTIN, Greg, *Assessing Military Cyber Maturity: Strategy, Institutions and Capability*. Londres: The International Institute for Strategic Studies, febrero, 2022.
- BIJOU, Rodrigo, “Underground Stations”, *Jane’s Intelligence Review*, enero, 2017, vol. 29, n.º 1.
- BINGHAM, James, “Priority Threats”, *Jane’s Intelligence Review*, vol. 30, n.º 7, julio, 2018. IHS Markit.

- BLINKEN, Anthony J., “On the Extension of the New Start Treaty with the Russian Federation”, declaración de prensa del secretario de Estado, 3 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.state.gov/on-the-extension-of-the-new-start-treaty-with-the-russian-federation/>
- BLOOMBERG, *Bloomberg Innovation Index*, disponible en: <https://ec.europa.eu/news-room/rtd/items/713430/en#:~:text=The%20Bloomberg%20Innovation%20Index%20analyses,of%20high%2Dtech%20public%20companies>
- BOLTON, Scott, y MASSICOT, Dara. “The Russian Way of Warfare”, Santa Monica (CA): RAND Corporation, 2017.
- BRIANT, Raphaël; FLORANT, Jean-Baptiste y PESQUEUR, Michel, «La masse dans les armées françaises : un défi pour la haute intensité», *Focus stratégique*, n° 105, Paris: Ifri, junio, 2021.
- BROCKMANN, Kolja; BAUER, Sibylle; y BOULANIN, Vincent, *BIO PLUS X. Arms Control and the Convergence of Biology and Emerging Technologies*. Estocolmo: SIPRI, 2019.
- BÜLOW, Heinrich Dietrich von, *Versuch einer gründlichen Beleuchtung der Lehrsätze des neuen Krieges oder der reinen und angewandten Strategie aus dem Geiste des neuen Kriegs-Systems*. Berlín: Himburgschen Buch handlung, 1805.
- BUTTON, Robert W.; KAMP, John; CURTIN, Thomas B.; DRYDEN, James, *A Survey of Missions for Unmanned Undersea Vehicles*. Santa Mónica/Arlington/Pittsburg: RAND Corporation, 2009.
- CARAFANO, James; COFFEY, Luke; GARDINER, Nile; LOHMAN, Walter; MILLER, Terry y SPOEHR, Thomas, “Preparing the U.S. National Security Strategy for 2020 and Beyond”, Washington D.C.: The Heritage Foundation, 2019. Disponible en: <https://www.heritage.org/defense/report/preparing-the-us-national-security-strategy-2020-and-beyond>
- CASSESE, Sabino, *Governare gli italiani: storia dello Stato*, Bologna: Il Mulino, 2014.
- CHAN, Minnie, “China to boost pay for PLA forces after years of sweeping reforms”, *South China Morning Post*, 23 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.scmp.com/news/china/military/article/3118636/china-boost-pay-pla-forces-after-years-sweeping-reforms>
- CHASE, Michael S. *et al.*, *Emerging Trends in China’s Development of Unmanned Systems*, RAND Corporation, 2015
- CIQUE MOYA, Alberto, “Agentes biológicos”, en *Proliferación de ADM y de tecnología avanzada*, Cuaderno de Estrategia n.º 153. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2011.
- CLAUSEWITZ, Carl von, *Von Kriege*, Berlín: bei Ferdinand Dümmler, 1832. Para este ensayo se ha consultado la traducción francesa: *De la guerre*, traducido del alemán por el teniente-coronel De Vatry. París: Éditions Ivrea, 2000.
- CONFLICT ARMAMENT RESEARCH (CAR), “Dispatch from the Field: Islamic State Weapons in Kobane”, *Conflict Armament Research (CAR)*, Londres, abril, 2015. Disponible en: https://www.conflictarm.com/wp-content/uploads/2015/04/Islamic_State_Weapons_in_Kobane.pdf
- CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, “Russia’s Nuclear Weapons: Doctrine, Forces, and Modernization”, *CRS Report*, escrito por Amy F. Woolf Washington: Congressional Research Service, ref. R45861, 2020. Disponible en: <https://sgp.fas.org/crs/nuke/R45861.pdf>
- CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, “Navy Large Unmanned Surface and Undersea Vehicles: Background and Issues for Congress”. Washington: Congressional Research Service, 2020.

- CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, “Artificial Intelligence and National Security”, Washington: Congressional Research Service, actualizado el 10 de noviembre de 2020.
- CONNOLLY, Richard; BOULÈGUE, Mathieu, “Russia’s New State Armament Programme: Implications for the Russian Armed Forces and Military Capabilities to 2027”, Russia and Eurasia Programme, Londres: Chatham House, 2018.
- CONTE DE LOS RÍOS, A., “Afganistán: lecciones aprendidas”, *Global Strategy*, 2021. Disponible en: <https://global-strategy.org>
- COOPER, Julian, “Russia’s updated National Security Strategy”. Russian Studies, series 2/21. Roma: NATO Defense College, 2021. Disponible en: <https://www.ndc.nato.int/research/research.php?icode=704>
- CORDESMAN, Anthony, *Chinese Strategy and Military Forces in 2021: A Graphic Net Assessment*, Washington: CSIS, 2021.
- CORFE, Oliver, “Rich Country, Strong Army: China’s Comprehensive National Security”, Federal Academy for Security Policy, Berlín: JSTOR, 2018. Disponible en: <http://www.jstor.com/stable/resrep22151>
- CORNELL UNIVERSITY, INSEAD y WIPO, *The Global Innovation Index 2020: Who Will Finance Innovation?*, Ithaca, Fontainebleau y Ginebra: World Intellectual Property Organization (WIPO), 2020.
- CSIS, “How Does China’s First Aircraft Carrier Stack Up?”, China Power. Washington: CSIS, 9 de diciembre de 2015. Actualizado el 26 de agosto de 2020. Disponible en: <https://chinapower.csis.org/aircraft-carrier/>
- CSIS, “Band of Brothers: The Wagner Group and the Russian State”. Washington: CSIS, 2020. Disponible en: <https://www.csis.org/blogs/post-soviet-post/band-brothers-wagner-group-and-russian-state>
- DETSCH, Jack, “Drones Have Come of Age in Russia-Ukraine War”, *Foreign Policy*, 27 de abril de 2022. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2022/04/27/drones-russia-ukraine-war-donbas/>
- DISHMAN, Christopher, “Terrorist and Criminal Dynamics: A Look Beyond the Horizon”, en *Beyond Convergence*. Institute for National Strategic Studies, Washington D.C.: National Defense University, 2016. Disponible en: <https://cco.ndu.edu/BCWWO/Article/980805/6-terrorist-and-criminal-dynamics-a-look-beyond-the-horizon/>
- DOUHET, Giulio, *Il dominio dell’Aria*, Roma: Stabilimento Poligrafico per l’Amministrazione della Guerra, 1921.
- DOSHI, Rush; DALE-HUANG, Alexis; y ZHANG, Gaoqi, *Northern Expedition: China’s Arctic Activities and Ambitions*, Washington: Brookings Institution, 2021.
- ELIAS, Norbert. *Humana Conditio* (1985). Barcelona: Ed. Península, 2002.
- GARETH, Evans y KAWAGUCHI, Yoriko, *Eliminating Nuclear Threats. Report of the International Commission on Nuclear Non-Proliferation and Disarmament*, Canberra/Tokio: International Commission on Nuclear Non Proliferation and Disarmament, 2009.
- FACON, Isabel, “Russia’s national security strategy and military doctrine and their implications for the EU”, Parlamento Europeo, Bruselas: Dirección General de Política Exterior, 2017.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, Pelayo, *Las Reflexiones militares del marqués de Santa Cruz de Marchenado y su influencia más allá de las fronteras nacionales*. Madrid: Ministerio de Defensa, 2015.

- FIORE, Nicolas J., “Defeating the Russian BTG”, Fort Benning (Alabama): Centro de Estudios Militares del Ejército de EE. UU., 2017. Disponible en: <https://www.benning.army.mil/armor/earmor/content/issues/2017/spring/2Fiore17.pdf>
- FØRLAND, Tor Egil, “The History of Economic Warfare: International Law, Effectiveness, Strategies”, *Journal of Peace Research*, vol. 30, n.º 2, Sage Publications, Ltd., 1993. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/425196>
- FREEDMAN, Lawrence, *Strategy: A History*. Oxford/Nueva York: Oxford University Press, 2013.
- FREEDMAN, Lawrence, *The Future of War: A History*. Londres: Penguin Books, 2018.
- FREEDMAN, Lawrence, “The Revolution in Strategic Affairs”. *IISS, Adelphi Papers*, vol. 38, n.º 318. Londres: Oxford University Press/ International Institute for Strategic Affairs, 1998.
- FRÍAS SÁNCHEZ, Carlos Javier, “Ucrania y el ejército ruso: primeras impresiones”, Documento Opinión IEEE 33/2022, Madrid: Instituto Español de Asuntos estratégicos, 2022.
- FUENTE COBO, Ignacio, “Lo que las últimas intervenciones militares nos han enseñado”, *Revista Ejército*, julio/agosto, 2012, AÑO LXXIII, n.º 856.
- FUENTE COBO, Ignacio, “La OTAN y el curioso incidente del perro en la medianoche (II): Guerra Híbrida y Estrategia de Contención”, *Revista Ejército*, n.º 899, Madrid: Ministerio de Defensa, marzo, 2016.
- FUENTE COBO, Ignacio, “Los ocho conceptos estratégicos de la historia aliada”, en *El futuro de la OTAN tras la Cumbre de Madrid 2022*. Cuadernos de Estrategia 211. Madrid: IEEE, Ministerio de Defensa, 2022.
- GALEOTTI, Mark, *The Modern Russian Army 1992 – 2016*. Oxford: Osprey Publishing. Limited, 2017.
- GALEY, Patrick, “Big guns and small drones: The devastating combo Ukraine is using to fight off Russia”, *NBC News*, 13 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.nbcnews.com/news/world/ukraine-army-uses-guns-weapons-drone-combo-rcna27881>
- GARAMONE, Jim, “Military Must Be Ready to Confront Hybrid Threats”, 4 de septiembre de 2019, Washington: US Department of Defense. Disponible en: <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/1952023/military-must-be-ready-to-confront-hybrid-threats-intel-official-says/>
- GARAMONE, Jim, “Concept of Integrated Deterrence Will be Key to National defense Strategy, DoD Official Says”, *DOD News*, 8 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2866963/concept-of-integrated-deterrence-will-be-key-to-national-defense-strategy-dod-o/>
- GENEVA DECLARATION ON ARMED VIOLENCE AND DEVELOPMENT
 - *Global Burden of Armed Violence 2011*, Ginebra: Geneva Declaration on Armed Violence and Development, 2011. Disponible en: <http://www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence/global-burden-of-armed-violence-2011.html>
 - *Global Burden of Armed Violence 2015*, Ginebra: Geneva Declaration on Armed Violence and Development, 2015. Disponible en: <http://www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence/global-burden-of-armed-violence-2015.html>

- GERASIMOV, Valery, “El valor de la ciencia en la prospectiva: los nuevos desafíos requieren repensar las formas y métodos de la guerra”, *Correo Militar Industrial*, n.º 8 (476), 27 de febrero de 2013. Disponible en: <https://www.vpk-news.ru/articles/14632>
- GIBBONS-NEFF, Thomas, “How a 4-Hour Battle Between Russian Mercenaries and U.S. Commandos Unfolded in Syria”, *The New York Times*, 24 de mayo de 2018. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2018/05/24/world/middleeast/american-commandos-russian-mercenaries-syria.html>
- GILLI, Andrea y BECHIS, Francesco, “NATO and the 5G challenge”, *NATO Review*, 30 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.nato.int/docu/review/articles/2020/09/30/nato-and-the-5g-challenge/index.html>
- GILLI, Andrea (ed.), *The Brain and the Processor: Unpacking the Challenges of Human-Machine Interaction*, NDC Research Paper 6, Roma: NATO Defense College, 2019. Disponible en: <https://www.ndc.nato.int/download/downloads.php?icode=619>
- GRAHAM, Euan, *Reposturing US Defence to the Indo-Pacific*. Disponible en: <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2021/03/reposturing-us-defence-to-the-indo-pacific>
- GRAY, Colin S., *The Geopolitics of the Nuclear Era*, Nueva York: Crane Russak, 1977.
- GRAY, Colin S., *Modern Strategy*, Oxford: Oxford University Press, 1999.
- GRAU, Lester W. y BARTLES, Charles K., *The Russian Way of War*, Fort Leavenworth: Foreign Military Studies Office (US Army), 2016.
- GRESSEL, Gustav, “Combined forces: Russia’s Early Military Failures in Ukraine”, European Council of Foreign Relations, 15 de marzo de 2022. Disponible en: <https://ecfr.eu/article/combined-forces-russias-early-military-failures-in-ukraine/>
- HAGSTRÖM FRISELL, Eva; PALLIN, Krister (eds.) *et al.*, *Western Military Capability in Northern Europe 2020*. Swedish Defence Research Institute. Estocolmo: FOI, 2021.
- HARRIS, Catherine y KAGAN, Frederick W., “Russia’s Military Posture: Ground Forces Order of Battle”, ISW, Washington: Institute for the Study of War, 2018. Disponible en: <https://www.understandingwar.org/report/russias-military-posture>
- HATHAWAY, Melissa; DEMCHAK, Chris; KERBEN, Jason; MCARDLE, Jennifer y SPIDALIERI, Francesca, *Cyber Readiness Index 2.0. A Plan For Cyber Readiness: A Baseline And An Index*. Arlington, VA: Potomac Institute for Policy Studies, 2015, pp. 1-4. Disponible en: <https://potomac institute.org/academic-centers/cyber-readiness-index>
- HARTMANN, Uwe, “The Evolution of the Hybrid Threat, and resilience as a Countermeasure”. NATO Research Paper N.º 139. Research Division. Roma: NATO Defense College, septiembre, 2017.
- HAUER, Neil, “The Rise and Fall of a Russian Mercenary Army”, disponible en: <https://foreignpolicy.com/2019/10/06/rise-fall-russian-private-army-wagner-syrian-civil-war/>
- HAUSHOFER, Karl, *Grenzen in ihrer geographischen und politischen Bedeutung*. Berlín: Kurt Vowinckel Verlag, 1927.
- THE HERITAGE FOUNDATION, *2021 Index of US military Strength, Assessing the Global Operating Environment*. Washington: The Heritage Foundation, 2021, disponible en: <https://www.heritage.org/2021-index-us-military-strength/assessing-the-global-operating-environment/middle-east>

- HODGES, Ben; LAWRENCE, Tony; y WOJICK, Ray, *Until Something Moves: Reinforcing the Baltic Region in Crisis and in War*, Tallín: International Centre for Defence and Security, and Center for European Policy Analysis, abril, 2020.
- HOFFMAN, Frank G., *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*. Arlington, Virginia: The Potomac Institute for Policy Studies, 2007. Disponible en: <https://potomac institute.org/reports/19-reports/1163-conflict-in-the-21st-century-the-rise-of-hybrid-wars>
- HOFFMAN, Frank G., “Hybrid Warfare and Challenges”, *JFQ*, n.º 52, 1^{er} trimestre, 2009. Disponible en: <https://smallwarsjournal.com/documents/jfqhoffman.pdf>
- HOFFMAN, Frank G.; MATTIS, James N., “Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars”, *Proceedings Magazine*, United States Naval Institute, noviembre, 2005, vol. 132/11/1.233.
- HOFFMAN, Frank G., “The Contemporary Spectrum of Conflict: Protracted, Gray Zone, Ambiguous, and Hybrid Modes of War”, *The Heritage Foundation*, 2016. Disponible en: https://www.heritage.org/sites/default/files/2019-10/2016_IndexOfUSMilitaryStrength_The%20Contemporary%20Spectrum%20of%20Conflict_Protracted%20Gray%20Zone%20Ambiguous%20and%20Hybrid%20Modes%20of%20War.pdf
- HUBER, Thomas, *Compound Wars: the Fatal Knot*. Fort Leavenworth, KS: Command and General Staff College, 1996.
- HYLTON, Wil S., “History’s Largest Mining Operation is About to Begin”. Disponible en: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2020/01/20000-feet-under-the-sea/603040/>
- IANNACE, Davide Emanuele, “Il Wagner Group, la mano ‘invisibile’ del Cremlino”, Roma: Centro Di Studi Internazionali, 2020. Disponible en: <https://www.cesi-italia.org/articoli/1170/il-wagner-group-la-mano-invisibile-del-cremlino>
- IISS
 - *Military Balance*. Londres: IISS, 2011-2020.
 - *The Military Balance 2020*. Londres: IISS, 2020.
 - *The Military Balance, 2021*. Londres: IISS, 2021.
 - *Strategic Survey 2021*. Londres: IISS, 2021.
 - *Cyber Capabilities and National Power: A Net Assessment*. Londres: IISS, 2021. Disponible en: <https://www.iiss.org/blogs/research-paper/2021/06/cyber-capabilities-national-power>
- INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, *El futuro de la OTAN tras la Cumbre de Madrid 2022*. Cuadernos de Estrategia 211. Madrid: IIEE, Ministerio de Defensa, 2022.
- INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE, *Pulling Together: The Multilateral System and Its Future. Report of the Independent Commission on Multilateralism*. Nueva York, Viena, Barén: IPI, 2016.
- JANE’S INTELLIGENCE REVIEW, “Fast Forward: Analysing Changes to the Intelligence Landscape in the 2020s”, *Jane’s Intelligence Review*, enero de 2018, vol. 30, n.º 1. Coulsdon: IHS Markit, 2018.
- JANE’S DEFENCE WEEKLY, “Islamic State Video Footage Showcases Attack Drones”, *Jane’s Defence Weekly*, vol. 54, n.º 5, 1 de febrero de 2017.
- JIANG, Jonathan H.; ROSEN, Philip E.; FAHY, Kristen A., “Avoiding the ‘Great Filter’: A Projected Timeframe for Human Expansion Off-World”, *Galaxies*. Disponible en: www.mdpi.com/2075-4434/9/3/53/htm

- JOHNSON, Dave, “VOSTOK 2018: Ten years of Russian strategic exercises and warfare preparation”, *NATO Review*, 20 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.nato.int/docu/review/articles/2018/12/20/vostok-2018-ten-years-of-russian-strategic-exercises-and-warfare-preparation/index.html>
- JOMINI, Baron Henri de, *L'Art de la guerre, Précis de l'art de la guerre, ou Nouveau tableau analytique des principales combinaisons de la stratégie, de la grande tactique et de la politique militaire*, París: Anselin Libraire, 1836.
- KAPLAN, Robert, *The Revenge of Geography*, Nueva York: Random House, 2013.
- KENNAN, George, *The Long Telegram. Telegram 511, Moscow, February 22nd, 1946*. Embajada de EE. UU. en Moscú.
- KJELLÉN, Rudolf, *Stormakterna*, Estocolmo: H. Geber, 1905.
- KIM MIN-SEOK, *The State of the North Korean Military*, Washington: Carnegie Endowment for international Peace. 2019. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2020/03/18/state-of-north-korean-military-pub-81232>
- KORTUNOV, Andrei, “Andrey Kortunov offers three scenarios for the end of the war in Ukraine”, *The Economist*, 20 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.economist.com/by-invitation/2022/05/20/andrey-kortunov-offers-three-scenarios-for-the-end-of-the-war-in-ukraine>
- KRISTENSEN, Hans y KORDA, Matt, “Russian nuclear forces, 2019”, *Bulletin of the Atomic Scientists*, 2019, 75/2. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00963402.2019.1580891>
- KRUGMAN, Paul, “How the West Is Strangling Putin's Economy”, *New York Times*, 19 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2022/05/19/opinion/putin-russia-sanctions-ukraine.html>
- KUOK, Lynn y HUXLEY, Tim, *Asia-Pacific Regional Security Assessment 2021*, Londres: IISS, 2021.
- LAMBERT, Nicholas A., “Brits-Krieg: The Strategy of Economic Warfare”, en George Perkovich y Ariel E. Levite (eds.), *Understanding Cyber Conflict: Fourteen Analogies*, Georgetown University Press.
- LEGRAND, Jérôme. *La Política Común de Seguridad y Defensa*. Parlamento Europeo. Diciembre de 2020.
- LEHTO, Martti y HUTCHINSON, Bill, *Mini-drones swarms and their potential in conflict situations*, DOI: 10.34190/ICCWS.20.084, Norfolk,(Virginia): 15th International Conference on Cyber Warfare and Security, ICCWS, marzo, 2020.
- LEVESQUES, Antoine; BOWEN, Desmond; y GILL John H., *Nuclear Deterrence and Stability in South Asia: Perceptions and Realities*, Londres: The International Institute for Strategic Studies, mayo de 2021.
- LIANG, Qiao y WANG, Xiangsui, *Unrestricted Warfare*, Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House, 1999.
- LIND, William S.; NIGHTENGAL, Keith; SCHMITT, John y WILSON, Gary I., “The Changing Face of War: Into the Fourth Generation”, *Marine Corps Gazette*, noviembre, 2001.
- LINDBORG, Christina. *Military Space Programs*. Space Policy Project. FAS, 1997. Disponible en: www.fas.org/spp/military/program.htm

- LITWAK, Robert y KING, Meg, *Arms Control in Cyberspace?*, Wilson Center. Disponible en: <https://www.wilsoncenter.org/publication/arms-control-cyberspace>
- LOPES DA SILVA, Diego; TIAN, Nan; y MARKSTEINER, Alexandra, *Trends In World Military Expenditure, 2020*, Estocolmo: SIPRI 2021.
- LOPEZ, Todd C., “Integrated Deterrence at Center of Upcoming National Defense Strategy”, *DOD News*, 4 de marzo de 2022, disponible en: <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2954945/integrated-deterrence-at-center-of-upcoming-national-defense-strategy/>
- LYONS, Stephen R., *Statement before the Senate Armed Services Committee Hearing*, 25 de febrero de 2020.
- MACKINDER, Halford, *The Geographical Pivot of History*, published in *The Geographical Journal*, vol. XXIII, n.º 4, abril, 1904. Singapur: Origami books first edition, 2018.
- MACKINDER, Halford, *Democratic Ideals and Reality*, Londres: Constable and Co., Ltd., 1919.
- MACKINLAY FERREIRÓS, Alejandro, “Las ambiciones marítimas de China”, *Documentos de opinión*, N.º 06/2011, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2011.
- MAIZEROTY, Paul Gédéon Joly de, *Les Institutions militaires de l'empereur Léon le philosophe*, traduites en françois, avec des notes et des observations, suivies d'une dissertation sur le Feu Grégeois et d'un Traité sur les Machines de jet des Anciens, París: Chez Merlin, Libraire, rue de la Harpe, vis-à-vis la rue Poupée, 1770.
- MANSOOR, Peter R., *Hybrid Warfare in History: Fighting Complex Opponents from The Ancient World to the Present*, Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- MARRONE, Alessandro, *Individuare una procedura per la definizione di una strategia generale militare che possa supportare la definizione di una strategia globale, partendo dall'analisi dei Paesi europei paragonabili all'Italia in quanto a risorse e livello di ambizione*, Roma: Centro Militare di Studi Strategici, 2017. Disponible en: https://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/CeMiSS/Pubblicazioni/ricerche/Pagine/Ricerca_Marrone.aspx
- MEICK, Ethan, “China-Russia Military-to-Military Relations: Moving Toward a Higher Level of Cooperation”, *U.S.-China Economic and Security Review Commission*, Washington, 2017.
- MITCHELL, Ellen, “Pentagon: Russian hypersonic weapon use in Ukraine not a game-changer”, *The Hill*, mayo, 2011. Disponible en: <https://thehill.com/policy/defense/3484819-pentagon-russian-hypersonic-weapon-use-in-ukraine-not-a-game-changer/>
- MOLANDER, Roger C.; RIDDILE, Andrew; y WILSON, Peter A., *Strategic War in Cyberspace*, Santa Mónica, CA: RAND Corporation, 1996. Disponible en: https://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB7106.html
- MORAL MARTÍN, Pablo, *La piratería marítima, un fenómeno de índole regional y alcance global. naturaleza e impacto económico*. Documento de opinión 42/2015, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 23 de abril de 2015.
- MORRIS, Lyle J.; MAZARR, Michael J.; HORNUNG, Jeffrey W.; PEZARD, Stephanie; BINNENDIJK, Anika y KEPE, Marta. *Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone: Response Options for Coercive Aggression Below the Threshold of Major War*. Santa Mónica, CA: RAND Corporation, 2019. Disponible en https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2942.html
- MOTIN, Dylan, “Geography, Military Balance, and the Defence of NATO's Borderlands”, *Journal on Baltic Security*, Tartu: Baltic Defence College, 2020.

- *NAVAL TECHNOLOGY*
 - “INS Vikramaditya Aircraft Carrier”. Disponible en: <https://www.naval-technology.com/projects/ins-vikramaditya-aircraft-carrier/>
 - “Kuznetsov Class (Type 1143.5) Aircraft Carrier”, 9 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.naval-technology.com/projects/kuznetsov/>
 - “Russia’s Sole Aircraft Carrier Admiral Kuznetsov Catches Fire”. Disponible en: <https://www.naval-technology.com/news/russias-sole-aircraft-carrier-admiral-kuznetsov-catches-fire/>
- NAVIA-OSORIO, Álvaro de, *Reflexiones militares del Vizconde de Puerto*, Juan Francisco Mairesse y Alexandro Vimercato, Turín, 1724-1727.
- NEMETH, William J., *Future War and Chechnya: A Case for Hybrid Warfare*, Calhoun: The NPS Institutional Archive. Monterey, California. Naval Postgraduate School, junio, 2002. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/36699567.pdf>
- *NEW YORK TIMES*, “U.S. and China Seek Arms Deal for Cyberspace”, *New York Times*, 19 de septiembre de 2015. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2015/09/20/world/asia/us-and-china-seek-arms-deal-for-Cyberspace>
- *NEW YORK TIMES MAGAZINE*, “Where the Islamic State Gets its Weapons”, *The New York Times Magazine*, 27 de abril de 2015. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2015/04/27/magazine/where-the-islamic-state-gets-its-weapons.html>
- O’HANLON, Michael, “Evolving the US base structure in the Indo-Pacific”. Disponible en: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/11/FP_20201210_indo_pacific_ohanlon.pdf
- PATTAR, Terry, “Spooked by Encryption”, *Jane’s Intelligence Review*, julio de 2017, vol. 29, n.º 7, Coulsdon: IHS Markit.
- PAUL, Christopher; CLARK, Colin y GRILL, Beth, *Victory has a thousand fathers: Sources of Success in Counterinsurgency*, documento para la Oficina del Secretario de Defensa, Santa Mónica (CA): RAND Corporation, 2010.
- PÉREZ RAMÍREZ, Enrique “La Directiva de Defensa Nacional 2020 y los problemas que permanecen sin resolver”. Documento de opinión 102/2020, 13 de julio de 2020. Madrid: IEEE, Ministerio de Defensa, 2020. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEO102_2020ENRPER_DDN.pdf
- PONTE IGLESIAS, María Teresa. “Escenario y contexto de la seguridad marítima en el horizonte 2050: minería marina y seguridad ambiental”, *IEEE*, documento de investigación 20/2018. Madrid: IEEE, 2018. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6959986>
- PRADOS DE LA ESCOSURA, Leandro, *Spanish Economic Growth, 1850-2015*, Londres: Palgrave Macmillan, 2017 (base de datos actualizada). Disponible en: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-58042-5>
- PWC, “Main trends and challenges in the space sector”, junio, 2019. Disponible en: <https://www.pwc.fr/fr/assets/files/pdf/2019/06/fr-pwc-main-trends-and-challenges-in-the-space-sector.pdf>
- PRESTON, Bob *et al.*, *Space Weapons Earth Wars*, Project AIR FORCE. Santa Mónica (CA): RAND Corporation, 2002.

- PRIETO, Ignacio, “Electromagnetic Operations in ‘Grey Zone’ Conflicts: The Tool of Revisionist Countries to Confront the International Order”, *JAPCC Journal*, n.º 31, Kalkar: Joint Air Power Competence Centre, 2021. Disponible en: <https://www.japcc.org/electromagnetic-operations-in-grey-zone-conflicts>
- RADIN, Andrew *et al.*, *The Future of the Russian Military*. Santa Monica: RAND, 2019. Disponible en: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR3099.html
- RAGHUVANSHI, Vivek, “India signs \$3 billion contract with Russia for lease of a nuclear submarine”, *Defense News*, 8 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.defensenews.com/global/asia-pacific/2019/03/08/india-signs-3-billion-contract-with-russia-for-lease-of-a-nuclear-submarine/>
- RATZEL, Friedrich, *Politische Geographie*, Múnich y Leipzig: R. Oldenburg, 1897.
- REAL INSTITUTO ELCANO, *42ª Oleada del Barómetro del Real Instituto Elcano*, febrero de 2022. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/encuestas/42-oleada-brie-febrero-2022/>
- REUTERS, “Factbox: Russia’s oil and gas revenue windfall”, *Reuters*, 21 de enero de 2022. Disponible en: <https://www.reuters.com/markets/europe/russias-oil-gas-revenue-windfall-2022-01-21/>
- ROGERS, Elizabeth S., “Using Economic Sanctions to Prevent Deadly Conflict”, CSIA Discussion Paper 96-02, Kennedy School of Government, Harvard University, mayo, 1996.
- ROUHI, Mahsa y AJILI, Hadi, *Iran’s Military Strategy*, Survival: Global Politics and Strategy, diciembre de 2019 – enero de 2020, vol. 61. Londres: IISS.
- RÜHLE, Michael, “La ampliación de la OTAN y Rusia: mitos y realidades”, *NATO Review*, Bruselas, 2014. Disponible en: <https://www.nato.int/docu/review/articles/2014/07/01/nato-enlarge-ment-and-russia-myths-and-realities/index.html>
- RUMER, Eugene y SOKOLSKY, Richard, “Chinese-Russian Defense Cooperation Is More Flash Than Bang”, Carnegie Endowment for International Peace. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2021/06/17/chinese-russian-defense-cooperation-is-more-flash-than-bang-pub-84787>
- RUMER, Eugene; SOKOLSKY, Richard; VLADICIC, Aleksandar, *Russia in the Asia Pacific: Less Than Meets the Eye*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2020. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2020/09/03/russia-in-asia-pacific-less-than-meets-eye-pub-82614>
- RUMER, Eugene y WEISS, Andrew S., “A Brief Guide to Russia’s return to the Middle East”, Washington: Carnegie Endowment, 2019. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2019/10/24/brief-guide-to-russia-s-return-to-middle-east-pub-80134>
- RUSSEL, Martin. “Russia’s armed forces Defence capabilities and policy”, *European Parliamentary Research Service*. Bruselas: EPRS, 2021. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/think-tank/en/document/EPRS_BRI\(2021\)689370](https://www.europarl.europa.eu/think-tank/en/document/EPRS_BRI(2021)689370)
- RUSSIAN DEFENSE POLICY, “Kremlin Raising Military Pay”, 3 de enero de 2018. Disponible en: <https://russiandefpolicy.com/2018/01/03/kremlin-raising-military-pay/>
- SALAZAR SERANTES, Gonzalo de
 - Guerra, paz y civilización. Madrid: MAEC, 2015.
 - *Crimen y conflicto armado*. Madrid: MAEC, 2018.
 - *Proliferación de ADM y de tecnología avanzada*, Cuaderno de Estrategia n.º 153, páginas 46-78. Madrid: Instituto Español de Asuntos Estratégicos, 2011.

- *What is Next in Exports Control?: Updating Criteria And Methodologies In Non-Proliferation And Arms Control*, ARI n.º 69/2019. Madrid: Real Instituto Elcano, 2019.
- SHAMIEV, Kirill, “The Risks of Creating a Fully Professional Army in Russia”, *Riddle*, 24 de mayo de 2018, disponible en: <https://ridl.io/the-risks-of-creating-a-fully-professional-army-in-russia/>
- SINGER, P. W. y FRIEDMAN, Allan, *Cybersecurity and Cyberwar: What Everyone Needs to Know*. Oxford: Oxford UP, 2014.
- SIPRI
 - *Yearbook 2010: Armaments, Disarmament and International Security*, Estocolmo: SIPRI, 2010.
 - *Yearbook 2016: Armaments, Disarmament and International Security*. Estocolmo: SIPRI, 2016.
 - *Yearbook 2017: Armaments, Disarmament and International Security*. Estocolmo: SIPRI, 2017.
 - *Yearbook 2021: Armaments, Disarmament and International Security*. Estocolmo: SIPRI, 14 de junio de 2021.
 - *Arms Transfers Database*, 9 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.sipri.org/databases/armstransfers>
 - “World Nuclear Forces”, *SIPRI Yearbook, 2021*. Estocolmo: SIPRI, 2021. Disponible en: <https://www.sipri.org/research/armament-and-disarmament/nuclear-disarmament-arms-control-and-non-proliferation/world-nuclear-forces>
 - “Global Nuclear Arsenals Grow as States Continue to Modernize”, *SIPRI Yearbook 2021*. Estocolmo: SIPRI 14 de junio 2021. Disponible en: <https://www.sipri.org/media/press-release/2021/global-nuclear-arsenals-grow-states-continue-modernize-new-sipri-yearbook-out-now>
 - “World military expenditure passes \$2 trillion for first time”, comunicado de prensa. Estocolmo: SIPRI, 25 de abril de 2022.
- SKINGSLEY, Juliet, “The SolarWinds Hack: A Valuable Lesson for Cybersecurity”, Londres: Chatham House, International Security Programme, 2 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.chathamhouse.org/2021/02/solarwinds-hack-valuable-lesson-cybersecurity>
- SORCHER, Sara y DEMIRJIAN, Karoun, “Top U.S. general calls China’s hypersonic weapon test very close to a ‘Sputnik moment’”, *The Washington Post*, 27 de octubre de 2021. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/nation/2021/10/27/mark-milley-china-hypersonic-weapon-sputnik/>
- SPOEHR, Thomas W., “Bad Idea: Relying on Integrated Deterrence Instead of Building Sufficient U.S. Military Power”, *Center for National Defense*, 30 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://www.heritage.org/defense/commentary/bad-idea-relying-integrated-deterrence-instead-building-sufficient-us-military>
- SPYER, Jonathan, “Frozen Out”, *Jane’s Intelligence Review*, vol. 29, n.º 11, noviembre, 2017.
- SPYKMAN, Nicholas J., *America’s Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power*; Nueva York: Harcourt, Brace & Company, 1942.
- SPYKMAN, Nicholas J., *The Geography of Peace*, Nueva York: Harcourt, Brace & Company, 1944.
- SZELIGOWSKI, Daniel, *Nowa strategia bezpieczeństwa narodowego Ukrainy*, Varsovia: Polski Instytut Spraw Miedzynarodowych, 2020.

- SU, Fei; BOULANIN, Vincetn; y TURELL, Johan, *Cyber-incident Management: Identifying and Dealing with the Risk of Escalation*, SIPRI Policy Paper, n.º 55, Estocolmo: SIPRI, septiembre, 2020, pp. 16-25. Disponible en: https://www.sipri.org/publications/2020/sipri-policy-papers/cyber-incident-management-identifying-and-dealing-risk-escalation?utm_source
- TARDY, Thierry *et al.*, *War in Europe: Preliminary Lessons*. NATO Defense College Research Paper n.º 23, Roma: NATO Defense College, mayo, 2022.
- THE ECONOMIST, “The Chips Are Down”, 1 de diciembre de 2018.
- THE MOSCOW TIMES, “Russian Jet Crashes Into Sea During Attempted Landing on Kuznetsov Carrier”, *The Moscow Times*, 5 de diciembre de 2016. Disponible en: <https://www.themoscowtimes.com/2016/12/05/su-33-crashes-while-attempting-to-land-on-kuznetsov-carrier-a56415>
- THE TAKSHASHILA, “PLA Officer’s Salary Increase: 40% and the PRC’s 250 Missile Tests”, *The Takshashila PLA Insight*, n.º 85, 29 de enero de 2021.
- TILLY, Charles, *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton (N.J.): Princeton University Press, 1975.
- TILLY, Charles, *Coercion, Capital, and European States, A.D. 990-1990*, Cambridge (Mass.): B. Blackwell, 1990.
- UAWIRE, “Russian media publishes salaries of Russian soldiers in Syria”, 18 de mayo de 2020. Disponible en: <https://uawire.org/russian-media-publishes-salaries-of-russian-soldiers-in-syria>
- ÜLGEN, Sinan y CASAPOGLU, Can, *A Threat Based Strategy for NATO’s Southern Flank*. Washington / Bruselas: Carnegie Endowment, 2016.
- UPPSALA UNIVERSITET, Department of Peace and Conflict Research, *UCDP Conflict Encyclopedia (UCDP database)*, Universidad de Uppsala. Disponible en: <https://www.pcr.uu.se/research/ucdp/ucdp-conflict-encyclopedia/>
- VELARDE PINACHO, Guillermo, “Proliferación de Armas Nucleares: Irán y Corea del Norte”, en *Proliferación de ADM y de tecnología avanzada*, Cuaderno de estrategia n.º 153, Madrid: Instituto Español de Asuntos Estratégicos, 2011.
- VOO, Julia; HEMANI, Irfan; JONES, Simon; DE SOMBRE, Winnona; CASSIDY Dan y SCHWARZENBACH, Anina, *National Cyber Power Index 2020*, Cambridge (MA): Belfer Center for Science and International Affairs, 2020. Disponible en: <https://www.belfercenter.org/publication/national-cyber-power-index-2020>
- WALLIN, Matthew. “U.S. Bases and Military Facilities in the Middle East,” American Security Project Fact Sheet, June 2018, p. 1, <https://www.americansecurityproject.org/wp-content/uploads/2018/07/Ref-0213-US-Military-Bases-and-Facilities-Middle-East.pdf>
- WARDEN III, John A., “Air Theory for the Twenty-first Century,” en Karl P. Magyar (ed.) *et al.*, *Challenge and Response: Anticipating US Military Security Concerns*, Maxwell AFB, (AL): Air University Press, 1994. Disponible en: https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/AUPress/Books/B_0056_MAGYAR_CHALLENGE_RESPONSE.pdf
- WEZEMAN, Siemon T., *Military Capabilities in the Arctic: A New Cold War in the High North?*, SIPRI Background Paper, octubre de 2016, Estocolmo: SIPRI, 2016. Disponible en: <https://www.sipri.org/sites/default/files/Military-capabilities-in-the-Arctic.pdf>
- WEZEMAN, Siemon T., “Russia’s military spending: Frequently asked questions”, *Stockholm International Peace Research Institute*, Estocolmo: SIPRI, 2020. Disponible en: <https://www>

sipri.org/commentary/topical-background/2020/russias-military-spending-frequently-asked-questions

- WILLIAMS, Phil, “The Global Crisis of Governance”, en H. Matfess y M. Miklaucic (eds.), *Beyond Convergence*, Institute for National Strategic Studies, Washington D. C.: National Defense University, 2016.
- WOODWARD, Allan, “Secret Signals: End to End Encryption Tests SIGINT Agencies”, *Jane’s Intelligence Review*, vol. 29, n.º 7, julio, 2017, Coulsdon: IHS Markit.
- WOOLF, Amy F., “Russia’s Nuclear Weapons: Doctrine, Forces, and Modernization”, *CRS Report*, Washington: Congressional Research Service, ref. R45861, 2020, pp. 14-18, disponible en: <https://sgp.fas.org/crs/nuke/R45861.pdf>
- WOOLF, Amy F., *Conventional Prompt Global Strike and Long-Range Ballistic Missiles: Background and Issues*, Washington: Congressional Research Service, 26 de abril de 2013.
- ZOOK, Matthew A. y GRAHAM, Mark, “The creative reconstruction of the Internet: Google and the privatization of cyberspace and DigiPlace”, *Geoforum*, octubre, 2007. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0016718507000875>



9 788419 003034



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN