

España en el mundo 2022: perspectivas y desafíos en seguridad

Félix Arteaga | Investigador principal, Real Instituto Elcano

Carola García-Calvo | Investigadora principal, Real Instituto Elcano | @carolagc13 

Fernando Reinares | Investigador principal y director del Programa sobre Radicalización Violenta y Terrorismo Global | @F_Reinares 

Luis Simón | Director de la Oficina del Real Instituto Elcano en Bruselas e investigador principal | @LuisSimn 

Álvaro Vicente | Investigador, Real Instituto Elcano | @alvaro_vicentep 

Resumen¹

La agenda de seguridad y defensa recobrará impulso en España y en la UE durante 2022, con la celebración de sendas cumbres (OTAN en Madrid y la organizada por la presidencia francesa del Consejo de la UE) que pretenden adecuar los conceptos estratégicos transatlántico y europeo al actual contexto de confrontación geopolítica y a los nuevos dominios tecnológico, ciberespacial y cognitivo en los que se desarrolla. Por otro lado, el nuevo año no será bueno para la resolución de conflictos, porque persisten los escenarios de confrontación geopolítica y por el aumento de los ciberataques. Tampoco para la gestión de crisis, ya que la experiencia de Afganistán y el énfasis en la disuasión y defensa desincentivarán nuevas misiones. Por lo que hace a las amenazas terroristas, la vuelta al poder de los talibán en Afganistán, el legado de la movilización yihadista a Siria e Irak y los efectos de la pandemia obligan a España a reforzar los instrumentos de prevención y reacción en 2022.

¹ Este análisis se publicará como una de las 10 secciones del *Elcano Policy Paper* "España en el mundo 2022: perspectivas y desafíos", Ignacio Molina y Jorge Tamames (coord.), que se presenta en enero de 2022.

1. Política española y europea de seguridad y defensa

Las políticas española y europea de seguridad y defensa no han tenido en 2021 momentos estelares de protagonismo. Esperan tenerlo en 2022 debido a la celebración de la Cumbre de la OTAN en Madrid, en la que se va a aprobar un nuevo Concepto Estratégico, y a la celebración de otra cumbre sobre defensa europea bajo la presidencia francesa del Consejo de la Unión Europea, donde se refrendará la estrategia de defensa, la denominada Brújula Estratégica.²

La resaca del COVID-19 no ha alterado los mecanismos puestos en marcha antes de la pandemia para fomentar la autonomía estratégica de la defensa, como la Cooperación Estructurada Permanente, el Fondo Europeo de Defensa y el Plan de Desarrollo de Capacidades o la Revisión Anual Coordinada de la Defensa, entre otros. A falta de nuevas misiones internacionales en 2021, y tratando de olvidar la dolorosa experiencia de la salida de Afganistán, la creatividad de los despachos y cuarteles generales europeos se ha dedicado a reflexionar sobre la estrategia militar que nunca tuvo la Unión Europea (UE). La lista de asuntos a desbloquear es larga: culturas estratégicas diferentes, escasa ambición militar en las misiones y presupuestos, renuencia a la generación de fuerzas y a combatir, marginalidad de los *battlegroups* y de la cláusula de defensa colectiva (42.7) y tantos otros. Como resultado, el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad de la UE ha podido presentar en noviembre de 2021 el primer borrador de la Brújula Estratégica que se aprobará en 2022.

Las nuevas estrategias traerán cambios significativos en las políticas de seguridad y defensa tradicionales para adaptarse al nuevo contexto de competición estratégica, donde casi todos los instrumentos de las relaciones pueden convertirse en armas de competición geopolítica, incluido el uso de migrantes por Bielorrusia en el conflicto que ha mantenido con la UE en 2021. En 2022 se volverá a hablar, por ejemplo, de la amenaza rusa y de la necesidad de adecuar la disuasión y la defensa de la OTAN para hacerle frente. También de China como rival sistémico y de las medidas a adoptar para prevenir su impacto en la seguridad y defensa. Las tecnologías disruptivas y su impacto en la industria e innovación serán otros temas recurrentes, junto con las amenazas híbridas, la aparición de nuevos tipos de partenariados, la sostenibilidad medioambiental de las operaciones y las Fuerzas Armadas, así como las sinergias industriales y tecnológicas entre los sectores de defensa, civil (incluida seguridad) y espacio. “Resiliencia” es otro término que se repite para abordar la vulnerabilidad de las sociedades, y no solo de sus fuerzas armadas, de cara a las nuevas amenazas híbridas.

Finalmente, 2022 es un año en el que la sincronización de los planteamientos estratégicos de la OTAN y la UE puede facilitar una mayor franqueza en la definición de sus intereses: una autonomía estratégica de la UE para desarrollar actuaciones con la OTAN y sus aliados no miembros de la UE, cuando sea posible, y en solitario, cuando sean necesario, a cambio de una mayor participación de los anteriores en los programas industriales y tecnológicos de la UE dentro del concepto de autonomía estratégica

² Félix Arteaga y Luis Simón (2021), “La OTAN se actualiza: el concepto estratégico de Madrid”, ARI nº 106/2021, Real Instituto Elcano, 13/XII/2021, www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari106-2021-arteaga-simon-otan-se-actualiza-concepto-estrategico-madrid.

“abierta”. Estos titulares se repiten en los borradores de los nuevos documentos estratégicos, junto con la convicción y urgencia de que los países implementen los compromisos adquiridos para evitar que 2022 sea otro año perdido con meras declaraciones.

De mantenerse el nivel de ambición actual, la relevancia de las decisiones que se van a adoptar obligará a España a realizar un esfuerzo adicional en sus políticas de seguridad y defensa. Por un lado, una estrategia militar de la OTAN basada en las amenazas obliga a potenciar capacidades de disuasión que se habían abandonado mientras declinaba la defensa colectiva. No solo se trata de adquirir nuevas capacidades, sino de ser más proactivo a la hora de emplearlas. Por otro lado, España, que siempre ha contribuido con tesón a las iniciativas de la defensa europea, podría ahora verse desbordada por el incremento exponencial de operaciones, ejercicios, capacidades, partenariados, inversiones y presencia que reivindica la autonomía estratégica de la UE.³ Incremento no solo cuantitativo –en dominios, escenarios geográficos y funciones–, sino sobre todo cualitativo, porque se desea ampliar la exigencia de las operaciones de combate, aumentar la capacidad de despliegue rápido, permitir la delegación de misiones y operaciones en un grupo de países.

Lo anterior plantea un reto para la *cultura estratégica nacional*. Las autoridades deberán explicar por qué van a dedicar más recursos a la seguridad y defensa de lo que venían haciendo hasta ahora. También para sus Fuerzas Armadas, porque deberán conciliar su nivel de ambición actual con el sobrevenido en el contexto europeo, recalculando sus prioridades para alinear los planeamientos nacionales con los de la OTAN y la UE. Además, la interoperabilidad ya no depende solo de equipos y doctrina, sino de un creciente nivel de digitalización e innovación tecnológica que las Fuerzas Armadas deberán buscar en los nuevos aceleradores tecnológicos para la defensa. Las nuevas capacidades, nacionales y europeas, seguirán planteando en 2022 el reto de la cofinanciación, si se desea que el gasto en ellas revierta en la soberanía tecnológica, la industria y el empleo nacional.

Los cambios, de confirmarse en la dirección descrita, afectan a las prioridades fijadas en la Directiva de Defensa Nacional y la Directiva de Política de Defensa vigentes, así como a las previsiones presupuestarias de defensa para evitar el desfase entre lo que se quiere y lo que se puede. España tendrá que influir en la elaboración de los documentos estratégicos para asegurarse de que se ocupan de problemas de seguridad y defensa tan críticos como los que afectan a la seguridad nacional en el Mediterráneo, norte de África y Sahel, así como de que se articulan mecanismos de reparto de gastos más justos que los actuales en las operaciones y misiones en las que España contribuye con generosidad.⁴ Del mismo modo, y para reforzar la resiliencia frente a nuevos riesgos y amenazas, España deberá adecuar la revisión en curso de la Estrategia Nacional de

³ Félix Arteaga (coord.) (2021), “Tecnología y autonomía estratégica en la Defensa española”, Elcano Policy Paper 4/2021, Real Instituto Elcano, 3/XI/2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/policy-paper-arteaga-tecnologia-y-autonomia-estrategica-en-la-defensa-espanola.

⁴ Luis Simón (ed.) (2021), *NATO and the South: a tale of three futures*, Elcano Royal Institute, Madrid, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/publication?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/publications/nato-and-the-south-a-tale-of-three-futures.

Seguridad a los acuerdos que se esperan en 2022, adaptar las distintas estrategias derivadas de ella y añadir otras nuevas, como la anunciada para la lucha contra la desinformación.

2. Crisis y conflictos internacionales en 2022

La geopolítica en 2021 se ha ido distanciando de la fijación pandémica que la tenía secuestrada hasta hace poco. Algunos conflictos –Yemen, Etiopía, Mozambique, Sahara Occidental, frontera indo-china o el Sahel– han cobrado actualidad, mientras que otros, como el de Afganistán, se han cerrado de forma desafortunada. El cambio de Administración en Estados Unidos (EEUU) no ha aliviado los conflictos abiertos con China por la hegemonía global, ni con Irán y Corea del Norte por sus programas nucleares. Por el contrario, Washington ha incrementado su asertividad ante la hostilidad de Rusia y continúa estrechando lazos con sus aliados frente a China, como ha evidenciado el acuerdo entre EEUU, Australia y el Reino Unido (AUKUS).

En 2021 no se han producido avances significativos en materia de control de armamentos y desarme, salvo la prórroga del Nuevo Tratado para la Reducción de Armas Estratégicas (*New START*) entre Rusia y EEUU. Tampoco se esperan para 2022, salvo la revisión del Tratado de No Proliferación Nuclear (NPT) que apoyan los miembros de la OTAN y de la UE. Estos también desean que Rusia y China reduzcan la expansión de sus programas nucleares y de nuevos tipos de armamento, lo que les obliga a reforzar su postura de disuasión nuclear.

La retirada de Afganistán parece poner fin al modelo de gestión de crisis de la post Guerra Fría apoyado en intervenciones militares masivas. Ninguna de las grandes organizaciones de seguridad, como las Naciones Unidas, la OTAN o la UE han puesto en marcha nuevas misiones durante 2021. Francia va a poner fin a su operación *Barkhane* en el Sahel a principios de 2022. Las futuras misiones se realizarán a distancia, con medios aéreos tripulados o no, así como medios de inteligencia, con menor presencia militar salvo fuerzas de operaciones especiales y mentores e instructores en tareas de seguridad cooperativa. Mientras, los conflictos asimétricos continuarán, con la utilización de instrumentos no militares como armas (*weaponization*) para alimentar las tensiones en la “zona gris”. Las amenazas a la seguridad internacional utilizan el comercio, la tecnología, los flujos migratorios, los ciberataques, la desinformación, el terrorismo, las inversiones y otros medios para atacar, defender o debilitar a competidores por distintos fines.

Dentro de los anteriores instrumentos, los ciberataques son los que han tenido mayor desarrollo, tanto por su alta eficacia como por su práctica impunidad. Servicios públicos esenciales o infraestructuras críticas son blanco de ciberataques estatales con fines estratégicos y de organizaciones criminales con fines económicos, o de una combinación de ambos. Ello multiplica el perímetro de defensa de los países, empresas e individuos que no pueden costear indefinidamente su exposición. A falta de instituciones que gestionen la ciber(in)seguridad global, se van abriendo paso en la agenda medidas de defensa activa, como las disuasorias, que se van a incluir en la Brújula Estratégica europea y el Concepto Estratégico de la OTAN.

Las tendencias anteriores generan la necesidad de reflexionar sobre el modelo español de participación en la seguridad internacional. La pertenencia a la OTAN y la UE limita la posición internacional a la influencia que España pueda tener en el proceso de decisiones que se desarrolla dentro de esas organizaciones sobre sus cometidos, pero eso no impide decidir cómo se contribuye. España deberá diversificar su estructura y capacidades: desde la proyección y la gestión de crisis hacia la defensa, ciberdefensa y resiliencia frente a amenazas híbridas. Las operaciones tienden a disminuir, pero serán cada vez de mayor exigencia. Basta pensar en el despliegue terrestre y aéreo en el Báltico, y también de mayor riesgo de combate, tal y como solicita Francia, para quienes contribuyan a su fuerza Takuba en Malí, o las que puede afrontar la Fuerza Europea de Despliegue Rápido, que no ha estado disponible para proteger la evacuación de no combatientes en Afganistán. Si disminuyen las misiones multilaterales, España tendrá también que empezar a pensar con qué partenariados cuenta para contribuir a la seguridad de su vecindario y más allá.

3. Radicalización violenta y terrorismo global ⁵

En relación con el estado de la amenaza terrorista que afrontan la UE y España, el nuevo escenario que se ha abierto en Afganistán tras el repliegue de las tropas estadounidenses y el dominio del país por los talibán, coincidiendo simbólicamente con el 20 aniversario del 11-S, constituye el cambio más significativo de 2021. El restablecimiento del Emirato Islámico de Afganistán supone un revulsivo para el conjunto del yihadismo global, que ha interpretado el colapso de la República sostenida por Occidente como demostración de que, con paciencia, perseverancia y resiliencia, “Dios concede la victoria”. Un mensaje de éxito que nutre la propaganda a través de la que estos grupos y sus seguidores promueven el camino de la *yihad*.

Más allá de la retórica, resulta difícil prever cómo las organizaciones terroristas podrán capitalizar el éxito estratégico y militar de los talibán en distintos escenarios en los que el yihadismo se proyecta con mayor intensidad en la actualidad, incluyendo Siria e Irak, en Oriente Medio; Pakistán e India, en el sur de Asia; Nigeria, Malí y Burkina Faso – donde dos periodistas españoles fueron asesinados en abril de 2021– en el Sahel; Somalia, Kenia y Mozambique, en África Oriental; así como Indonesia y Filipinas en el sudeste asiático.

La amenaza del yihadismo en 2021 ha seguido emanando de las dos matrices en que se encuentra dividido el movimiento. De un lado, al-Qaeda, sus ramas territoriales y grupos afines; del otro, Estado Islámico, con sus provincias y entidades asociadas. Esta división persistirá en 2022, agravada por la intensificación de su rivalidad en el contexto surasiático. La decisión del régimen afgano de delegar el control de la seguridad nacional al líder de la Red Haqqani contribuye a fortalecer los estrechos lazos que unen a los talibán con al-Qaeda y otras organizaciones de su órbita, como el Movimiento de los talibán paquistaníes. Sin embargo, los esfuerzos de los fundamentalistas por establecer su control sobre el territorio se han visto contestados por Estado Islámico en Jorasán, que desde la evacuación de Kabul mantiene una sangrienta campaña de atentados. Todo ello amenaza con volver a convertir la región Afganistán-Pakistán, que

⁵ Los autores agradecen a Sergio Altuna sus aportaciones y comentarios al texto.

entre 2001 y 2011 actuó como epicentro del yihadismo global, en un revitalizado foco de inestabilidad global.⁶ En este sentido, informes de inteligencia estadounidense apuntan a un fortalecimiento de las ambiciones y capacidades operativas en Occidente tanto de Estado Islámico como de al-Qaeda, que podrían materializarse a medio y largo plazo.

Esta rivalidad en la vanguardia del yihadismo global incide en otros escenarios relevantes desde la perspectiva europea y española. En Oriente Medio –principal foco de actividad yihadista desde 2012 hasta 2019–, la persistencia de combatientes de Estado Islámico dispersos en la zona podría favorecer el resurgimiento de la amenaza vinculada a esa organización. Sin embargo, son las filiales de al-Qaeda las que predominan en otros contextos como el Sahel, donde Malí continúa funcionando como principal vector de inestabilidad. La situación de seguridad en la zona, determinada por los elevados niveles de violencia terrorista y la cruenta disputa que mantienen entre sí las diferentes ramas de Estado Islámico y al-Qaeda en la región, se verá seguramente afectada por la anunciada intención francesa de redefinir la dimensión y distribución de su despliegue militar en la zona, si bien esta no se ha concretado todavía.

Con todo, la cuarta fase evolutiva de este fenómeno global –que comenzó tras la desaparición del califato de Estado Islámico en partes de Siria e Irak y la posterior muerte de su líder, Abu Bakr al Bagdadi, en 2019– se caracteriza por la existencia de un tercer grupo de actores que, sin adscripción formal a al-Qaeda o Estado Islámico, comparten objetivos y tácticas: tanto la ambición de ejercer un dominio territorial regido por la *sharí*a como el uso instrumental de la violencia. En lo que difieren es en el alcance territorial de sus aspiraciones. Las estrategias de estos grupos –como Hayat Tahrir al-Sham (HTS) en Siria– se han centrado en establecer un control en ámbitos locales con población mayoritariamente musulmana.

Pese a que algunos indicadores revelaban una pérdida de su intensidad desde 2019, todo lo anterior apunta a que el yihadismo global seguirá siendo la principal amenaza terrorista en Europa. Los últimos atentados en el continente han sido cometidos por individuos implicados en solitario, con métodos y medios poco sofisticados, y a menudo inspirados por la propaganda de Estado Islámico, que actúa como principal motor de la movilización yihadista y su manifestación terrorista inherente. Sin embargo, el éxito de los insurgentes afganos podría inspirar un cambio de lealtades entre ambas matrices del movimiento, pues las adhesiones organizativas de sus seguidores se han demostrado sumamente fluidas fuera de las zonas donde estos grupos mantienen control territorial o una presencia sostenida. Igualmente, queda por ver si al-Qaeda se ve reforzada como vector de la amenaza en Occidente, ya sea a través de militantes que actúen bajo su inspiración o siguiendo directrices de la organización. A este último supuesto podría contribuir el desplazamiento de voluntarios hacia Afganistán con el

⁶ Fernando Reinares (2021), “Afganistán: razones por las que el acceso al poder de los talibán incidirá sobre la amenaza yihadista en Europa Occidental”, ARI nº 72/2021, Real Instituto Elcano, 26/VII/2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari72-2021-reinares-afganistan-razones-por-que-acceso-al-poder-taliban-incidira-sobre-amenaza-yihadista-europa-occidental.

propósito de adquirir capacitación operativa y llevar a cabo atentados en otros escenarios. Esta evolución del fenómeno depende de aspectos logísticos, geográficos y estratégicos que hacen difícil su materialización en un horizonte próximo. De manera inmediata, España y sus socios europeos enfrentan una realidad marcada por otros condicionantes, como el retorno de combatientes terroristas extranjeros desde Siria e Irak, o la inminente excarcelación de yihadistas condenados en Europa y el Magreb.

En este contexto, los centros penitenciarios constituyen una pieza fundamental en la lucha contra el terrorismo, tanto en relación a la prevención de procesos de radicalización violenta y captación dentro de sus muros, como para la rehabilitación y futura reinserción de individuos que no sean expulsados a Marruecos por tratarse de nacionales del país vecino. Consolidar los todavía incipientes esfuerzos del sistema penitenciario español resulta fundamental para favorecer las posibilidades de resocialización efectiva de estos penados. Si bien es cierto que las medidas de libertad vigilada se han desarrollado notablemente en su dimensión securitaria, queda camino por recorrer en la dimensión terapéutica. Esto requiere fortalecer mecanismos de cooperación multiagencia para la coordinación entre centros penitenciarios, fuerzas de seguridad y administraciones locales, a quienes deberían sumarse otras entidades de la sociedad civil.

España tiene pendiente atender la solicitud de retorno de mujeres y menores nacionales a su cargo que, como resultado de su desplazamiento al califato, se encuentran en la actualidad recluidos en campos del norte de Siria. El celo por asegurar los elementos probatorios para su procesamiento judicial ha llevado a España a ser uno de los pocos países europeos que todavía no ha repatriado a mujeres militantes de Estado Islámico, alrededor de media decena. Prolongar esta situación no solo expone a España a una creciente presión internacional, sino que acrecienta los riesgos asociados al estado en la que se encuentran esas mujeres y menores, alejando las posibilidades de desradicalización. Esto remite igualmente a la necesidad de abordar todas las dimensiones del problema con una perspectiva de género: desde la prevención de la radicalización violenta a la rehabilitación y reinserción de yihadistas.⁷

Entre las tareas que necesitan de impulso se encuentra también implementar el Plan Estratégico Nacional de Prevención y Lucha contra la Radicalización Violenta que, aprobado en octubre de 2020, sigue sin haber sido publicado. Su desarrollo práctico se vuelve más necesario en el contexto de la pandemia del COVID-19, que ha azuzado algunos factores asociados con la vulnerabilidad a procesos de radicalización violenta, como un incremento de la desigualdad, la desconfianza en las instituciones y la polarización social. A su vez, el uso intensivo de internet al que han conducido las medidas de aislamiento social ha coincidido con la proliferación de campañas de desinformación y de diseminación de teorías conspiratorias, impulsadas no solo por organizaciones y redes yihadistas sino también por otros movimientos extremistas – incluso no violentos–. Las iniciativas más recientes impulsadas en Europa en el ámbito

⁷ Carola García-Calvo (2021), “Radicalización violenta y políticas de prevención. Una cuestión de género”, Blog Elcano, 18/III/2021, <https://blog.realinstitutoelcano.org/radicalizacion-violenta-y-politicas-de-prevencion-una-cuestion-de-genero/>.

de la lucha contra la radicalización han dado prioridad al espacio virtual, una línea en la que España debe también volcarse.

En 2022 España seguirá constituyendo un activo en la escena internacional de la lucha antiterrorista. Pertenece a órganos y foros multilaterales que actúan en múltiples frentes, desde la capacitación militar, pasando por la prevención de la financiación, la asistencia a terceros países en el desarrollo de su marco legislativo o la puesta en valor del papel de las víctimas del terrorismo, un capítulo en el que España muestra liderazgo e iniciativa. Se espera poder fortalecer este papel acogiendo próximamente una de las sedes de la Oficina de Lucha contra el Terrorismo de Naciones Unidas. En el plano bilateral, la relación con los vecinos franceses y marroquíes seguirá siendo fundamental. Marruecos destaca tanto por la intensa actividad de redes transfronterizas que han operado entre Ceuta, Melilla y distintas localidades del país vecino, como por el hecho de que los yihadistas en España son típicamente marroquíes o descendientes de marroquíes. Pese a las tensiones surgidas en el último año, preservar el buen estado de la cooperación antiterrorista entre España y Marruecos resultará crucial.