



NACIONAL

REPENSAR LA ACCIÓN EXTERIOR ESPAÑOLA

Una política de seguridad y defensa para España

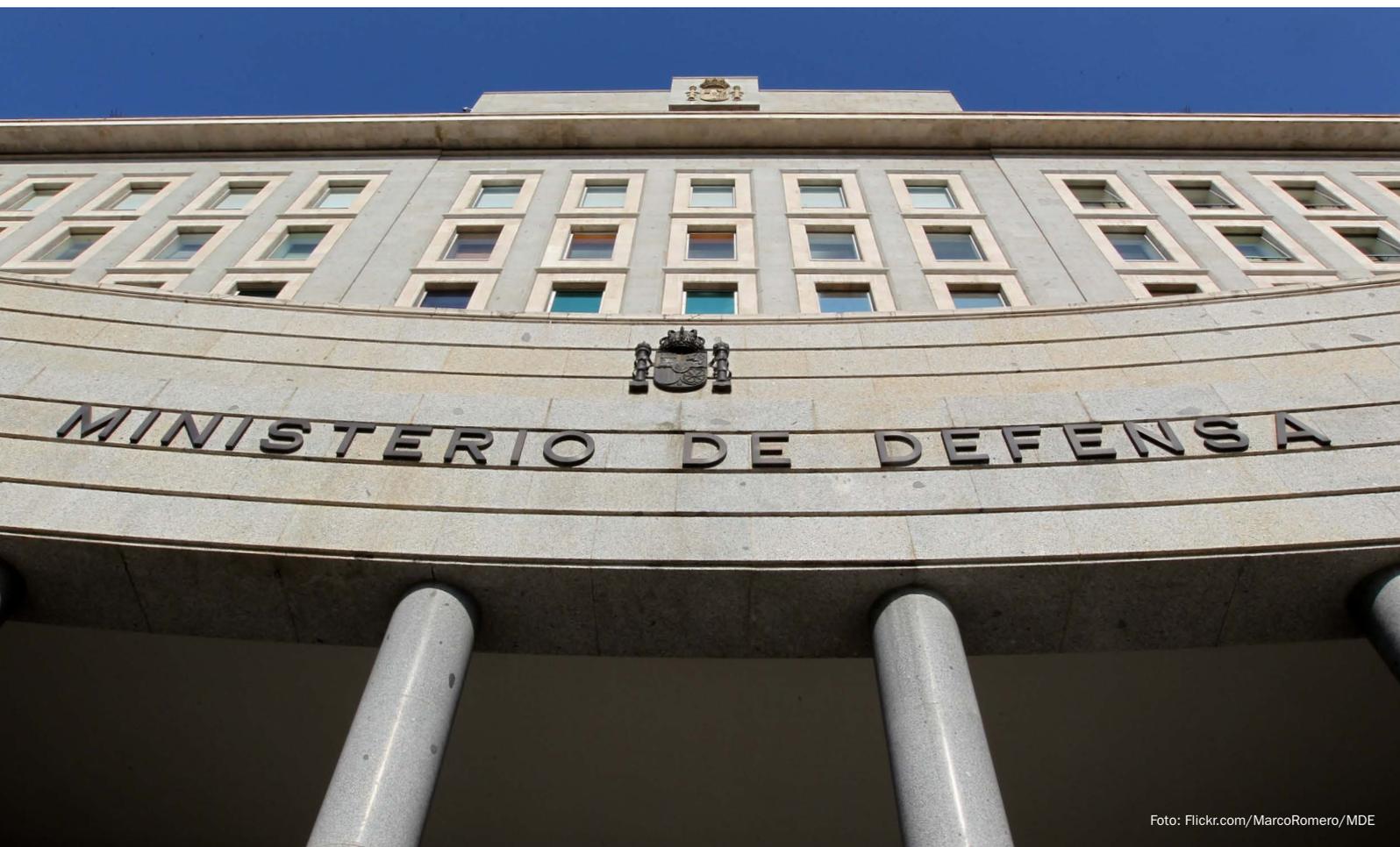
José Enrique Fojón Lagoa

Coronel de Infantería de Marina (Retirado). Profesor del Instituto Universitario Gutiérrez Mellado. Investigador del Centro de Seguridad Internacional de la UFV.

Nicolás Pascual de la Parte

Embajador de España para la ciberseguridad y las amenazas híbridas

* Este Papel es la edición final del documento elaborado por los autores para el seminario del ciclo "Política de Defensa", celebrado el 17 de enero de 2023 en la sede de la Fundación FAES en colaboración con la Universidad Francisco de Vitoria.





1. Un nuevo escenario global

El mundo se encuentra en una “encrucijada” geopolítica, algo que, obviamente, afecta a la totalidad de los componentes de la denominada, metafóricamente, “comunidad internacional”. En los últimos años se ha extendido la evidencia de que vivimos en una época globalmente rupturista, debido a los efectos de las continuas fallas geopolíticas que, al producir reacciones sistémicas, conforman la política global. Los sistemas de gestión geopolítica, tanto antiguos como actuales, se invalidan o se resienten, mientras sus reemplazos están en fase de estudio o desarrollo. Hay que ser conscientes de esos cambios y analizar, para disponer de criterio propio, cómo se está gestando la situación global emergente. En palabras de Antonio Gramsci, “la crisis consiste precisamente en el hecho de que lo viejo se muere y lo nuevo no puede nacer; en este interregno aparecen una gran variedad de síntomas mórbidos”¹.

Encaramos pues el entorno geopolítico más impredecible y potencialmente peligroso de las últimas décadas, caracterizado por la impugnación del orden liberal mundial por regímenes autoritarios, la competencia estratégica entre grandes potencias, la criminal guerra de agresión contra Ucrania por parte de Rusia y la emergencia de una China crecientemente asertiva y expansionista. Los crecientes embates contra la alianza occidental y el edificio de la gobernanza global amenazan con derrumbar los fundamentos del orden vigente, sin que aparezcan nítidos los perfiles del sucesor.

Diríase que transitamos desde un orden internacional normativo, cooperativo e inclusivo, anclado en el multilateralismo eficaz, hacia una polaridad asimétrica con un regreso de las tradicionales políticas de poder neowestfalianas y las esferas de influencia, en la que prevalecerá la razón de la fuerza antes que la fuerza de la razón.

La consecuencia primaria de esta nueva situación es la necesidad de reformar el enfoque “mental” nacional sobre la geopolítica global y la adopción de un nuevo léxico capaz de transmitir los conceptos que informan los fenómenos novedosos. Aunque lo que se conoce como Occidente sigue siendo un foco de poder hegemónico, su introversión política y social constituye un claro indicio de su decadencia. La inestabilidad política y social que emana de América del Norte y Europa ha agravado la fragilidad del “vínculo trasatlántico”, que ve así disminuir sus posibilidades de mantenerse como el eje crucial del orden internacional.

Históricamente, la tecnología ha sido un factor definitorio del poder político. En el cambiante contexto actual, y relacionados con aquella, tres factores interco-

¹ **Antonio Gramsci**, *Selections from the Prison Notebooks*, ed. and translated by Quintin Hoare and Geoffrey Nowell-Smith (London: Lawrence & Wishart, 1971), p. 276.



► **Los crecientes embates contra la alianza occidental y el edificio de la gobernanza global amenazan con derrumbar los fundamentos del orden vigente, sin que aparezcan nítidos los perfiles del sucesor**

nectados determinan la capacidad de los Estados para garantizar su seguridad y bienestar: talento, innovación y pujanza económica. El nuevo contexto tecnológico tiene una incidencia social muy disruptiva, algo que fuerza a los pueblos a encontrar un nuevo equilibrio entre el Estado, el tejido productivo y los ciudadanos. Al principio del *boom* tecnológico digital, sus impulsores preconizaron el criterio utópico de “democratizar el conocimiento” como un gran avance hacia la igualdad o, lo que es lo mismo, ponerlo al alcance de cualquier actor. Actualmente, los pioneros del cambio tecnológico se encuentran en primera línea de la seguridad nacional y van provistos de algoritmos como si fueran los nuevos sistemas de armas.

En este marco global, España, que depende del exterior más que lo que el exterior depende de nosotros, tiene que aprender a gestionar con inteligencia sus no pocos activos para conformar ese exterior del modo más beneficioso para nuestros intereses. Y ser consciente de nuestra específica naturaleza geopolítica como país de “encrucijada”, que nos obliga a decidir qué protagonismo debemos desempeñar en el nuevo contexto internacional para garantizar nuestra supervivencia como entidad política soberana, con personalidad propia y autónoma, la defensa de nuestros intereses nacionales y la proyección de nuestros valores. Tal decisión afecta singularmente al empleo de los componentes de la Acción Exterior: diplomacia, economía, tecnología y defensa. ¿Son conscientes tanto el estamento político como la sociedad civil de ello? Una primera aproximación a esta cuestión no nos permite ser muy optimistas, pues el interés que la opinión pública, la opinión publicada y los políticos prestan a nuestra dependencia exterior es muy reducido. Así las cosas, el siguiente estudio trata de exponer posibles pistas de actuación para cambiar tal situación.

2. Telón de fondo

El estallido de la guerra europea más devastadora desde 1945 ha puesto de manifiesto, una vez más, que no se deben proyectar ilusiones ni extrapolar el pasado. La guerra de Ucrania sirve de referencia para constatar la cambiante situación geopolítica mundial, con especial repercusión en la península europea, hecho que afecta a España de manera singular dada su situación geográfica. Esta coyuntura bélica ha confirmado a su vez un tradicional rasgo definitorio del posicionamiento español en las relaciones internacionales, a saber: una pasividad reactiva.

Si adoptamos como referencia histórica el comienzo de la Transición democrática, momento en el que se acuñó la fórmula de una política exterior “europea, de-



mocrática y occidental”, España se ha beneficiado, y sigue haciéndolo, de la existencia de un orden occidental liderado por Estados Unidos que ha promocionado y protegido nuestra riqueza, libertad y seguridad. La integración de España en ese ámbito no estuvo carente de peculiaridades como el referéndum de permanencia en la OTAN, al poco tiempo de su integración, o el ingreso en la Comunidad Europea, mostrando desde el primer momento un europeísmo integral y acrítico, hechos que mostraban un evidente déficit de pensamiento estratégico propio.

Esa complaciente “pasividad” o si se prefiere “desinterés” por la política exterior y las relaciones internacionales tiene su origen en factores estructurales como son los antecedentes históricos de ausencia de protagonismo geopolítico en los siglos XIX y XX, con el consiguiente déficit de “cultura estratégica”, o la generalizada actitud aislacionista, ensimismada o endogámica, reforzada por la estructura territorial del Estado que promueve la introversión, el particularismo y el localismo en la acción política. Hay que tomar conciencia de que la cohesión nacional no es una opción sino una necesidad. Una sociedad fragmentada es un ente débil y convierte a su Estado en una entidad vulnerable en el plano internacional ya que su capacidad para ejercer poder es muy limitada.

El término “cultura estratégica” se ha venido aplicando a las ideas y preferencias de una sociedad respecto al empleo del poder político. Por “mentalidad estratégica” se entiende la admisión por la clase dirigente de que las relaciones internacionales se caracterizan por el empleo del poder político por parte de los Estados en la defensa de los intereses nacionales, partiendo de la base de que cada Estado es el último responsable de su defensa.

3. Los imperativos de la realidad

La situación geopolítica de un Estado es algo que no se elige y España no es una excepción. Depende de su ubicación geográfica, de la acción del poder por parte de otros Estados y del impacto de sinergias de carácter sistémico (tanto regionales como globales), como pueden ser los flujos demográficos, las disponibilidades energéticas o el funcionamiento de las cadenas de valor o de suministros. Es por ello que la geografía es el factor que limita las ventanas de oportunidad para la proyección de poder mediante la Acción Exterior, instrumento operativo a su vez de una Estrategia Nacional Exterior de Seguridad y Defensa.

► **La guerra de Ucrania constata la cambiante situación geopolítica, que afecta a España de manera singular dada su situación geográfica. Esta coyuntura confirma un rasgo definitorio del posicionamiento español en las relaciones internacionales: una pasividad reactiva**



► **El Estado que actúa como mero *pivote geopolítico* es muy vulnerable ya que está expuesto a la suerte que le deparan las veleidades de los auténticos actores estratégicos. España, aunque no esté calificada como *pivote geopolítico*, está próxima a reunir los requisitos para ello**

Se puede establecer un marco de análisis para deducir el protagonismo geopolítico de España, atendiendo a la naturaleza geopolítica de los Estados según sus roles en el sistema político internacional. A tales efectos, la distinción entre *actores estratégicos* y *pivotes geopolíticos* sería aplicable a España (aunque no es comprensiva, ya que hay Estados a los que no se les puede aplicar esas categorías). Así, se consideran *pivotes geopolíticos* aquellos Estados que, por su ubicación geográfica, están llamados a tener un papel importante en el contexto internacional. Pero no en función de sus propios intereses sino de los intereses de otros. El Estado que actúa por tanto como mero *pivote geopolítico* es muy vulnerable ya que está expuesto a la suerte que le deparan las veleidades de los auténticos *actores estratégicos* del sistema internacional, incluyendo la competición entre ellos.

Por su parte, se consideran *actores estratégicos* a aquellos Estados, o entidades políticas, con capacidad e intención de ejercer poder e influencia en el marco internacional tomando como referencia su interés nacional. Se trata de Estados proactivos en el escenario internacional que ejercen el poder con criterio propio. Las razones por las cuales un Estado es actor geopolítico son independientes del hecho de su pertenencia, o no, a organizaciones internacionales, ya que tales Estados deciden su pertenencia a las mismas con la finalidad de proteger y potenciar sus intereses nacionales.

Este marco referencial llevaría a considerar a España, aunque no esté oficialmente calificada como *pivote geopolítico*, como entidad próxima a reunir los requisitos para ello. España es, ya lo dijimos, un país de “encrucijada”: frontera entre continentes, mares y civilizaciones. Se ubica en el extremo más meridional del Sur del Área OTAN, precisamente en el momento en el que Rusia y China están penetrando con fuerza en África, siendo el Magreb uno de sus principales puntos de apoyo. Dicho con otras palabras, la geografía, en su empleo geopolítico, ha señalado a España como blanco vulnerable, propio de los *pivotes*. Estamos, de una forma u otra, en el punto de mira de muchos Estados, como lo demuestran la presencia de las bases militares de los EE.UU., la gestión de China de los puertos marítimos más importantes y el seguimiento por Rusia de los puntos débiles del sistema político español.

Partiendo de esa realidad, lo que está por ver es si España podría soportar el necesario proceso innovador para llegar a ser un auténtico *actor estratégico*. Esa



debe ser, en definitiva, la finalidad principal de una “Estrategia Exterior de Seguridad y Defensa”. Ejercer de *actor estratégico* no es tarea fácil, máxime cuando no existen antecedentes de ello, al menos desde hace dos siglos. Una España débil es una presa codiciada y es sabido que “la debilidad es provocadora”.

Para avanzar hacia esa meta, conviene seguir una secuencia lógica; en primer lugar, identificar claramente nuestro *interés nacional*. Una vez ejercido ese acto de soberanía, a continuación, se procedería a la definición de los objetivos y metas para su consecución. Sólo entonces tendría sentido formular una Estrategia Exterior de Seguridad y Defensa que concretase los fines, modos y recursos necesarios; y una Política Exterior que coordine la diplomacia, la economía, la tecnología, la inteligencia y la defensa. La transición entre esas fases no es automática y más si existe un gran déficit de mentalidad estratégica, circunstancia que obstaculiza la posibilidad de obtener una visión del mundo mediante el análisis y la comprensión de los acontecimientos, empezando por los del vecindario próximo, interpretados en clave geopolítica. Cuanto antes se comience el proceso, tanto mejor. Porque el mundo no espera, evoluciona a una velocidad de vértigo.

Hay que tener presente que una Estrategia no se reduce a un documento de carácter normativo o administrativo, constituye la concepción de un mandato político y un compromiso firme ante la ciudadanía. No es, insistimos, una mera declaración de intenciones sin concreción alguna en cuanto a finalidad, medidas a tomar, plazos de ejecución y recursos. En cualquier potencia, la Estrategia constituye un asunto de la más alta prioridad política.

España no puede mantenerse ajena a un escenario global determinado por fenómenos y acontecimientos de alta carga rupturista, que no tienen nada que ver con ejercicios de la voluntad, sino con la realidad misma. Esa realidad nos envuelve, querámoslo o no, y es decisiva para el diseño de la necesaria estructura de actuación gubernamental, para dotar a España de las mejores opciones de actuación en la concreción de sus intereses nacionales, cuya condición necesaria es la propia seguridad.

Sólo tras ese ejercicio tendrá sentido hablar de una Política Exterior, entendida como la materialización de la funcionalidad de los factores del poder, que consista en algo más que en satisfacer los intereses de nuestros aliados; aunque, a veces, pueda consistir en eso, debido a que haya coincidencias con nuestro propio inte-

► **La secuencia del proceso presupuestario debería ser: fijar la prioridad política, determinar los objetivos, fijar las necesidades de toda índole y habilitar los recursos necesarios; el resultado quedaría reflejado en las prioridades presupuestarias**



► **En el ambiente estratégico hay dos tipos de Defensa: una, de visión estrecha, vulnerable a cualquier sorpresa y que requeriría una pugna para adaptarse; y otra flexible y amplia que trata de prepararse para hacer frente a un espectro de amenazas que dispone recursos de usos alternativos**

rés nacional o porque, no habiéndolas, al menos no se produzcan efectos contraproducentes. Especialmente cuando además se puedan obtener otros réditos con base en la lógica del *do ut des*.

4. Una necesaria adecuación al contexto

En España, cuando se trata de Defensa y Fuerzas Armadas (FAS), lo primero a lo que se alude es a los presupuestos. Una vez conocido su montante, se asigna el gasto sin haber fijado previamente el Concepto Operativo en que se van a encuadrar. En su lugar se comprueba lo que se puede hacer, dentro del marco institucional en vigor, y se actúa en consecuencia, algo que no parece un método adecuado para los tiempos que corren. Empezar lo que debe ser un proceso de alta complejidad por los presupuestos es un error que marca una época. La defensa de España es un asunto de soberanía y de seguridad para la vida y bienestar de los españoles. Por lo tanto, la secuencia debería ser la inversa: fijar la prioridad política, determinar los objetivos, fijar las necesidades de toda índole y habilitar los recursos necesarios; el resultado quedaría reflejado en las prioridades presupuestarias.

Las capacidades militares y su aportación a la Defensa deberían reflejar lógicamente las opciones que una nación concibe en los ámbitos político, financiero, militar y social para alcanzar sus intereses nacionales. En el complejo ambiente estratégico actual pueden distinguirse dos tipos de Defensa: una, de visión estrecha que es vulnerable a cualquier tipo de sorpresa y que requeriría una pugna para adaptarse; y otra flexible y amplia que trata de prepararse para hacer frente a un variado espectro de amenazas teniendo a su disposición recursos de usos alternativos.

Por otro lado, el contexto geopolítico actual se desarrolla bajo condiciones digitales, con acceso a sistemas de armas altamente capaces y letales. Esta nueva situación es producto de un alto ritmo de innovación en tecnología que impone su influencia desde capacidades desarrolladas desde el sector privado sin haber tenido conexiones previas con el ámbito de la Defensa. Aspectos como la Inteligencia Artificial, la robótica, el *Big Data* y los sistemas informáticos integrados han modificado la forma y los modos de comportarse en el campo de batalla, y esa consecuencia es la que debe gestionarse. Las FAS del futuro desplegarán un conjunto de capacidades constituidas por sistemas de armas tripulados y no tripulados o autónomos. Como se está poniendo de manifiesto en la campaña de



► **Aspectos como la Inteligencia Artificial, la robótica, el Big Data y los sistemas informáticos integrados han modificado la forma y los modos de comportarse en el campo de batalla, y esa consecuencia es la que debe gestionarse**

Ucrania, es extremadamente complejo responder a una combinación de ataques de precisión y cibernéticos, dentro de un ambiente orquestado por campañas de desinformación de los medios sociales.

Todo ello lleva a tener presente que, además de preparar las FAS para operaciones convencionales, habrá que afrontar el reto más innovador que implica la forma de aplicar capacidades militares desde una distancia apreciable y desarrollar una resiliencia social propia, mientras se debilita la del oponente. Por lo tanto, es necesario tomar difíciles e importantes decisiones de carácter innovador, tales como la manera de mantener las capacidades militares clásicas (*legacy*), que aún puedan emplearse en el mundo tal como es hoy, e invertir en otras cuyo nivel tecnológico les aporte capacidades para prepararse para un futuro muy diferente del presente.

Para que las Fuerzas Armadas sean un instrumento útil para la política nacional necesitan estar dotadas de personal incorporado mediante un reclutamiento riguroso e incentivado, actualizado mediante una permanente innovación durante su formación, una actualización de conceptos operativos con tecnología moderna y apoyados en una Base Industrial de la Defensa que le dote de productos de alta calidad. Es básico tener en cuenta para la concepción, diseño y producción de los futuros sistemas de armas, que los nuevos modelos industriales implican una nueva relación entre capital y mano de obra, estando en gran parte la capacidad digital en Occidente en manos privadas. Sus prácticas comerciales incluyen tanto las transacciones privadas como las efectuadas con entidades estatales, incluso extranjeras, y a escala global. Por su parte, la innovación también está reconfigurando globalmente la industria de defensa y provocando transformaciones radicales para las industrias de apoyo y la forma de relacionarse.

Una ágil gestión presupuestaria, junto a un potente ecosistema de innovación de la Defensa, integrado por una red de empresas, compañías, organizaciones de investigación y agencias de Gobierno que cooperen y compitan en una variedad de áreas tecnológicas, teniendo en cuenta la Base Industrial, es un elemento indispensable para sustentar las capacidades militares. No debe haber lugar para endeudamientos ni improvisaciones.

Es necesario, pues, que las FAS acometan un profundo proceso de innovación, para adaptarse al demandante contexto estratégico. Esta necesidad se hace ex-



tensiva a la renovación de la estructura orgánica de la Defensa, concebida para otros tiempos y otras necesidades. Si no se dota de prioridad política nacional a la Defensa, en el Ejecutivo y el Legislativo, el proceso tiene la apariencia de reducirse al empleo de un ajuste contable. Como ya se ha expuesto anteriormente, las FAS actuales son un instrumento de una estrategia o ausencia de ella.

5. Una deseable anticipación estratégica y cognitiva

Una de las lecciones de la guerra en Ucrania, ya anticipada en parte, es la necesidad de identificar y articular un *mix* de capacidades tradicionales y cibernéticas capaces de interactuar y crear sinergias en el teatro de operaciones. Tal evidencia empírica implicará acelerar nuestro tránsito desde grandes plataformas de proyección de fuerza a sistemas informáticos integrados, los usos cinéticos de la Inteligencia Artificial y las aplicaciones militares de las nuevas tecnologías disruptivas.

Otra amenaza inminente para la ciberseguridad –que no tardará en materializarse de no mediar esfuerzos correctores internacionales– es la fractura del internet como una red global y la fragmentación (*decoupling*) del ciberespacio en esferas de influencia en torno a EE.UU. y a China con especificaciones técnicas, procesos de armonización y homologación distintos e incompatibles entre sí. Con ello se desnaturalizará el ciberespacio como bien común global, catalizador de las potencialidades de desarrollo para los Estados y multiplicador de las oportunidades para ciudadanos y empresas. Los grandes perdedores de tal ruptura seremos los europeos y, por ende, los españoles, que perderemos cualquier opción de autonomía digital.

Por ello, España debe estar en la vanguardia de los esfuerzos internacionales para combatir los malos usos y prácticas en el ciberespacio por parte de los Estados y actores no-estatales, así como en la represión de las amenazas híbridas: campañas masivas de desinformación, injerencia en procesos electorales (como en Cataluña), manipulación de flujos migratorios irregulares, interrupción de suministros energéticos y de las cadenas globales de aprovisionamiento de alimentos y materias primas, actos terroristas y delincuencia internacional organizada. Ello implicará una inversión presupuestaria sostenida en I+D+i –en tecnologías de doble uso en el marco de una Base Tecnológica e Industrial (nacional y europea)– para mantener una ventaja digital comparativa frente a adversarios poten-

► **Es necesario que las Fuerzas Armadas acometan un profundo proceso de innovación, para adaptarse al demandante contexto estratégico. Esta necesidad se hace extensiva a la renovación de la estructura orgánica de la Defensa, concebida para otros tiempos y otras necesidades**



► **España es un objetivo codiciado por los ciberataques provenientes de Rusia, China, Irán y Corea del Norte por su condición de socio de la Alianza Atlántica, miembro de la UE, su dimensión iberoamericana, su lengua internacional y su posición geoestratégica**

ciales, así como una estrecha cooperación entre los sectores público y privado, del que proceden la mayor parte de los recursos, capacidades e innovaciones en el sector digital.

Sin perder de vista la necesaria inversión en una piedra angular de la disuasión integral cual es la resiliencia de las infraestructuras críticas (transporte, energía, sanitarias), así como la garantía del suministro de los servicios esenciales. Ello implicará una continua revisión de mecanismos y capacidades, identificando debilidades y fortalezas, y una mejora de la respuesta a nuevas tecnologías y estrategias cambiantes del adversario.

España es un objetivo crecientemente codiciado por los ciberataques provenientes de Rusia, China, Irán y Corea del Norte por su condición de socio de la Alianza Atlántica, miembro de la UE, su dimensión iberoamericana, su lengua internacional y su posición geoestratégica (puerta de entrada de cables submarinos transatlánticos de transmisión de datos). Si bien España dispone de un relativamente eficaz sistema descentralizado de alerta, previsión, mitigación y reacción contra ciberataques, con numerosos Centros de Respuesta Rápida y Centros Operativos (segundo país tras los EE.UU.), hemos de crear una plataforma nacional de seguimiento y notificación de ciberincidentes.

Finalmente, junto a los cinco dominios operativos reconocidos; tierra, mar, aire, ciberespacio y espacio ultraterrestre, España debería desarrollar capacidades en el ámbito de un nuevo dominio: el cognitivo. Entendiendo por tal la captación y elaboración de información e inteligencia capaz de anticipar y prever posibles ataques e incidentes, analizar y evaluar riesgos y amenazas, así como preparar posibles respuestas proporcionales y adecuadas. Tal dominio tendrá un carácter transversal de los otros cinco y, a menudo, será una condición de posibilidad de su operatividad.

faes
FUNDACIÓN

Suscripción a *Cuadernos de Pensamiento Político*:
<https://fundacionfaes.org/cuadernos-faes-de-pensamiento-politico-73/>
www.fundacionfaes.org

C/ Ruiz de Alarcón, 13. 2ª planta
28014 Madrid
Tif 915 766 857
info@fundacionfaes.org
fundacionfaes@fundacionfaes.org

DONACIONES

REDES SOCIALES

