



Análisis 22 / 2021

3 Septiembre 2021

Lo que está por venir

Dr. Enrique Fojón

En 1933 H.G.Wells escribió su novela *The Shape of Things to Come* en la que se predecía un Gobierno Mundial tras una serie de catástrofes y preconizándolo como la solución a los problemas humanos, algo así como el sistema internacional tal como lo conocemos, que no es algo inherente o natural, sino que es una creación a partir del caos y el horror de las dos guerras mundiales, y la amenaza existencial de la Guerra Fría, para mantener la estabilidad y promover la prosperidad. Ese sistema está bajo una gran presión. España está, y estará, afectada por el nuevo contexto geopolítico, algo que debe gestionar estratégicamente, para lo que es necesario desarrollar una “cultura estratégica” propia para poder gestionar adecuadamente los intereses nacionales.

La era de la disrupción está aquí

La tercera década del siglo XXI comenzó en un complejo escenario global. El impacto geopolítico de la pandemia de coronavirus aceleró el proceso de deterioro del denominado Orden Internacional Liberal. En casi todos los casos, la reacción de los estados a la pandemia ha sido la más elemental: la concentración de recursos en el

cumplimiento de las obligaciones para con sus ciudadanos y el fortalecimiento del control estatal. Se detuvo el tráfico aéreo internacional, se alteró el flujo de las cadenas de suministros globales y la movilidad internacional se tornó, con algunas excepciones, bastante difícil. El primer ejemplo de cuarentena total y cierre absoluto al mundo exterior lo puso China. Este hecho ha venido a acelerar la profunda reestructuración de la situación geopolítica global que ya estaba en marcha en el segundo decenio del presente siglo.

Tras la Guerra Fría, el mundo ha estado aparentemente moldeado por la relación transatlántica de los Estados Unidos con países europeos que, teóricamente, garantizaba la paz, la estabilidad política y la prosperidad económica. El auge de Asia, en su conjunto, ha mutado el contexto geopolítico y mental del mundo. Nuevas sinergias tecnológicas, comerciales, informativas y modalidades de trabajo y energéticas son las fuentes del cambio.

El debilitamiento de la hegemonía estadounidense continua, pruebas de ello son la ausencia de liderazgo para modelar la acción colectiva contra la pandemia y el colapso de Afganistán que, además, representa un duro golpe al internacionalismo. La conformación de un nuevo sistema político global se evidencia por una notoria redistribución geográfica del poder y el declive de lo que se ha denominado multilateralismo. La visión utópica de la interdependencia y la cooperación global, propia de la hegemonía liberal-internacionalista americana y apoyada por las élites occidentales, ya había sufrido un notorio deterioro que se puso en evidencia cuando el Brexit asestó un duro golpe a los fundamentos de la Unión Europea.

El poder chino, a su vez, sigue en una etapa de consolidación. El crecimiento colosal de sus oportunidades económicas no sólo ha llevado a la competición con los Estados Unidos que, a su vez, ha visto disminuir sus opciones, circunstancias que también han facilitado el colapso de las instituciones, reglas y normas que surgieron después de la Segunda Guerra Mundial. Estos pilares institucionales que han constituido un marco de relativa paz entre potencias, el denominado Orden Mundial, se han basado en el equilibrio de poder que surgió durante la Guerra Fría e inmediatamente después de su fin, y son difíciles de adaptar a la nueva distribución de poder sin una reestructuración del sistema a gran escala.

En Europa, los cambios en el contexto internacional han llevado a un aumento significativo del protagonismo de Alemania, que ha aprovechado plenamente su

liderazgo en la UE, como los beneficios que su economía recibió con la creación de la “zona euro” y el hecho de que su política exterior desplaza deliberadamente la mayoría de los aspectos polémicos, propios de la soberanía estatal, al contexto de las instituciones UE. La salida de Gran Bretaña de la UE puede entenderse como la reacción al crecimiento del poder alemán.

El conocido como Orden Internacional Liberal de la posguerra —respaldado por Occidente bajo el liderazgo estadounidense— había estado soportando una crisis existencial desde el cambio de siglo, manteniendo guerras en el sur y el oeste de Asia, la crisis financiera de 2008 y la irrupción de “teorías cínicas”, como la denominada “Justicia Social” que promueven la “guerra cultural” en las sociedades occidentales.

En este contexto, el resultado de la rivalidad entre Estados Unidos y China aún está por concretarse y los países atrapados en la intersección de esta dinámica evolutiva deben tener en cuenta cómo reajustan su enfoque de esta nueva era geopolítica. También Rusia tendrá que tomar algunas decisiones difíciles relativas a las relaciones Washington-Moscú, al grado de colaboración con China y el papel que puede jugar Alemania.

Por otra parte, hay que señalar que los marcos asumidos como soportes del multilateralismo y la globalización, en su versión primigenia, están experimentando una reestructuración integral, cuando no la desaparición práctica. La crisis financiera mundial de 2008 y la pandemia del COVID-19, pusieron de manifiesto la fragilidad de la interdependencia económica mundial. El aumento del nacionalismo y de las políticas populistas, instrumentalizan la acepción de que la denominada globalización y el multilateralismo son consensos que afectan a las opciones soberanas de los estados.

La economía se emplea geoeconómicamente como factor de poder en el nuevo paradigma de la Competición entre Grandes Potencias, teniendo en cuenta principalmente consideraciones estratégicas, confianza política, salud pública y amenazas tecnológicas. Desde esta perspectiva existe potencial para articular el ámbito de la globalización en zonas o, lo que es lo mismo, una globalización con restricciones.

En el actual complejo contexto geopolítico se identifican dos sinergias conectadas. Una es que las relaciones bilaterales y multilaterales evolucionan hacia una mayor politización e incertidumbre. La segunda, es que las dinámicas de los mercados internos tienden a evolucionar hacia una mayor autosuficiencia. Como parte de la politización de

las relaciones internacionales, agravada por la pandemia, se percibe una evolución desde los usos liberales hacia una tendencia al proteccionismo. Las tensiones comerciales preexistentes a la pandemia se intensifican, las barreras arancelarias y no arancelarias se están imponiendo. Existe un progresivo énfasis en garantizar la estabilidad y la continuidad de las ramas de producción nacionales en dificultades.

La frustración generalizada con la evolución de la globalización ha dado lugar a una creciente desconfianza hacia las élites políticas y empresariales. Es probable que esta situación impulse políticas más centradas en lo nacional, pero imprima menos tracción para la cooperación internacional, y haga más impredecibles las políticas sociales y económicas. Por lo tanto, estamos viendo el potencial de cambios rápidos en las condiciones económicas, con decisiones sobre los mercados interiores que probablemente exhiban una lógica política interna más que una lógica económica global.

Se está conformando un contexto de incertidumbre por las vulnerabilidades asociadas con la excesiva dependencia de socios comerciales clave provocada por la desaceleración en los suministros o el cierre de proveedores clave, los retrasos en el suministro de materias primas a los lugares de producción y en la salida al mercado de productos terminados, circunstancias que predisponen la insolvencia tanto de socios como clientes. Como resultado de ello, la prioridad económica se centra en la renovación de planes.

Es probable que esta tendencia se intensifique en muchas partes del mundo, aunque no en todas, como resultado del COVID-19. La forma desigual en que la pandemia está afectando a las diferentes comunidades entre los países y dentro de ellos está profundizando aún más la desigualdad y la pobreza. Los sentimientos de desconfianza, desilusión y alienación de un sistema que se considera que les ha fallado alimentarán la capacidad de los líderes populistas para “politizar” las políticas públicas.

La digitalización ofrece a las empresas eficacia y oportunidades de creación de valor, incluido el comercio electrónico, la automatización de procesos, la recopilación de datos y la inteligencia artificial, que consisten en nuevas formas de atraer a los clientes. Los avances tecnológicos también pueden fortalecer los controles aduaneros y reducir el riesgo de incumplimiento, mejorando la seguridad del comercio mundial. Pero también existe una gran incertidumbre sobre los impactos de la tecnología en la seguridad laboral, la seguridad nacional y la gobernanza comercial.

Las cadenas de suministro mundiales han evolucionado en las últimas décadas con el objetivo de maximizar la eficiencia. Sin embargo, el aumento de los costos laborales en China y las tendencias proteccionistas a nivel mundial, especialmente en Estados Unidos, han obligado a un cambio en los enfoques del comercio internacional. La pandemia de Covid-19 y la competición estratégica entre Estados Unidos y China, han convertido en tarea prioritaria la reestructuración de las cadenas de suministro. Mientras las empresas globales buscan soluciones al problema, los Estados Unidos y China diseñan estrategias para proteger sus industrias y mejorar su competitividad internacional. El riesgo de que las empresas internacionales se vean arrastradas por la Competición Estratégica entre Estados Unidos y China, incluido el posible boicot a las sanciones estadounidenses, también aumentará. Para la comunidad empresarial mundial, una estrategia cuidadosa para reconstruir la resiliencia de las cadenas de suministro, es indispensable.

La dinámica del contexto internacional puede resumirse en:

- Rápida y profunda transformación tecnológica. Pero no todos se benefician.
- Cambios en la estructura del sistema internacional y en las instituciones. La politización de las relaciones internacionales y una tendencia a la autosuficiencia.
- Aumento del nacionalismo y populismo.
- Vulnerabilidad de las cadenas de suministro.

La Competición entre Grandes Potencias

En la situación actual, denominada Competición entre Grandes Potencias, concretamente entre Estados Unidos y China, existen dos tendencias que han suscitado atención. Una es la ventaja, cada vez mayor, de poder nacional tanto de Estados Unidos como de China, en relación con todos los demás países del mundo, la segunda, paradójicamente, la constituye la continua y sustancial interdependencia entre Estados Unidos y China, dentro de su creciente rivalidad. Incluso en cuestiones económicas, donde la retórica y las acciones en torno a la desvinculación son de la mayor importancia, los datos sobre comercio e inversión siguen apuntando obstinadamente en la dirección de una profunda interdependencia. Estas tendencias afectarán la forma

en que se lleva a cabo la competición en los próximos años entre Estados Unidos y China, lo que Brookings denomina: interdependencia competitiva.¹

La magnitud de los intereses estadounidenses y chinos, fuertemente vinculados, probablemente inducirá sobriedad, tanto en Washington como en Beijing, en cómo se configura su relación. No es probable que el enfoque de la política estadounidense, en el futuro previsible, esté buscando "derrotar" a China u obligar al colapso del Partido Comunista Chino. Más bien, la atención se centrará en tomar medidas domésticas y con socios, preferentemente el G7, para fortalecer la competitividad a largo plazo de Estados Unidos frente a China.

Las densas redes formadas por los vínculos comerciales, financieros, científicos y académicos entre Estados Unidos y China harán difícil que una parte inflija daño a la otra sin autolesionarse en el proceso. Como ha expuesto Joseph Nye, "Estados Unidos puede desacoplar riesgos de seguridad como Huawei de su red de telecomunicaciones 5G, pero tratar de restringir todo el comercio con China sería demasiado costoso. Incluso si fuera posible romper la interdependencia económica, no se podría desacoplar la interdependencia ecológica que obedece a las leyes de la biología y la física, no a las de la política"².

Es poco probable que se den importantes mejoras a corto plazo en la relación entre Estados Unidos y China, salvo una moderación inesperada en el comportamiento de Beijing. A su vez, también es poco probable que la relación caiga en una confrontación abierta, salvo un suceso imprevisto como podía ser una agresión contra un socio o interés de seguridad estadounidense. El futuro de las relaciones entre Estados Unidos y China promete ser duro y tenso. Es probable que ninguna de las partes ofrezca concesiones al servicio de unas relaciones más fluidas. A su vez, el equilibrio de intereses de ambas partes probablemente, controlará los impulsos hostiles, situando la relación de Competición Estratégica, lo que no significa que no mantengan sintonía para abordar desafíos comunes.

¹ https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/08/12/the-new-normal-in-us-china-relations-hardening-competition-and-deep-interdependence/?utm_campaign=Foreign%20Policy&utm_medium=email&utm_content=149226765&utm_source=hs_email

² [America's New Great-Power Strategy by Joseph S. Nye, Jr. - Project Syndicate \(project-syndicate.org\)](#)

Surge la visión de considerar a China como un competidor estratégico directo en todos los sectores de tecnología e innovación, capaz de prever a largo plazo y articular una estrategia integrada que abarque economía, seguridad y política y que tendrá una dirección centralizada. Recordando el pasado, algunos sectores utilizan como paradigma de análisis la "Guerra Fría". Richard Falk lo expresa de este modo: "El enfoque está actualmente mucho más en China que en Rusia, porque China es vista por Washington como la principal amenaza, y además, considera a Rusia como un rival tradicional, mientras que China plantea desafíos novedosos y más críticos. Rusia, [...] es vista como manejable geopolíticamente. La estrategia euroamericana es endurecer la resistencia a la presión rusa que se ejerce a lo largo de algunas de sus fronteras, y como en la Guerra Fría puede manejarse mediante versiones renovadas de "contención" y "disuasión".³

Para esa perspectiva el mundo se dividiría entre democracias y regímenes autoritarios. Este planteamiento ha sido rechazado por políticos y académicos, tanto chinos como occidentales. Es oportuno traer a colación la opinión de Richard Haass, presidente del Consejo de Relaciones Exteriores (FRC): "Considerar la competición entre Estados Unidos y China como una Guerra Fría, sería un "gran error estratégico" que denota una "mentalidad desactualizada".⁴ Existen buenas razones para ser escéptico sobre el uso de tal retórica de la Guerra Fría. Crea percepciones erróneas sobre la naturaleza fundamental de la lucha, dadas las muchas diferencias que existen entre las competiciones actuales y pasadas.



³ Ibid 7

⁴ Haass, Richard. "A cold war with China would be a mistake" The Wall Street Journal, 7 May 2020, www.wsj.com/articles/dont-start-a-new-cold-war-with-china11588860761?mc

Una OTAN de otra geopolítica

Una vez más, la OTAN se encuentra ante una situación de carácter existencial, esta vez debido a la transformación del contexto geopolítico global. Afganistán debe suponer una repriorización de riesgos ante un acontecimiento disruptivo. Los desafíos que enfrenta la Alianza son reales pero imprecisos, lo que implica la necesidad de una adaptación general de sus fines y arquitectura, algo que es conocido y admitido tanto por la Organización como por los países aliados, a la vez que atrae el estudio e investigación de “*think tanks*” y la Academia.

El asunto decisivo, una vez más, es el protagonismo que adopten los Estados Unidos ya que, desde la firma del Tratado del Atlántico Norte, en 1949, han ejercido el liderazgo político y efectuado las aportaciones militares para posibilitar la OTAN. La nación americana y su sistema político soportan una crisis interna que afecta a su protagonismo internacional, percibiéndose como muestra de declive. Por otro lado, el auge de una China de corte autoritario y altamente asertiva se encamina al liderazgo global en el escenario denominado Competición entre Grandes Potencias. pero el debate sobre las consecuencias del ascenso de China y las posibles respuestas de la OTAN acaba de comenzar. Esta situación es recogida en el informe el Grupo de Reflexión, conocido como OTAN 2030⁵: “... las futuras incertidumbres exigen que la OTAN siga adaptándose.

El mundo de los próximos diez años será muy diferente del mundo en que la Alianza vivió durante la Guerra Fría o las décadas inmediatamente posteriores. Será un mundo de Competición entre Grandes Potencias, en el que los estados autoritarios asertivos con agendas de política exterior revisionistas buscan expandir su poder e influencia, y en el que los Aliados de la OTAN se enfrentarán una vez más con un desafío sistémico que abarca los dominios de la seguridad y la economía. Las amenazas bien conocidas, como el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, persistirán, incluso cuando se avecinan nuevos riesgos derivados de las pandemias y el cambio climático, a medida que las tecnologías emergentes y disruptivas (EDT) presenten peligros y oportunidades para la Alianza”.

La política exterior estadounidense bajo la administración Biden está orientada a escalar la Competición Estratégica tanto con China como con Rusia. La Guía Interina de la

⁵ https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf

Estrategia de Seguridad Nacional⁶, publicada en marzo de 2021, deja muy claro que EE.UU. tiene la intención de disuadir a sus adversarios por medio de "inhibir el acceso a los *“global commons”* o dominar regiones clave" y que tal política requerirá la revitalización y modernización del sistema de alianzas.

No es probable que decaiga el liderazgo americano en OTAN ante el fracaso del *“peace building”* en Afganistán, porque está relacionado con la Competición entre Grandes Potencias. Para Biden, Afganistán era una sangría lenta de recursos estadounidenses invertidos en un interés secundario. Estados Unidos ha vuelto, pero no en Afganistán. Los aliados de Estados Unidos estaban de acuerdo con la decisión de abandonar Afganistán. Según el *“Atlantic Council”*,⁷ Washington consultó a los aliados para continuar la asistencia no militar a Kabul y trabajó con ellos para encontrar una ubicación fuera de Afganistán en la que continuar instruyendo y adiestrando a las fuerzas afganas. A los aliados de la OTAN se les propuso la decisión, pero en realidad podrían haber permanecido en el país sin los Estados Unidos si así lo hubieran deseado. Pero siguieron el ejemplo de los Estados Unidos, ya sea por sus propias razones políticas o debido a la falta de capacidades militares para apoyar una presencia continua. Lo que pone de manifiesto una vez más la gran dependencia de los países europeos del potencial militar de los Estados Unidos y su incapacidad, en general, para proyectar poder militar sin la asistencia norteamericana en posibilitadores de mando, control e inteligencia y apoyo logístico. La guerra de Libia fue muestra de ello.

China es un antagonista totalmente diferente. Las amenazas más graves se perciben como las dirigidas a los aspectos civiles propios de la *“hegemonía”* occidental, en particular la supremacía de productiva de los Estados Unidos, algo íntimamente relacionado con las tecnologías disruptivas. El notable dinamismo de desarrollo de la economía china ha superado con creces todo lo logrado en Occidente.

Hasta ahora, la respuesta norteamericana se basa en valorar a China como un adversario similar al que fue la Unión Soviética, pero el desafío chino no puede superarse con la confrontación directa. Es importante la visión preconizada por Richard Falk⁸ que, desde un contexto global, habrá que habilitar un diagnóstico del declive relativo de Occidente

⁶ <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/>

⁷ <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/why-the-us-failure-in-afghanistan-wont-break-nato/>

⁸ <https://www.globalpolicyjournal.com/blog/27/05/2021/great-power-competition-escalating-dangerous-levels-interview-richard-falk>

a través del autoexamen, la emulación selectiva y un flujo permanente de energías creativas. En lugar de centrarse en controlar a Beijing, los Estados Unidos deberían analizar el progreso chino e imitarlo.

China tendrá un lugar destacado en el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, aunque parte de los aliados europeos tienen una visión bastante estrecha del impacto militar de China en la Alianza. La atención tiende a centrarse en aspectos de seguridad tales como: la influencia política de China en Europa oriental y suroriental, las inversiones chinas en infraestructura europea, la vulnerabilidad de las cadenas de suministro de defensa que contienen material fabricado en China, las consecuencias de la tecnología china incrustada en los sistemas de comunicaciones. En Europa se toman medidas para abordar muchos de estos aspectos, pero la OTAN también necesita mirar más allá de Europa mientras evalúa el desafío de seguridad más amplio planteado por China.

Es el espacio europeo el que aporta distintas visiones geopolíticas. La percepción de la amenaza que supone Rusia para el espacio europeo es diferente según la situación geográfica de los países aliados. Mientras existe la opción de defensa a ultranza con sanciones y poniendo más tropas sobre el terreno a lo largo del flanco oriental, otros piden un nuevo enfoque hacia Rusia. También las diferentes visiones sobre los vectores de amenaza que se perciben desde el Sur, aquellos que percibiendo el problema sienten que están fuera del reflejo condicionado de la OTAN hacia el Este. El espacio europeo tiene dos “frentes”, el Este y el Sur, siendo su retaguardia el Atlántico.

Un informe publicado recientemente por el Atlantic Council, titulado “*The China Plan: A transatlantic blueprint for Strategic Competition*”⁹, expone que esta visión eurocéntrica prescinde de cuatro elementos interrelacionados que están llamados a incidir en la OTAN. En primer lugar, los Estados Unidos se orientarán progresivamente hacia China impulsados por el ritmo creciente de las capacidades militares de Beijing. El presupuesto de defensa de China referenciado en paridad de poder adquisitivo pronto puede acercarse al de Estados Unidos. Las ventajas de tiempo y espacio de China en el Indo-Pacífico, su enfoque hacia una acumulación naval, de misiles y capacidades nucleares tácticas, constituyen un desafío importante para las fuerzas norteamericanas en la zona del Indo-Pacífico. Dado que es probable que los futuros presupuestos de defensa de Estados Unidos sean, en el mejor de los casos, planos, las prioridades de

⁹ <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2021/03/The-China-Plan-A-Transatlantic-Blueprint.pdf>

gasto de Washington pueden orientarse a China y el Teatro europeo puede recibir prioridad secundaria.

Segundo, la creciente relación chino-rusa augura más dificultades para la Alianza. Si bien una coalición formal de defensa Beijing – Moscú puede no estar en la mesa por ahora, las dos naciones especulan con la idea. En 2020, el presidente ruso Vladimir Putin dijo que "no necesitamos (una alianza), pero, teóricamente, es muy posible el imaginarlo". China reaccionó con muestras de aprobación. Las dos naciones llevan a cabo múltiples ejercicios militares combinados y una intensa cooperación industrial y de defensa. La capacidad de Rusia para producir plataformas militares junto con las capacidades digitales chinas proporcionará a ambas naciones mejores sistemas de armas para enfrentarse a los aliados de Estados Unidos.

En tercer lugar, el comportamiento chino en los "*global commons*" más la implicación en la seguridad de la Iniciativa "*One Belt, One Road*", su Ruta de la Seda Polar y su Ruta de la Seda Digital, tienen consecuencias negativas para Europa más allá del marco de la OTAN. Ya se trate de los esfuerzos para limitar la libertad de los mares, el comportamiento cibernético maligno, la creación de dependencias digitales o las crecientes capacidades anti-satélite, los desafíos que China plantea en los "*global commons*" son relevantes para todos los socios transatlánticos. En cuanto a la Iniciativa "*One Belt, One Road*", las inversiones y las "originalidades" de la deuda crean una influencia política forzada. A lo largo de la Ruta de la Seda Polar, las inversiones en recursos y ciencia están sentando las bases para una mayor participación china en el futuro.

En cuarto y último lugar, pero quizás lo más importante, están las agresivas reclamaciones soberanas chinas en los mares del Sur y el Este de China, que junto con Taiwán podrían conducir a un conflicto no deseado con los Estados Unidos. Si esto sucediera, Europa se vería de alguna forma implicada. Como mínimo, Europa se encontraría en una difícil confrontación económica con China. La cláusula de defensa mutua de la OTAN, el artículo 5, podría activarse¹⁰.

¹⁰ Conviene recordar que al día siguiente de los atentados del 11 de septiembre de 2001 el Artículo 5 fue invocado, pero no por los EEUU, que incluso mostraron cierta reticencia a ello. Cabe imaginar circunstancias bajo las que una confrontación con China no fuese considerada por EEUU como materia de Artículo 5, e incluso llegasen a rechazar una oferta europea de implicación. El suceder fuera del área del Tratado de Washington podría ser aducido como una razón formal, aunque la real fuera tal vez un deseo de tener manos libres. En la subsiguiente guerra de Afganistán, y a pesar de haber solicitado la contribución aliada, los EEUU mantuvieron la mayor parte de sus fuerzas durante casi todo el tiempo fuera de las estructuras de mando aliadas, buscando con ello la libertad de acción.

Es notorio que la finalidad de la OTAN tiene que adaptarse al fluido contexto geopolítico global y esa circunstancia afecta a la pureza de una “alianza”, en su sentido clásico solidaridad hasta el final, que se va desvaneciendo a medida que se relativiza la amenaza para el conjunto. Esto se traduce en varias incógnitas: estamos ante una comunidad en la que priman los valores o los intereses; se podrá mantener la teórica igualdad de sus miembros; se actuará en bloque o por cuotas; y qué significado adquiere el “artículo 5” en este contexto. Estas son algunas de las cuestiones a resolver. La nueva amenaza anunciada, China y Rusia, por su complejidad podrá percibirse de forma desigual entre aliados, pues necesita concretarse, según circunstancias y entidad. Atendiendo a su naturaleza puede ser militar, económica, tecnológica o el conjunto de ellas.

Varias sugerencias para la OTAN se derivan de estas cuatro preocupaciones más amplias. Los aliados europeos deberían mejorar sus propias capacidades militares para que la Europa geopolítica, tenga potencial defensivo suficiente, en caso de que un conflicto en Asia condicione el empleo de las capacidades militares estadounidenses. Desde Europa se debería contribuir a la disuasión en Asia dejando claro a China que los aliados tomarían medidas políticas y económicas si China atacara a las fuerzas estadounidenses en Asia. La OTAN tiene que buscar formas de ayudar a defender las libertades internacionales en los “*global commons*”. Europa debería limitar las nuevas inversiones estratégicas chinas en los países de la OTAN que podrían paralizar la toma de decisiones o la movilización de la OTAN durante una crisis. Y la OTAN necesita crear nuevos mecanismos para fortalecer sus lazos con los aliados asiáticos de Estados Unidos. El futuro éxito de la OTAN vendrá determinado por su capacidad de adaptación a dos elementos, el marco geopolítico y la utilidad a Estados Unidos.

Los retos que afronta la OTAN son profundos. Quizás el más perentorio es definir y justificar las amenazas que justifiquen su continuidad, lo que por otra parte definirá su identidad, probablemente una alianza más flexible que la de Tucídides, pero que mantiene la “defensa colectiva” como justificación de su existencia, en una época de transición hacia una nueva configuración geopolítica global.

¿Es la naturaleza compleja de esta configuración la que determine la naturaleza, organización y capacidades de la Organización? Es indudable de que la OTAN necesita una profunda reforma, desde una posible ampliación de su ámbito geográfico a la adopción de nuevas misiones militares adaptadas a las capacidades y modos de acción de las amenazas, la redacción de nuevos conceptos operativos y normalización de capacidades.

La finalidad es lograr una organización que sea capaz de articular los intereses de los aliados y asociados dentro de un contexto de valores. La solidaridad, fruto de los intereses, debe ser el rasgo esencial que se demuestre por el compromiso de los aliados tanto en la preparación para la acción, dependiendo de la priorización temporal de amenazas, como de la aportación de las consiguientes capacidades militares, bien especializadas para algunas zonas geográficas o de empleo general. Teniendo en cuenta los recientes debates sobre la crisis del orden liberal y la decadencia de sus instituciones, una primera conclusión clave es que la OTAN es necesaria. Una mayoría de los expertos de los Estados miembros y de diferentes orientaciones políticas están convencidos de que la OTAN sirve a los intereses de sus países, pero que necesita una amplia reforma. El desacuerdo se plantea sobre el alcance y la dirección de las reformas. Matthias Dembinski and Caroline Fehl en su ensayo “Three Visions for NATO”¹¹ exponen las siguientes alternativas. La primera es la menos expansiva y sigue la fórmula “OTAN clásica plus”, la OTAN volvería a lo básico y se centraría en la tarea central de la defensa colectiva. El “plus” indica que la OTAN no solo abordaría el riesgo de un ataque convencional o nuclear ruso, sino también las amenazas de guerra híbrida, ciberataques y desinformación.

Esta visión tiene un apoyo particularmente fuerte entre los Estados miembros de Europa del Este, pero también tiene algunos defensores en los Estados Unidos, Alemania, los Países Bajos y Francia. La segunda visión, “OTAN de ámbito global” ampliaría el alcance geográfico y funcional de la Alianza. La principal dinámica global en la agenda de la OTAN sería el cambio de “antagonista” hacia China. Para ello, la OTAN tendría que expandirse geográficamente trabajando con socios en la región del Indo-Pacífico y funcionalmente, ocupándose, entre otros, de la infraestructura crítica, las cadenas de suministro y la seguridad en Internet. Esta visión es bien vista por funcionarios del gobierno y “*think tanks*” estadounidenses, pero también es apoyada como un *quid pro quo* para una presencia estadounidense duradera por expertos en los países de Europa del Este.

La tercera visión es denominada “OTAN Generación Z”. En esta modalidad la Alianza ampliaría aún más la definición de seguridad y sus propias competencias para hacer frente a una serie de amenazas no tradicionales. Esto incluye la proyección de la estabilidad en todo su Frente Sur, por un lado, y la resiliencia social contra el cambio climático, las pandemias y la interferencia asimétrica, como las campañas de desinformación, por el otro. Esta modalidad encuentra apoyo entre los expertos en los

¹¹ <http://library.fes.de/pdf-files/iez/18013.pdf>

Estados miembros del sur de Europa, pero recientemente ha estado ganando apoyo también en los Estados Unidos y los aliados de Europa Occidental.

España ante la nueva situación internacional

La posición geográfica de España le aporta oportunidades y riesgos para los intereses nacionales, que deben de gestionarse estratégicamente o, lo que es lo mismo, España tiene una servidumbre geopolítica de carácter permanente que configura, en gran parte, su Seguridad Nacional. Esta circunstancia no está en la conciencia del pueblo español ni es, ni ha sido, tratada políticamente. No es precisamente la mentalidad estratégica el punto fuerte del ejecutivo y legislativo nacionales.

Es curioso que un estado con un riesgo geopolítico cierto y claro, sus elites políticas, económicas y académicas no hayan tratado de conformar la correspondiente cultura estratégica o, lo que es lo mismo, que la política exterior sea una relación de poder y concienciar de ello a la ciudadanía. La política efectuada por los sucesivos gobiernos democráticos, con excepción de unos años a principios de siglo que acabaron con el ataque terrorista a Madrid el 11 de marzo de 2004, confirma la carencia de esa cultura. La reacción a aquel hecho fue la vuelta a la ausencia de estrategia y la opción por una senda utópica pacifista-normativa. La ausencia de análisis geopolítico es el rasgo dominante en la Política Exterior española, es una política reactiva en vez de proactiva.

Esta actitud contradice el hecho de que las Relaciones Internacionales se caracterizan por la aplicación del poder para preservar los intereses nacionales, ya que los estados son los responsables finales de su propia seguridad y defensa. Hay que poner de manifiesto que el poder militar es un legítimo componente del Estado, que se constituye y actualiza para disuadir o emplearlo en la defensa de los intereses nacionales.

El recorrido de España en la Alianza Atlántica puede considerarse “peculiar”. Ingresó en la OTAN el 30 de mayo de 1980 sin la garantía del artículo 5 para todo el territorio nacional. Con la llegada al poder del Partido Socialista la permanencia de España en la OTAN se refrendó públicamente el 12 de marzo de 1986 y se establecieron condiciones en lo referente a su posición en la Estructura Militar, elaborando acuerdos para una participación limitada y condicionada. Este hecho no ha ocurrido con otro país miembro. El presidente González reconoció años más tarde su error. La brusca retirada unilateral de tropas de Irak en abril de 2004 fue un golpe duro para el prestigio internacional de España, cuyas consecuencias aún le afectan. Este bagaje histórico muestra un retraso en

el desarrollo geopolítico nacional tapizado de pacifismo y legalidad internacional, que afecta tanto a la definición como a una hipotética defensa de los intereses nacionales. La incorporación a la Estructura militar se efectúa en 1999 bajo la presión del hecho de que las recién llegadas Polonia, Hungría y Checoslovaquia adquirieran posiciones más dominantes en la Alianza que España.

Para iniciar la senda geopolítica, los sucesivos gobiernos nacionales tendrán que reconocer que la situación geográfica acarrea un riesgo geopolítico que impone servidumbres a España y que necesitan gestionarse mediante estrategias en su sentido práctico. Estas servidumbres de Seguridad y Defensa no son de ahora y deberán exponerse a la opinión pública. España tendrá que modelar aspectos políticos, institucionales y educativos. La Seguridad Nacional no es fraccionable territorialmente, como ha quedado demostrado en la gestión de la pandemia. Las tendencias separatistas constituyen un factor de alta vulnerabilidad geopolítica que puede ser empleado por potencias extranjeras en contra de los intereses nacionales.

El anunciado debilitamiento, o final, de la era de confianza en las instituciones internacionales, supranacionalismo e internacionalismo, parece que tiende a consumarse y habrá que prepararse para una situación sin esa confianza. La España democrática se ha desarrollado en ese ambiente y debería prepararse para una época de intergubernamentalismo, para la que actualmente no existe bagaje político para enfrentarla.

España debe de fortalecer los instrumentos de poder: economía, diplomacia, información y defensa. Existen déficits políticos en los cuatro. Hay que ser conscientes que no se ha desarrollado una política de Defensa adecuada a las necesidades del contexto de Seguridad y Defensa. Años de desatención y con un aporte presupuestario estructural, han descapitalizado las Fuerzas Armadas y creado una crisis de preparación y disponibilidad que llevará años corregir. España ha participado en los últimos veinte años en operaciones de paz de la ONU y en operaciones OTAN, pero sin proyectar potencia de combate. La labor en esas operaciones ha sido importante pero no estaban dirigidas a los retos reales directos a la seguridad de España.

La crisis de las Fuerzas Armadas arrastra a la industria de Defensa, a la asimilación y al desarrollo tecnológico, algo que afecta a la riqueza nacional. De ello se deduce que una estrategia nacional industrial, tecnológica y comercial es necesaria en la era digital para ser admitidos en la Competición Estratégica.

En la próxima Cumbre de la OTAN de 2022 en Madrid, España tiene que defender sus intereses como es la cobertura de todo el territorio de las amenazas exteriores, replantear el Frente Sur de Europa y apoyar lo contenido en el “*NATO Warfighting Capstone Concept*”¹². España debe de disponer de su propia capacidad de disuasión, pero es necesaria la cobertura OTAN.

Para ser protagonista en OTAN hay que aportar capacidades militares. Es necesario tomar medidas importantes y difíciles sobre que capacidades hay que obtener para poder gestionar las amenazas del mundo de hoy e invertir en capacidad de innovación y tecnología para el futuro, si se quiere que las Fuerzas Armadas sean un instrumento de la estrategia estatal. La tecnología por sí sola no aporta capacidad militar si no se convierte en parte de la doctrina, formación y conceptos operativos. La tecnología es básica para innovar.

La necesidad de un Estado sólido se establece como condición de futuro para España. Ningún miembro de una organización supranacional va a renunciar ni a su soberanía ni a sus instituciones, si dispone de poder para hacerlo. Ninguna democracia sobrevivirá a falta de concienciación popular de la situación de su nación ni a la subordinación de los intereses nacionales a las estrategias electorales. La tarea de dar a conocer la situación a la ciudadanía es una labor del liderazgo político.

Enrique Fojón. Coronel de Infantería de Marina (Ret). Investigador del Centro de Seguridad Internacional del Instituto de Política Internacional (Universidad Francisco de Vitoria).

¹² <https://www.nato.int/docu/review/articles/2021/07/09/natos-warfighting-capstone-concept-anticipating-the-changing-character-of-war/index.html>