



Análisis 25 / 2021

9 Diciembre 2021

Geopolítica, Autonomía Estratégica, Defensa y las Fuerzas Armadas españolas

Fernando del Pozo

Dentro de pocos meses, con ocasión de la Cumbre de la OTAN en Madrid, se espera la aparición de uno de los - irregularmente espaciados, el último fue en 2010 - Conceptos Estratégicos de la Alianza que históricamente han suscitado más expectación, y que será la respuesta a la actual situación estratégica, muy fluida, con actores, escenarios y motivos de confrontación que cambian al ritmo de los titulares de diarios.

Coincidentemente, pero desde luego no fortuitamente, la Unión Europea está enfrascada en una discusión con el objetivo de alcanzar lo que se ha venido a denominar “autonomía estratégica”, con la ayuda de una “brújula estratégica” omnidireccional. La mención por algunos analistas, dentro de este debate, de unas presuntas “Fuerzas Armadas Europeas”, ha amenazado con descarrilar la discusión, pues con ello entrarían en juego elementos indeseados, como su más que dudosa viabilidad dada la abierta oposición de muchos miembros, las implicaciones ideológicas, el impacto constitucional, y en fin toda clase de factores legales, técnicos y administrativos¹ que arrojan serias dudas sobre su viabilidad

¹ No el menor de estos factores negativos sería el proceso de la toma de decisión para operar estas fuerzas. Tanto la OTAN como la UE toman todas las decisiones de asuntos de defensa por consenso, procedimiento laborioso pero imprescindible para que las naciones implicadas estén en condiciones de apoyar una decisión en la que se arriesgan vidas de sus nacionales. Alternativamente pueden no unirse al consenso y no participar con fuerzas (*abstención activa*, como hizo Grecia en el Guerra de Kosovo). Los partidarios de las Fuerzas Armadas europeas por el contrario preconizan una toma de decisiones por mayoría, sea simple o cualificada, para agilizar la intervención hasta alcanzar los plazos que emplearía una fuerza puramente nacional. Pero esto añade una dificultad, ya que las hipotéticas Fuerzas Armadas europeas no serían segregables por nacionalidades, por lo que la decisión así tomada comprometería a todos... para grave disgusto de los que votaron negativamente.

mientras desvían la atención del centro del debate, que no es otro sino la capacidad de la UE para actuar en ciertas circunstancias sin estar condicionada por la propia existencia de la OTAN - y a través de ella por la política de los EEUU, dominante en el Consejo Atlántico - con la que comparte un 70% de la membresía, y cuyos objetivos se solapan en gran medida pero no totalmente.

Sin embargo, una vez desprovista del indeseado adherente de las supranacionales e hipotéticas Fuerzas Armadas Europeas, la tarea descrita es en principio alcanzable, lo que queda demostrado por la ejecución - en curso o terminadas - de operaciones privativas de la UE, como entre muchas otras *Atalanta*, contra la piratería en el Océano Índico, llevada a cabo en coincidencia pero independientemente de otra similar de la OTAN (operación *Ocean Shield*, que también incluyó fuerzas europeas), o *Althea* en Bosnia y Herzegovina. Otra cosa es que estas operaciones, y desde luego otras que pudieran presentarse en el futuro, podrían llevarse a cabo de manera más diligente y eficaz con la implantación de ciertas medidas organizativas sin por ello llegar a extremos como la fusión de Fuerzas Armadas nacionales, como serían el establecimiento de una estructura de mando y una estructura de fuerza capaces de encuadrar rápida y eficazmente las contribuciones de fuerzas nacionales, elementos sorprendentemente inexistentes en la UE a pesar del relativamente largo historial de operaciones militares de la organización, y cuya utilidad es fácilmente constatable en la vecina OTAN.

En cualquier caso, este debate tendría que ser precedido de otro de más sustancia. Federico el Grande de Prusia dijo que “la diplomacia sin fuerza es como la música sin instrumentos”, lo que expresa concisa y elegantemente la necesidad de tener una fuerza a la que recurrir cuando la diplomacia falla, pues diplomacia y fuerzas armadas son los dos brazos de la acción exterior del estado (o de la UE en este caso) que deben obrar coordinadamente, con las segundas obrando la disuasión y apoyando a la primera. Y desde luego actuando cuando diplomacia y disuasión fallan. Pero ello presupone la existencia de una estrategia que adecue medios a fines (*ends, ways and means* en la expresiva y telegráfica formulación inglesa: objetivos, procedimientos para alcanzarlos, y medios para ello) que parece faltar en la UE. Sin ella mal se pueden planear unas Fuerzas Armadas Europeas, ni siquiera, aunque fueran mucho menos ambiciosas que lo planteado.

Por otro lado, que la OTAN condiciona el empleo de la capacidad militar de las naciones cuando es dentro del marco de la UE es un hecho. Ello se debe no sólo a la resistencia de algunos Estados Miembros - particularmente Dinamarca y los vecinos de la Federación Rusa - a confiar cuestiones de defensa a una organización que perciben como sólo con fines económicos o como muchos diplomáticos, sino que es también de carácter formal. Los acuerdos llamados *Berlin +* entre la OTAN y la UE (diciembre 2002) establecen las condiciones bajo las cuales la UE puede tomar prestadas ciertas capacidades que la OTAN posee, un préstamo en nada asegurado; en particular, pero no sólo, viene a la mente por ser fácilmente individualizable el buque de Mando y Control *USS Mount Whitney*, “prestado” a su vez a la OTAN por los EEUU con ciertas condiciones, la primera y más obvia de las cuales es que ni EEUU en primer lugar, ni la OTAN en segundo, lo precisen al mismo

tiempo para sus propios fines, lo que es mucho suponer en unas circunstancias en las que la UE considera necesario llevar a cabo una operación de tal entidad que necesita los elementos para mandar fuerzas del nivel de Cuerpo de Ejército. Desde este punto de vista, pues, el deseo de una “autonomía estratégica” estaría justificado.

Pero, de manera un tanto contra-intuitiva, la autonomía estratégica no equivale a un desenganche de Europa frente a los EEUU. Muy al contrario, los intereses de ambas partes van a seguir siendo coincidentes, incluso de manera más sólida. La común profesión de fe en el sistema democrático y en el libre comercio garantizará que ambos medirán un problema en las relaciones internacionales con idéntica vara de medir, extrayendo las mismas conclusiones. La diferencia es que sin autonomía estratégica los argumentos europeos se perderán en una algarabía de opiniones diferentes sustentadas por el espectro de países europeos que hay entre los de ciego seguidismo y los de la oposición más visceral, todo ello condicionado por factores como la proximidad a Rusia o la contingente ideología del partido en el Gobierno de cada país en ese momento.

La prestigiosa editora y consultora en asuntos geoestratégicos Stratfor, fundada y presidida por George Friedman, escribía hace algún tiempo: “No es un secreto que la geografía de Europa invita a la fragmentación. Sus cordilleras, penínsulas y ríos inconexos producen cientos de bolsas culturales con exclusivas lenguas e identidades. Siglos de guerras, invasiones y migraciones forzadas redefinieron aún más las fronteras políticas y étnicas, con el resultado de un continente superpoblado de estados soberanos. Alrededor de una cuarta parte de todos los países en el mundo están en Europa, y en casi cada uno de ellos hay grupos menores demandando mayores cuotas de derechos políticos, económicos y culturales”².

Es por ello por lo que esa deseable autonomía estratégica es tan difícil de alcanzar: antes de ser “autónoma”, la estrategia tiene que ser una, y ello se antoja imposible en la cacofonía de 27 estados miembros, que no sólo difieren, como dice Stratfor, en lenguas e identidades (me atrevo a opinar que las diferencias culturales – que Stratfor cita al mismo nivel - son mucho menores para un europeo viajado que lo que le parecen a un americano, pero esto es una percepción personal) sino, más importante para el tema que nos ocupa, en la percepción de las amenazas que a cada uno acechan, y en la importancia de las amistades y enemistades con potencias externas a la UE. En particular, la amenazante sombra que proyecta Rusia es muy perceptible para sus vecinos y muy poco para los del sur y el oeste. Para otros, como Alemania o Hungría, esa sombra sin dejar de ser intimidatoria es también la de un socio económico al que hay que cuidar. Contrariamente, los riesgos implícitos en las inestabilidades del Magreb y en general de África son una parte importante de las preocupaciones de los sureños, pero casi invisibles para los del norte. Incluso las uniformemente apreciadas relaciones con los EEUU van teñidas de aquellas preocupaciones, con cada uno de los estados miembros tratando de ponerlas en el

² Stratfor, World View Assessment, 6 Nov 2017

contexto de su particular percepción de la seguridad y la consiguiente protección que reclaman.

La deseada autonomía estratégica, así entendida como única, debería garantizar una opinión sustentada por todos después de ser discutida fuera de la vista de la otra parte interesada. La segunda Guerra de Irak es un ejemplo paradigmático de lo que no debe suceder, y que podría verse corregido con una mayor autonomía europea: los países europeos se dividieron de manera dramática en dos bandos, los opuestos a la intervención y los que participaron en ella, decisiones ambas fuertemente coloreadas por el escepticismo o la ingenua creencia en la existencia de las famosas armas de destrucción masiva de Saddam Hussein, escepticismo y creencia basados en el diferente acceso a una inteligencia que se demostró falsaria. Cabe esperar que una mayor y más refinada autonomía estratégica obligue a que decisiones de este tipo se tomen participadas por todos, sea la decisión que sea, evitando así tan desastrosa división. Podemos suponer que, de haber obrado coordinadamente, la sin duda resultante oposición europea habría disuadido a los EEUU de la costosa e inútil aventura, que, además, comprometió gravemente el esfuerzo entonces en curso en el más importante teatro de Afganistán.

Interpretaremos, por lo tanto, que esos publicitados deseos de *autonomía estratégica* más bien significan en primer lugar deseos de *unidad estratégica*, y que no esconden una inconfesada ambición de trazar un camino propio en la competición de las grandes potencias, un camino que pudiera llevarnos al divorcio con la única de ellas con la que compartimos los fundamentales principios de las instituciones democráticas y el imperio de la Ley. De momento, y a falta de una formulación apoyada por todos, el único acontecimiento reciente en el que la *autonomía estratégica* de la UE pudo haber supuesto una diferencia – nos referimos al sorpresivo nacimiento del AUKUS y otros hechos relacionados – se ha saldado con una bofetada a Europa en el rostro de Francia, precisamente el más activo proponente de ella y, lo que es peor, el único Estado Miembro con genuinos intereses nacionales en el área a la que AUKUS dirige su atención.

Nuestra nación tiene obviamente mucho que decir en todo esto, como Estado Miembro de una organización y Aliado de la otra, y desde luego la posición española en ambas organizaciones para la mayor eficacia de éstas y mejor defensa de nuestros intereses dentro de ellas merece ser objeto de profundos análisis. Pero, más acá de esos necesarios análisis, lo que vamos a tratar aquí es solamente cómo podemos maximizar nuestra contribución militar a ambas. O si se quiere, a la OTAN, pues todo lo que se haga en esta línea es aplicable a la UE, que por su parte necesita imperativamente establecer sus estructuras de mando y de fuerza – una *estructura militar integrada*, tomando prestada la parla de la OTAN – para poder usar esos recursos que le proporcionan las naciones. Pero ello es también otra discusión ajena a lo que pretendemos aquí.

Estudiar cómo se puede maximizar nuestra contribución militar a un esfuerzo aliado se puede hacer de dos maneras: estimando el curso más peligroso – que no necesariamente es el más probable – de los acontecimientos políticos que pudieran afectar a Europa y llevarla a participar en un enfrentamiento armado, y de ahí deducir – teniendo en cuenta

las fuerzas en juego y el teatro de operaciones - cuáles son las capacidades que podría ofrecer España más necesarias o eficaces en esas circunstancias. La otra aproximación sería, partiendo de lo que ahora tenemos, estimar cómo se puede mejorar la eficacia de los elementos que podemos contribuir.³ Idealmente ambas aproximaciones nos llevarán a la misma solución; si es así habrá que tomar medidas para reforzar, mejorar o modernizar esa capacidad o capacidades, si es preciso con perjuicio de otras; si no es ese el caso, se impone una revisión sustancial de los elementos constitutivos de nuestra defensa.

En todo caso no se aboga aquí por una “especialización nacional” del tipo que se ha estado debatiendo en la UE y ejemplificado por Eslovenia con el buceo de combate, Estonia con la ciber-guerra, o Bélgica con la guerra de minas (aunque esta última está queriendo hoy salir del molde que ellos mismos se fabricaron). En primer lugar tal especialización, exclusiva de otras capacidades, sólo parece adecuada para naciones pequeñas, ciertamente no para la cuarta economía y demografía de la UE; en segundo, la abdicación de capacidades generales implica una confianza en la asistencia de los demás Estados Miembros que de momento dista de estar garantizada; es preciso también insistir en que “más peligroso” no implica ni único ni más probable, por lo que hay que reservar, aunque sea con menor grado de prioridad, otras capacidades para aquellos conflictos de carácter diferente, tal vez menores o en otro teatro, tal vez incluso más probables; finalmente, a pesar de las garantías que proporcionan las cláusulas de asistencia mutua, tanto de la OTAN como de la UE, quedan zonas grises que pudieran hacer necesario contender con ellas sin ayuda. Piénsese por ejemplo que el Reino Unido, absolutamente comprometido con la OTAN, más aún, un verdadero pilar de la organización, se vio para sorpresa suya y de todos forzado a combatir una guerra en 1982 por la posesión de las Malvinas, absolutamente fuera del marco del Artículo 5 del Tratado de Washington, sin el que el apoyo de los demás aliados no tiene obligación de materializarse. Y no hay obligación, desde luego el apoyo no se materializa. Las relaciones entre estados no se rigen por los sutiles vínculos de la amistad o el agradecimiento, sino por los más sólidos de los tratados... o las pulsiones de la enemistad.



³ Esta segunda aproximación es la que, sin ninguna formulación teórica, impregna la revisión anual de la defensa (*Defence Planning Capability Survey*) con la que la OTAN examina las contribuciones nacionales, pero el resultado tiende a ser complaciente, produciendo más palmaditas en la espalda que reproches, por merecidos que estos sean a veces. La OTAN nunca disputa la estructura de fuerza que un aliado ha decidido, sino como mucho la diligencia con que sigue los planes de obtención que él mismo se ha impuesto.

El conflicto más peligroso

Respecto al conflicto más peligroso que podría eclosionar en los próximos años, quizá la próxima década, no parece ofrecer mucha duda que es un enfrentamiento entre los EEUU y China. Precisamente el Presidente Macron de Francia lo cita como justificación de la Fuerzas Armadas Europeas, que serían según su razonamiento la única posible herramienta que permitiría a Europa permanecer al margen, afirmación un tanto dudosa a la luz de lo que se ha dicho más arriba, pero importante para tener en cuenta por la calidad del que la emite. Ciertamente, y a una velocidad sorprendente, China ha adquirido claramente el estatus de segunda potencia (aunque hay otras que le siguen a corta distancia, particularmente India y Rusia) en el sentido descrito por John Mearsheimer en su excelente libro *The Tragedy of Great Power Politics*. Y aquí entra en juego la famosa *trampa de Tucídides*, según la cual cuando hay una potencia hegemónica y otra se encuentra en posición ascendente, amenazando la primacía de la establecida, la guerra es inevitable. El motivo inmediato es secundario: ya casi nadie se acuerda si fue la posesión de Mégara, Corinto, u otra fruslería semejante lo que desencadenó la primera guerra del Peloponeso, pero es que además en nuestro caso la independencia de Taiwan, garantizada de manera cada vez más ostensible⁴ por los EEUU y negada por la República Popular China, proporciona un punto clarísimo de ignición. Y alrededor de este punto todos los días vemos pruebas de desconfianza mutua, si es que no de abierta hostilidad. Véanse las lindezas que los mandatarios de ambas potencias se han dedicado recientemente con ocasión de una inesperada entrevista por vídeo-conferencia el 15 de noviembre pasado: Joe Biden “Nunca ha sido bueno apostar contra el pueblo americano”; Xi Jinping “El que juegue con fuego se quemará”⁵. En el famoso *Diálogo Meliano* de Tucídides en el que Atenas amenazaba con la toma violenta de Melos, ambos adversarios usaban un lenguaje mucho más metafórico y cortés.

A pesar de esas indelicadas expresiones, sólo en el campo de una especulación poco fundada se puede estimar la probabilidad de que ello suceda, pero su peligrosidad parece innegable. Los dos adversarios son potencias nucleares, lo que de por sí nos coloca a todos en posición de rehenes de una decisión mal tomada, particularmente del lado chino donde los frenos a la acción del líder – los famosos *checks and balances* – son mucho menos operativos, incluso inexistentes a juzgar por el nuevo estatus de *Líder Eterno* que Xi Jinping está consolidando, con lo que la teoría del “gobernante loco” (*madman*) adquiere visos de verosimilitud. Pero incluso aunque ambos resistieran la tentación del uso del arma nuclear y consiguiente *Armageddon*, las consecuencias económicas en todo el globo de tal guerra convencional serían de una devastación casi inimaginable.

⁴ Fue Zbigniew Brzeziński quien en 1978 recomendó y obtuvo la ruptura de lazos formales de EEUU con Taiwan. Desde entonces EEUU ha mantenido una posición de ambigüedad respecto a su reconocimiento como nación independiente, ambigüedad que ahora se está resquebrajando por mor del deterioro de las relaciones entre la RPC y los EEUU en el tablero global.

⁵ Citado en El Mundo 20 Nov 2021 por Ana Palacio (“Equipaje de mano”), p. 26.

Pero de todos los factores en juego en tal conflicto una de las pocas certezas es el teatro principal de operaciones, que sería inevitablemente el Mar del Sur y el Mar del Este de China. Se trataría de una confrontación esencialmente aeronaval, ya que no es viable una guerra terrestre, es decir una invasión continental. Ninguno de ambos hipotéticos contendientes, aunque en el cómputo se incluyan aliados, tiene la capacidad de llevar la guerra al corazón del territorio enemigo. Pero tampoco parece que la decisión se podría alcanzar en un combate naval entre las dos poderosas flotas, al estilo de la batalla de Jutlandia (que tampoco decidió la guerra, aunque a decir de Churchill, el Almirante Jellicoe, Comandante de la *Grand Fleet*, era el único hombre en ambos bandos que podía haber perdido la guerra en una tarde, certero juicio que podría verse replicado en este caso). Y todavía está por ocurrir la primera guerra que se haya decidido exclusivamente por los medios aéreos, aserto para el que la guerra de Kosovo, la OTAN contra Serbia, no es una refutación creíble.

Que la OTAN se vería implicada no parece ofrecer mucha duda, a pesar de los buenos deseos del Presidente Macron y de que este teatro de operaciones está formalmente fuera del Tratado de Washington. Razones para ello no faltan, especialmente la de que, como antes se ha dicho, los intereses europeos estarían gravemente en juego a través por lo menos de la tremenda amenaza al comercio internacional. Pero si alguna duda queda de ello, no hay más que mirar a Afganistán, tan “fuera de área” al menos como el Mar de China, y en el que la OTAN tomó bajo su responsabilidad la *International Security Assistance Force* (ISAF) convirtiendo el mandato de la ONU en una operación dotada, encuadrada y dirigida por las naciones aliadas a través de la OTAN⁶.

La probable estrategia china, que viene siendo caracterizada como *anti-access/área denial* (A2/AD), se basaría en la defensa de la doble cadena de islas que incluye atolones y rocas inhabitables a los que se han añadido instalaciones como muelles, pistas de aviación y otros elementos que las han convertido en elementos de un bastión que protege el Mar Oriental y el Mar del Sur de China. Cabe, pues, esperar dos tipos de batallas entrelazadas: la batalla aeronaval centrada por parte norteamericana en los ataques de la aviación embarcada en sus formidables portaviones (la *air-sea battle*, considerada como la estrategia adversaria del A2/AD) y la defensa de estos frente a ataques de submarinos y sobre todo de misiles lanzados desde tierra, todo ello llevado a cabo por sus potentes destructores dotados entre otras cosas de defensa anti-misiles balísticos (BMD); y la guerra anfibia de asaltos a los atolones y otras islas más o menos artificiales con el objetivo de horadar ese bastión defensivo. Todo ello, combinado con la lejanía del teatro para todos los actores de uno de los bandos, configura una guerra eminentemente aeronaval.

La posible contribución española – dentro de la OTAN - a esas batallas sería potencialmente apreciable en la parte anfibia, en la que la batalla estaría fraccionada y se

⁶ El que esto escribe fue desde 2004 a 2007 Director del Estado Mayor Internacional de la OTAN, y recuerda vívidamente cómo fueron secuestradas todas las considerables energías de la organización por la atención al teatro de Afganistán, dejando apenas sitio para atender a otras importantes crisis o situaciones.

podría asignar zonas, islas artificiales o atolones específicos a fuerzas nacionales que posean esa capacidad, de las que hay muy pocas como veremos más adelante. La contribución a la BMD sería en principio también posible, pero desafortunadamente la simple pero cara modificación necesaria para dar esa capacidad a las fragatas clase *Álvaro de Bazán*, junto con la dotación de misiles SM3, nunca han sido llevadas a cabo, sensible carencia que ha llevado a los EEUU a basar cuatro (o seis) destructores con sistema de combate *Aegis* en Rota para cubrir las necesidades BMD en el teatro del Mediterráneo que deberían haber sido cubiertas por las marinas europeas. Es preciso consignar que en similar situación, aunque con sistemas de combate diferentes, están las marinas alemana, británica, neerlandesa, francesa e italiana, ninguna de las cuales ha encontrado el dinero o la voluntad de completar el sistema de combate y armamento de sus por otro lado excelentes fragatas y destructores para alcanzar la capacidad BMD.

Parece pues que la más viable contribución al teatro del conflicto más peligroso, el del enfrentamiento chino-americano, sería una fuerza anfibia compuesta por nuestros buques de asalto anfibio, el transporte adicional que sea necesario, sus escoltas, y la Brigada de Infantería de Marina como fuerza de desembarco.



Otros conflictos

Con la individualización del conflicto más peligroso no se pretende ignorar la complejidad del panorama geopolítico. Por la misma razón con que unos párrafos más arriba se daba cuenta del impacto en el comercio mundial, es decir económico y por lo tanto político, cabe suponer que tal conflicto, como un terremoto, desencadenaría réplicas en otras partes, y pocas regiones de entre las que nos afectan serían más propensas a ese riesgo geopolítico que el propio continente europeo, y el Medio Oriente y el Norte de África (MENA), justamente en nuestra puerta.

Incluso sin necesidad de ser meras réplicas del terremoto principal, la confrontación con Rusia – que tras la desaparición de la URSS y su sustitución por la Federación Rusa ya

podemos calificar de sistémica, no simplemente ideológica – está adquiriendo tintes cada día más oscuros. El cada vez más frecuente recurso de Putin al frío asesinato de políticos y periodistas opuestos a su tiránica satrapía⁷, el enquistamiento de la insurrección creada y atizada por Moscú de los departamentos ucranianos del Donetsk y Luhansk⁸ – para qué hablar de la anexión de la Crimea, ya aceptada por todo el mundo con indignación pero con resignación, o el caso más sutil pero no menos dañino del Transdniéster – el problema del gasoducto *Nord Stream 2*, en el que resulta cada vez más dificultoso desentrañar las cambiantes posturas alemanas, el del uso de los refugiados afganos, iraquíes, sirios, y otros por Bielorrusia, alternativamente con el apoyo y el freno de Rusia (lo último cuando se ventila el cierre de una sustanciosa fuente de ingresos, no desde luego por razones morales o legales) y en fin una serie de actuaciones claramente hostiles – buscando ser divisivas – contra la UE, todo ello, en fin, configura un panorama que tal vez por un fallo de cálculo podría desembocar en hostilidades abiertas, en cuyo caso las repúblicas bálticas y en general los vecinos europeos de Rusia entonarían un tardío pero justificado “ya lo decía yo”.

Y visible desde nuestra costa además de a través de las alambradas que nos protegen, se está oficiando un creciente calentamiento político en la orilla sur del Mediterráneo. La ya larga confrontación entre Marruecos y Argelia ha alcanzado el nivel de carrera de armamentos y de búsqueda de aliados poderosos, importando así al Magreb Occidental el conflicto entre Israel y sus intransigentes vecinos, particularmente el irreductible Irán. Propiciado por el imprudente Presidente Trump, Marruecos está intimando con Israel, que le vende material militar sensible y le asesora en cuestiones de inteligencia, mientras Argelia hace lo propio con Irán, este último deseoso de hacer amigos donde sea para romper su consideración de paria internacional. Para deducir que un conflicto abierto entre Marruecos y Argelia a cuenta del Sahara y los saharauis de algún modo nos salpicaría no es preciso recurrir al razonamiento de que nuestra responsabilidad como antigua potencia colonial del Sahara Occidental no se ha extinguido totalmente – qué más quisiéramos – sino observar la ya efectiva reducción drástica de nuestro principal suministro de gas por

⁷ Para que no parezca esta afirmación un dicitio sin fundamento, además de evocar los asesinatos en estos años recientes perpetrados contra enemigos políticos, disidentes o críticos de Putin, como Boris Nemtsov, Natalia Estemirova, Boris Berezovsky, Stanislav Markelov, o el aún más reciente y afortunadamente frustrado contra Alexei Navalny, en un artículo publicado en la revista española *Política Exterior* (núm 125, Sep/Oct 2008) el antiguo *National Security Advisor* del Presidente Carter, Zbigniew Brzezinski, proporciona una impresionante lista de 26 periodistas, políticos y empresarios, de entre los que destacan los nombres de Anna Politovskaya y Alexander Litvinenko, cuyo único nexo de unión es su común oposición a Putin, tiroteados, apuñalados, envenenados o asfixiados entre 2001 y 2006. La catadura moral del Presidente de Rusia emerge así como un importante factor a tener en cuenta en cualquier relación con él, no menos en el caso de abiertas hostilidades, en las que no habría barrera moral que no traspasara.

⁸ Según *The Economist* (“*The Ukrainian Army has got better at fighting Russian-backed separatists*” 30 Nov 2021) has muchas razones por las que una guerra abierta entre Rusia y Ucrania por la posesión de estos dos distritos podría estallar precisamente en enero de 2022.

razones totalmente ajenas, ya que España intenta llevarse bien con ambos, imposible tarea que es prueba fehaciente de que no podemos escapar a la geografía y a la historia.

El carácter menos expedicionario de estos conflictos en el continente europeo y el MENA permitiría una contribución española más variada y generalista. Para todos ellos tenemos la adecuada composición de fuerzas, y no parece preciso señalar ninguna carencia estructural. El estado de las fuerzas así organizadas, tras años de dramático abandono presupuestario combinado con dispendios en materias ajenas a la defensa, pero soportados por sus presupuestos, es otro asunto que discutiremos brevemente más abajo.

Mejorar la eficacia y eficiencia de nuestra contribución

Veamos ahora el problema desde el otro punto de vista, es decir, cómo podemos maximizar nuestra contribución partiendo de lo que tenemos. Para ello hay que analizar la evolución de nuestras capacidades militares en las últimas tres décadas, que es el ciclo de vida del material de más entidad. Mientras que, en general, la evolución ha sido sin grandes (sobre)saltos, modernizando o reemplazando lo que se ha podido con el escaso presupuesto disponible (sólo superado a la baja dentro de la OTAN, como es sabido, por Luxemburgo en términos de porcentaje del PIB empleado en defensa, y empatado con Bélgica), ha habido sin embargo cuatro cambios cualitativos en nuestras capacidades que merecen comentario, dos positivos y dos negativos.

Comenzando por los negativos, destaca la creación, dentro del Ministerio de Defensa y con personal militar, de la Unidad Militar de Emergencias (UME), detrayendo así aún más recursos de la defensa, como si estuviera sobrada de ellos. Las unánimes alabanzas que su actuación ha merecido justamente estos últimos años no deben ocultar el hecho de que esa misión no tiene nada que ver con la defensa, y que si lo hace bien es porque las fuerzas armadas están organizadas y mentalizadas para operar dentro de la mayor catástrofe posible, que es la guerra, y naturalmente catástrofes menores, o sea todas las demás, son fácilmente superables, habida cuenta sobre todo de la abnegación y capacidad de organización características de los militares. Es notorio que un factor que ha pesado mucho en esta decisión ha sido la reluctancia de autoridades autonómicas a recabar ayuda de las vecinas, por razones difíciles de comprender fuera del ámbito de la infantil política del autonomismo; con ello, una unidad militar se convierte en un comodín válido en todo el suelo nacional sin peajes políticos o barreras autonómicas. Pero bien podía, en lugar de esta extravagante decisión, haberse arbitrado la legislación necesaria para centralizar o al menos regular las modalidades de apoyo mutuo de los distintos servicios de bomberos y protección civil. Además, las Fuerzas Armadas siempre estarán ahí para apoyar según el principio de *supporting/supported* (la unidad que apoya es controlada por la apoyada, sea cual sea la entidad relativa de ambas), pero no como recurso primario. El dispendio en personal y recursos que este invento ha supuesto es innegable, y lo que es peor, la visibilidad mediática alcanzada hace muy difícil volver las cosas a donde deben.

Es imposible sustraerse a la impresión de que ello también tiene que ver con la interesada confusión de los conceptos *defensa* y *seguridad*, y dentro de esta última de la orientada a protegernos de la maldad humana, campo privativo de la justicia y las fuerzas policiales (*security*), frente a la que nos protege de los fenómenos y accidentes de la naturaleza u originados por la estupidez humana (*safety*), que es el campo de actuación de la protección civil, bomberos y sanitarios, con el apoyo de las fuerzas policiales cuando se hace necesario. Al citar - en numerosos documentos formales tanto de la UE como del Gobierno de España dedicados a “seguridad y defensa” - mezclados riesgos, amenazas y vulnerabilidades, cada uno de los cuales tiene distintos responsables, protección civil, policías, fuerzas armadas, y otros, los políticos evitan mencionar la defensa de manera individualizada, rebajando así el impacto negativo que el concepto tiene en una opinión pública poco dispuesta a considerar la defensa como una de las obligaciones más importantes de los gobiernos. En particular, y a los efectos de lo que aquí nos ocupa, mientras que la defensa está basada en reglas y estándares acordados por las naciones⁹ contra un actor que sigue reglas diferentes o ninguna (como los actores que usan el terrorismo como arma, o que invaden otro país para tomar posesión de un territorio desafiando el orden internacional), la seguridad se refiere a reglas universalmente aceptadas, que obligan tanto al que defiende la ley como al que la desafía, incluso aunque no las acepte. En seguridad, la ley es la referencia en cuyo nombre el delincuente es arrestado, mientras que tal referencia está normalmente ausente en asuntos de defensa¹⁰.

Pues bien, esta decisión de usar las Fuerzas Armadas para fines no relacionados con la defensa no sólo ha traído plácemes y parabienes de los que no perciben el riesgo en que se incurre, sino que inevitablemente, en vista del aparente éxito, el mal ejemplo ha cundido, y ahora se nos sorprende con proyectos de deslocalización de unidades militares, no con el objetivo de hacerlas más eficientes y eficaces como sería lo adecuado, sino con el de combatir la despoblación de ciertas comarcas de España, fin espurio donde los haya, mientras se supedita el inicio de ciertos programas vitales para la defensa a las conveniencias de la carga de trabajo de empresas especializadas, o se escoge la particular tecnología de los programas de acuerdo con los intereses de esta o aquella región o empresa, proporcionando así a menudo exceso de nuevos y espectaculares programas mientras escasean los fondos que deberían mantener y modernizar las unidades existentes, como ha ocurrido con frecuencia (véase más adelante el paradigmático pero no único caso del portaviones *Príncipe de Asturias*, o el no menos llamativo del submarino S-80). Todo ello en confusa mezcla de objetivos sociales, industriales y de seguridad con los

⁹ Es interesante observar cómo ciertos actores internacionales, particularmente China, Turquía o Rusia, están haciendo reclamaciones públicas - no en las Naciones Unidas ni en ninguno de sus tribunales - que están abiertamente en contra de diversos aspectos de la Convención de las NNUU para el Derecho del Mar (UNCLOS), de la que todos ellos son signatarios.

¹⁰ Dymock, A., Hebrard, P., Feldt, L., del Pozo, F., Sanfelice di Monteforte, F., *Europe and the Sea, A Continuing Story*, Mittler 2021, p. 100.

genuinos de defensa, que no sólo requieren su propia atención, sino que son vitales para la existencia de la nación.¹¹

Y, rizando el rizo de la confusión entre la defensa y las diferentes ramas de la seguridad, se ha llegado a “exigir” que los buques de la Armada salgan a la mar a impedir la llegada de inmigrantes (felizmente en España no se ha llegado a llevar a cabo, pero increíblemente la OTAN sí lo hizo¹², por cierto con éxito más que discutible) con desprecio del hecho de que cualquier persona, emigrante o refugiado, voluntario o forzado, cuando está en un miserable bote en alta mar adquiere inmediatamente la condición de naufrago, con lo que las leyes humanitarias priman sobre cualquier otra consideración.¹³

El segundo cambio negativo ha sido el proyecto de submarino con propulsión independiente del aire (AIP), cuya consecución nos obligó a romper la alianza estratégica entre *Navantia* y la francesa *Direction des Constructions Navales*, DCNS (hoy *Naval Group*) creyendo que podíamos volar solos cuando la verdad era muy otra. Hemos perseguido durante unos cuantos años el sueño de la AIP, reduciendo con ello mientras tanto nuestra capacidad submarina por debajo de los límites aceptables durante demasiado tiempo, para descubrir al final que las nuevas baterías de iones de litio, que mientras tanto están llegando a fruición, nos hubieran ahorrado el inmenso esfuerzo, tiempo y capital invertidos en desarrollar un sistema AIP original, para al final llegar a similar o inferior resultado. Todo ello en aras de una presunta y ulterior *comercialización* del submarino, subordinando así la eficacia en la defensa de España a objetivos puramente crematísticos.¹⁴ Es desolador

¹¹ No resisto la tentación de mencionar, aunque no sea estrictamente un problema de dispendio, que en otro sesgo de invasión y utilización de las estructuras de defensa para fines ajenos a la eficacia, se pretende articular mecanismos para que la presencia femenina en las Fuerzas Armadas supere el 13%, que parece ser la cifra a la que tiende de modo natural el reclutamiento femenino, pues hace bastantes años que no existe limitación alguna, ni numérica ni funcional, por lo que alcanzar cifras más altas parece sería forzar las cosas por medio de experimentos sociológicos, cuyos objetivos no aparecen claros, aunque sí está claro que entre ellos no está el de la eficacia de la defensa, que es el único que debería primar.

¹² Del Pozo, Fernando, *Las fuerzas navales de la OTAN y la crisis de los refugiados*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 15 abril 2016.

¹³ Convenio sobre Seguridad de la Vida Humana en la Mar (SOLAS) Capítulo V, Regla 33, Situaciones de socorro: obligaciones y procedimientos. 1 - El capitán de todo buque que estando en condiciones de prestar ayuda reciba una información, de la fuente que sea, al efecto de que hay personas siniestradas en la mar, estará obligado a acudir a toda máquina en su auxilio, informando a éstas de ello o al servicio de búsqueda y salvamento. **La obligación de prestar auxilio es independiente de la nacionalidad y la condición jurídica de dichas personas y de las circunstancias en que hayan sido encontradas.**

Convención de las NNUU sobre el Derecho del Mar (UNCLOS), Artículo 98, Deber de prestar auxilio 1. Todo Estado exigirá al capitán de un buque que enarbole su pabellón que, siempre que pueda hacerlo sin grave peligro para el buque, su tripulación o sus pasajeros: a) Preste auxilio a toda persona que se encuentre en peligro de desaparecer en el mar; b) Se dirija a toda la velocidad posible a prestar auxilio a las personas que estén en peligro, en cuanto sepa que necesitan socorro y siempre que tenga una posibilidad razonable de hacerlo (...)

¹⁴ No es ocioso comentar aquí que la reciente decisión del Gobierno de Australia de cancelar un contrato con el *Naval Group* francés para la construcción de doce submarinos convencionales y sustituirlo por otro con los

contemplar cómo se ha conseguido una excelente colaboración a nivel europeo en el campo de la aeronáutica, incluida la aeronáutica militar, y sin embargo en lo naval, a pesar de muchos intentos, la descarnada competencia es lo que prevalece, con perjuicio para todos.

Hasta aquí los cambios cualitativos negativos. Felizmente, aunque ambos han tenido y están teniendo efectos perniciosos en las disponibilidades presupuestarias, ninguno ha afectado gravemente a las capacidades necesarias para los conflictos posibles. Al menos hasta ahora.

Respecto a los positivos, hay que consignar que el relevo del portaviones *Príncipe de Asturias* ha sido exitoso. Fue lamentable que no se le hiciera una modernización de media vida aceptable, que hubiera correspondido más o menos con el cambio de siglo, pues era un barco excelentemente diseñado, y sus sólo 24 años de vida activa, bastante por debajo de los tal vez 40 que cabía esperar, fueron la nefasta consecuencia, demostrando que a menudo un ahorro ahora supone un dispendio más tarde. Pero al decidir su relevo los diseñadores no se limitaron a reproducir la capacidad aérea, algo que el *Príncipe de Asturias* desempeñaba a la perfección (considerando su tamaño), sino que al nuevo *Juan Carlos I* fue concebido como buque de asalto anfibia con capacidad aérea, dando así un impulso cualitativo a la capacidad anfibia global de la Armada. El esperado relevo, además, de los aviones AV-8 *Harrier II* por los F-35B *Lightning II* no es meramente un reemplazo por el único candidato posible, como con justicia se ha explicado, sino que el nuevo avión es todo un sistema de combate que añade a la fuerza naval capacidades hasta ahora inéditas para controlar el espacio aéreo. Parece, pues, no haber duda de que el *Juan Carlos I* representa un cambio cualitativo positivo.

El último de los que aquí analizamos fue la transformación que comenzó en la segunda mitad de los años 90 de la Infantería de Marina, que reorganizó unas unidades de guarnición dispersas y lo que no pasaba de ser el embrión de una fuerza de desembarco en una brigada expedicionaria, la BRIMAR, que resiste orgánicamente la comparación con las mejores del mundo. De las que por cierto no hay muchas. En Europa, Brigadas de Infantería de Marina, organizadas y preparadas para la guerra anfibia sólo hay en el Reino Unido, España e Italia, una cada uno, y en Francia dos. Eso es todo. Cabe añadir que, sin llegar a la entidad de brigada (la menor gran unidad), los Países Bajos y Portugal tienen unas fuerzas menores, pero bien organizadas y adiestradas, lo que les da como poco la capacidad de integrarse y reforzar a las primeras citadas, cosa que los Países Bajos hacen regularmente con el Reino Unido, a lo que además aporta sus buques de asalto anfibia. Sería deseable que Portugal también adquiriera algún buque de asalto anfibia, pero confrontado hace

EEUU por ocho submarinos de propulsión nuclear, ha incurrido en el mismo pecado de suficiencia (Australia no tiene la infraestructura necesaria para sostener esas plantas nucleares de propulsión) y como resultado va a estar también largos años con una fuerza submarina anticuada y muy por debajo de sus necesidades estratégicas. Ello con independencia de otras consideraciones también negativas de esta sorprendente decisión y su relación con el nuevo acuerdo AUKUS, apuntado más arriba.

pocos años con la alternativa entre la capacidad submarina y la anfibia tomó la decisión de no sacrificar la primera y mantenerla, aunque con números mínimos.

Este segundo enfoque (“qué tenemos”) tiene la ventaja de que permite además evaluar nuestra capacidad frente a conflictos a los que pudiéramos vernos abocados sin el apoyo directo de nuestros aliados y socios. Es evidente que los territorios alejados de la metrópoli son inevitablemente los flancos débiles donde cualquier amenaza se materializa con preferencia. En Europa, Dinamarca, los Países Bajos, el Reino Unido y Francia, especialmente ésta última, conservan de su pasado colonial un número importante de posesiones con variados grados de pertenencia a la metrópoli, los *Overseas Countries and Territories* (OCTs). Pero desde Nueva Caledonia, que recientemente ha rechazado por segunda vez la independencia, a la nominalmente independiente Groenlandia todas siguen dependiendo de sus antiguas metrópolis en defensa y relaciones exteriores, lo que éstas han de tener en cuenta en su despliegue y planes militares. En España no es el caso, no conservamos ninguna colonia a pesar de nuestro formidable pasado colonial (o más correctamente *virreinal*), pero las Islas Canarias, Ceuta y Melilla, partes todas ellas intrínsecas del territorio nacional, están relativamente alejadas y rodeadas de la hostilidad del vecino, frágiles, por tanto, y sus defensas, desde luego contempladas en nuestros planes, requieren particular atención.

Esa defensa es, por tanto, cuestión de nuestras capacidades en todos los ámbitos, particularmente en el de la disuasión, ejercido principalmente por la Fuerza Aérea, pero no sólo. Nada tan útil como una fuerza cuya presión se puede aplicar en cualquier punto de una extensa costa para inducir dudas y complicar el planeamiento del temerario que contemplara la invasión de nuestro territorio. En definitiva, la fuerza anfibia tan sólo con su existencia (y naturalmente su prestigio) ya ejerce una positiva influencia en la defensa nacional además de la contribución a fuerzas aliadas.

En conclusión, cualquiera que sea el punto de partida para el análisis, parece que nuestra fuerza anfibia es a un tiempo una de las contribuciones más importantes que podemos hacer a la causa aliada en caso de conflicto, desde luego para el caso del más peligroso, contribución que se hace efectiva sin lo que se ha dado en llamar *footprint*, es decir presencia sobre el terreno, pues la infantería de marina vive en los barcos, opera en tierra cuando es necesario, y vuelve a bordo para reintegrar la capacidad anfibia cuando la misión ha terminado; y es además un activo muy valioso para fines exclusivamente nacionales. Cuidémosla y dotémosla de los mejores elementos materiales y personales que podamos permitirnos.

Fernando del Pozo García, Almirante (Ret), Ex Director del Estado Mayor Internacional de la OTAN y miembro de la Academia de las Artes y las Ciencias Militares.