

---

## España en el mundo 2023: perspectivas y desafíos en seguridad

**Félix Arteaga** | Investigador principal, Real Instituto Elcano.

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

**Fernando Reinares** | Investigador principal y Director del Programa sobre Radicalización Violenta y Terrorismo Global | @F\_Reinares 

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

**Álvaro Vicente** | Investigador, Real Instituto Elcano | @alvaro\_vicentep 

### Resumen<sup>1</sup>

La agenda de seguridad internacional adquirió protagonismo en España durante 2022 por la invasión de Ucrania y la exitosa celebración de la cumbre de la OTAN. El Concepto Estratégico atlántico aprobado en Madrid se ha sincronizado con la también nueva Brújula Estratégica de la UE, adaptándose ambos documentos al contexto de competición geopolítica con China y agresividad rusa que requieren una defensa colectiva más ambiciosa. La guerra seguirá desarrollándose en 2023, con fuerte apoyo euroatlántico al país agredido (que contrasta con la indiferencia del Sur Global), si bien no es descartable que entre los aliados se inicie una dinámica para buscar posibles salidas al conflicto. La política española de seguridad y defensa vendrá marcada por el desarrollo del compromiso a un esfuerzo presupuestario y operativo mucho mayor. La anunciada duplicación del objetivo de gasto en esta década (hasta llegar al 2% del PIB) aliviará problemas de capacidades militares, pero se requieren acciones en paralelo que atiendan a la necesidad de contar con una base tecnológica e industrial de la defensa nacional que sea estable, eficaz y legítima.

La amenaza terrorista persiste, tanto por parte de al-Qaeda como de Estado Islámico pues ambas organizaciones yihadistas ambicionan ejecutar algún atentado espectacular en países occidentales, mientras que células independientes y actores solitarios continúan suponiendo un peligro. Los focos de esta amenaza yihadista en España son tanto exógenos como endógenos. La reproducción del yihadismo global continúa a través de procesos de radicalización, que deben ser contrarrestados. También persiste la necesidad de afrontar los riesgos en el ámbito penitenciario y de mantener la calidad de las distintas unidades antiterroristas, la coordinación entre ellas

---

<sup>1</sup> Este análisis se publicará como una de las 10 secciones del Elcano Policy Paper “España en el mundo 2023: perspectivas y desafíos”, Ignacio Molina y Jorge Tamames (coord.), que se presenta en enero de 2023.

y una efectiva cooperación internacional, particularmente en la UE, con Marruecos y otros vecinos del sur. En 2023 se presentará la nueva Estrategia Integral contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización, que ha de conceder un papel central a las víctimas y deberá reflejar una serie de aspectos que han adquirido recientemente una particular singularidad. La presidencia semestral europea será ocasión para que España impulse temas prioritarios en su acción contra el terrorismo.

### **Perspectivas española y europea de seguridad y defensa**

España ha sido durante 2022 protagonista en materia de seguridad internacional debido al éxito de la cumbre de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) celebrada en Madrid, en un contexto claramente dominado por la guerra en Ucrania (que no se anticipó en la anterior edición de este documento). En cambio, el Concepto Estratégico aprobado en Madrid sí coincide sustancialmente con lo pronosticado aquí hace un año, incluyendo la necesidad de adecuar la disuasión y las capacidades de defensa para poder aplicar los contenidos de dicho Concepto. Además, se han sincronizado los planteamientos estratégicos de la OTAN y la UE, en parte gracias a la reacción frente a la invasión rusa de Ucrania, que amortiguó la reivindicación de una mayor autonomía estratégica europea.

Tanto la importancia renovada de la función de defensa colectiva dentro de la OTAN como de la autonomía estratégica de la UE plantean un reto para la cultura estratégica española, obligándola a asumir un mayor nivel de ambición presupuestario y operativo. De no haberse producido la invasión de febrero, la política española de defensa y seguridad se hubiera tenido que enfrentar a la necesidad de justificar el incremento de recursos que exigiría la actualización de las estrategias atlántica (Concepto Estratégico de la OTAN) y europea (Brújula Estratégica de la UE). La invasión acabó de arrollar el tabú del incremento de gastos en defensa y el gobierno español se comprometió a subir sus presupuestos de defensa hasta el 2% del PIB en 2029.

España se esforzó durante la elaboración del Concepto Estratégico para que este recogiera los problemas críticos que plantean los riesgos del Mediterráneo, el norte de África y el Sahel para su seguridad y defensa. La OTAN reconoció su existencia, pero no de una forma específica para el flanco sur, sino englobados en el inventario general de riesgos de los 360°. Aunque los documentos estratégicos aprobados en 2022 resaltan la importancia de la gestión de crisis en la seguridad internacional, no se han abierto nuevas misiones y operaciones –salvo las anunciadas para Ucrania– lo que confirma el retraimiento occidental general tras las retiradas de EEUU de Afganistán y de Francia en Malí. Un retraimiento que, paradójicamente, se produce a la vez que aumentan los escenarios de confrontación geopolítica, sobre todo con China y Rusia.

La que no fue una “guerra” en Ucrania en 2014, a pesar de que Rusia utilizó contra el denominado “occidente colectivo” todo su arsenal de instrumentos híbridos de agresión, ha pasado a ser, en 2022, “la” guerra. La constatación de que existe una guerra en Europa, de que los países occidentales han tomado partido por Ucrania y apoyado militar, económica y políticamente frente a la indiferencia –o animadversión– del Sur Global va a centrar la dinámica de (in)seguridad internacional de los próximos años.

La dinámica de confrontación se va a focalizar en dos frentes distintos: uno, de alta intensidad y corto plazo, derivado de mantener la disuasión militar frente al revisionismo ruso; y otro, de intensidad creciente y mayor plazo, la *competición geopolítica con China*. El primero representa, para potencias como EEUU, Australia, Japón y Corea del Sur, una distracción respecto al segundo, que está en el centro de gravedad de su situación estratégica. Para los países europeos, más preocupados por lo que ocurre en el continente que por lo que pueda ocurrir con China, participar en la competición geopolítica les parece una distracción para la que no está preparada su cultura estratégica, más favorable al apaciguamiento que a la contención.

El primer frente, el ruso, parecía plantear en sus comienzos una amenaza más inminente debido a la dimensión del poder militar ruso. Pero *visto lo visto en Ucrania*, no parece que la Federación Rusa pueda amenazar con ese poder militar las fronteras aliadas, salvo una escalada nuclear que no se puede subestimar porque Rusia ha amenazado con recurrir a ella si ve en riesgo su seguridad. El Concepto Estratégico de la OTAN ha puesto en marcha medidas de refuerzo y resiliencia para aumentar más su capacidad de disuasión frente a la Federación Rusa. Por el contrario, la Brújula Estratégica de la UE no ha podido emular al documento aliado porque no se ocupa de la defensa colectiva de sus miembros, aunque el refuerzo de sus capacidades militares ayuda a ella (la solicitud de *ingreso de Suecia y Finlandia en la OTAN* ejemplifica esta diferencia).

Tanto la OTAN como la UE comparten la dualidad de frentes señalada, ya sea porque sus Estados miembros comparten una visión de riesgo sistémica parecida (*like-minded*) o porque se ven obligados a secundar a quienes la comparten. La guerra en 2023 continuará desarrollándose en el marco de un conflicto híbrido continuo en el tiempo sin derivar necesariamente en un enfrentamiento armado, pero sin descartarlo, al menos con la misma convicción con la que se descartaba una invasión total de Ucrania por parte de Rusia a principios de 2022. Una guerra menos tangible y letal que la que se retransmitirá desde Ucrania en 2023, pero que afecta tanto a la seguridad y la prosperidad de las sociedades como los derivados del propio conflicto.

Si 2022 se ha caracterizado por un apoyo sin fisura a la resistencia ucraniana, puede que ese apoyo se debilite en 2023 a medida que aumente el coste económico y social de la guerra. La acumulación de desgaste y costes entre quienes apoyan a Ucrania acentuará una dinámica, ya visible en 2022, favorable a iniciar la búsqueda de alguna interrupción o salida de la guerra. Por el contrario, las partes enfrentadas no considerarán interrumpir el conflicto porque esperan ganarlo siguiendo el momento actual (Ucrania) o buscando un mejor momento en el futuro (Rusia).

## **Política española de seguridad y defensa**

Durante 2023, la política española de seguridad y defensa vendrá marcada por el desarrollo de los *compromisos alcanzados en la UE y en la OTAN*. En el caso de la UE, la guerra en Ucrania ha permitido llevar el enfoque geopolítico de la Comisión y su “*lenguaje de poder*” hasta cotas insospechadas en los años anteriores, pero su nivel de ambición se verá limitado en 2023 por el cierre de la legislatura que corresponde, precisamente, a la presidencia española del Consejo de la UE. La Comisión quiere

incentivar las compras conjuntas y los programas cooperativos con instrumentos financieros y fiscales, así como generar sinergias entre los sectores de defensa, civil y espacio, pero su viabilidad depende de la voluntad de los Estados miembros.

Los cambios en la política española para 2023 se derivan de los compromisos adquiridos con la OTAN, que obligan a duplicar el presupuesto de defensa hasta 2029, comenzando por un aumento del 25,8% en 2023 (de 9.791 millones de euros en 2022 a 12.317 millones en 2023). Incrementos con los que los aliados esperan que España aumente su capacidad de disuasión y resiliencia. La duplicación del objetivo de gasto (del 1,1% actual del PIB al 2%) alivia problemas crónicos como la insuficiencia presupuestaria pero no resuelve otros como la inestabilidad, la eficacia o la legitimación de las decisiones de gasto que tendrán que acometerse en 2023.

Empezando por la inestabilidad, no es tan importante contar con presupuestos como tener la seguridad que el compromiso de gasto fijado se mantendrá dentro de unos límites razonables de estabilidad hasta el cumplimiento de sus objetivos. Sin un programa plurianual de inversiones será posible gastar más pero no será posible acometer la transformación de la economía de defensa que precisa España. La guerra en Ucrania en 2022, al igual que la pandemia en los años anteriores, ha mostrado la fragilidad de las cadenas de suministro actuales y la necesidad de contar con capacidades y reservas estratégicas. En 2023 se deberían programar las inversiones previstas, al menos hasta 2029, para asegurar el refuerzo y adaptación de la base tecnológica e industrial de la defensa nacional.

Siguiendo por la eficacia, España deberá comenzar en 2023 a transformar su industria de defensa para poder garantizar su autonomía estratégica en conflictos de alta intensidad como los registrados en Ucrania. La misma dificultad encontrada para suministrar ayuda militar a las fuerzas ucranianas podría repetirse para satisfacer necesidades propias, por lo que es de esperar que se adopten decisiones para adaptar la economía de defensa al contexto estratégico actual, robustecer las cadenas logísticas, aumentar la seguridad del suministro y establecer las reservas estratégicas que se anunciaron en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2022 y que la Comisión Europea reclama vista la experiencia de Ucrania. Por la misma razón es necesario que España acentúe la protección de sus activos estratégicos industriales y tecnológicos asociados con la defensa y la seguridad frente a los competidores que cuentan con ayudas estatales que desvirtúan las reglas de la competencia, sean de terceros como China o incluso de países europeos como Alemania y Francia.

De cara a la legitimación, el incremento del gasto no puede asociarse exclusivamente al desarrollo de las capacidades militares sino al más amplio de reforzar la industria y la tecnología nacional para competir en todos los ámbitos y no solo en el de defensa. Se debe primar la inversión en investigación, desarrollo e innovación de la base industrial y tecnológica española; una carencia que afecta a su competitividad a medio y largo plazo. Por otro lado, la cofinanciación de los programas europeos debe potenciar la integración de las industrias españolas en las cadenas europeas de valor. En consecuencia, sería conveniente avanzar durante 2023 en la actualización de la Estrategia Industrial de la Defensa de 2015, aunque el cierre de la legislatura y la presidencia europea no ayuden al respecto.

## Terrorismo global y radicalización yihadista

En 2022 se cumplieron cinco años desde los atentados en Barcelona y Cambrils.<sup>2</sup> Pero la amenaza de un terrorismo yihadista aún más complejo y diversificado persiste en España, como en otros países occidentales (en algunos de los cuales coexiste con la amenaza terrorista del supremacismo de extrema derecha). Las fuentes de la amenaza yihadista proceden tanto de al-Qaeda como de Estado Islámico (EI), incluyendo a sus ramas territoriales y entidades filiales. No solo son las organizaciones de referencia para quienes dentro de España se radicalizan en las actitudes y creencias del salafismo yihadista, sino que, en el marco de la pugna por la hegemonía del yihadismo global que mantienen, siguen ambicionando ejecutar algún atentado espectacular en países occidentales.

Los focos de esta amenaza del terrorismo yihadista son exógenos y endógenos. A la luz de las operaciones policiales desarrolladas en 2022, entre los exógenos continúan destacando el escenario de conflicto que configuran Siria e Irak, al igual que Marruecos. Pero vuelve a adquirir relevancia Pakistán y, con el retorno de los talibanes al poder, también Afganistán. A diferencia de lo que ocurre en otros países de Europa Occidental donde las diásporas de población musulmana originarias del este de África o del Sahel son significativas, estos dos últimos focos tienen una menor incidencia, al menos directa, en el caso de España, aunque su potencial es susceptible de aumentar. Además, se han constatado las interconexiones entre yihadistas residentes en España y otros establecidos en Francia, Bélgica e Italia. El foco endógeno tiene sus principales demarcaciones en Cataluña, Ceuta, Melilla, la Comunidad de Madrid y provincias del Levante español correspondientes tanto a la Comunidad Valenciana como a la región de Murcia.

Las expresiones posibles de la amenaza del terrorismo yihadista para España en la actualidad son varias. Por una parte, la asociada con los **combatientes terroristas extranjeros** que, en su retorno a través del norte de África o la ruta de los Balcanes, pueden llevar a cabo atentados en conexión con las organizaciones a las que permanezcan leales, por sí mismos o tras haber movilizado a otros individuos con similar finalidad. A este respecto, en noviembre de 2022 el gobierno español anunció la repatriación de tres mujeres de nacionalidad española vinculadas con EI, junto a los 13 menores a su cargo, que todavía permanecían en los **campos del noroeste de Siria** (una cuarta mujer de nacionalidad española que permanecía igualmente recluida en el campo de Al Hol, al noreste de Siria, así como sus tres hijos menores, se encuentran en

---

<sup>2</sup> Carola García-Calvo y Fernando Reinares, “Atentados en Barcelona y Cambrils: (I) formación de la célula de Ripoll, radicalización de sus miembros y preparación de unos actos de terrorismo a gran escala”, Madrid: Real Instituto Elcano, *Documento de trabajo 3/2022*, <https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/atentados-en-barcelona-y-cambrils-parte-1-formacion-de-la-celula-de-ripoll-radicalizacion-de-sus-miembros-y-preparacion-de-unos-actos-de-terrorismo-a-gran-escala/>; Fernando Reinares y Carola García-Calvo, “Atentados en Barcelona y Cambrils: (II) célula de Ripoll, enlace con el aparato de seguridad exterior de Estado Islámico y combatientes terroristas extranjeros”, Madrid: Real Instituto Elcano, *Documento de trabajo 4/2022*, <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2022/08/atentados-en-barcelona-y-cambrils-ii-celula-de-ripoll-enlace-con-el-aparato-de-seguridad-exterior-de-estado-islamico-y-combatientes-terroristas-extranjeros.pdf>.

---

paradero desconocido desde que consiguieron fugarse de dicho recinto a principios de 2020). A su retorno, las tres mujeres han de comparecer ante la Audiencia Nacional dada la Orden Internacional de Detención en vigor contra ellas. Las tres se desplazaron a Siria en 2014 y vivieron bajo mandato de EI, hallándose en la localidad de Baguz, el último reducto territorial del califato, cuando la organización yihadista lo perdió en 2019. Pero los terroristas extranjeros retornados son solo una parte del rango de actores que en la actualidad constituyen la realidad del yihadismo dentro de España. No cabe descartar que de nuevo se produzca la articulación de células o redes integradas a organizaciones yihadistas con base en regiones inestables del mundo islámico, o enlazadas con ellas a través de facilitadores que operan tanto en zonas de conflicto como desde algunos países de la UE. Tampoco es descartable la formación de células independientes inspiradas por esas entidades del yihadismo global, pero sin vínculos directos con ellas ni tampoco a través de intermediarios. A ello se añaden los llamados actores solitarios o individuos radicalizados, a menudo afectados por problemas de salud mental, que intentan atentar por su propia cuenta, instigados únicamente por la propaganda emitida por EI y al-Qaeda, o en general por los contenidos *online* que difunden los fines y los medios propios del yihadismo global.

La reproducción del yihadismo global en España continúa a través de los procesos de radicalización que tienen lugar en el seno de las comunidades musulmanas, especialmente entre adolescentes y jóvenes de segunda generación, nacidos o crecidos en España, pero descendientes de inmigrantes procedentes de países islámicos. Estos y otros muchachos con caracterizaciones diferentes pueden encontrarse expuestos, en su entorno cercano o a través de Internet desde el exterior, a la influencia de agentes de radicalización. Las personas desplazadas como yihadistas a zonas de conflicto son especialmente propensas a convertirse en figuras de referencia como agentes de radicalización y reclutamiento, al igual que activistas de orientación islamista en general e imanes salafistas en particular. A lo largo de 2022 se ha constatado que los agentes de radicalización yihadista, actuando dentro del territorio español o desde fuera del mismo, siguen teniendo en los menores un objetivo prioritario de sus estrategias de movilización.

España, al igual que otros países europeos, sigue afrontando importantes retos en el ámbito penitenciario. La gestión del fenómeno yihadista en las prisiones presenta múltiples desafíos, que incluyen la prevención de la radicalización violenta entre internos comunes, la detección del riesgo de reincidencia entre condenados por delitos de terrorismo y su efectiva reintegración social tras el cumplimiento de penas privativas de libertad. La estrategia que ha seguido el sistema penitenciario español en los últimos años se sitúa en línea con las prioridades de la agenda europea, con el diseño de una nueva herramienta de evaluación del riesgo y la revisión de un programa terapéutico que favorezca el desistimiento de la violencia. Además, España ha impulsado en 2022, en el órgano de asesoramiento de la Comisión Europea en prevención del extremismo violento –*RAN Policy Support*–, el debate acerca de las mejores prácticas existentes en los ámbitos penitenciario y local para asegurar la formación de sus profesionales, así como una transición adecuada entre la prisión y la libertad que den consistencia y continuidad entre el trabajo realizado en los centros penitenciarios y fuera de ellos.



Ante la persistente amenaza del terrorismo yihadista, el gobierno central debe mantener la calidad del trabajo que desarrollan tanto las unidades de información del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil como el Centro Nacional de Inteligencia, al igual que corresponde a los gobiernos autonómicos de Cataluña y el País Vasco hacer lo mismo en relación con los correspondientes servicios antiterroristas de Mossos d'Esquadra y Ertzaintza, respectivamente. Las numerosas operaciones contra el terrorismo yihadista desarrolladas a lo largo de 2022 han puesto de manifiesto la importancia que adquiere, por un lado, una adecuada coordinación entre esas agencias y, por otro, una efectiva cooperación internacional, particularmente en el ámbito de la UE –incluida la aportación de Europol–, y con los vecinos del sur en el espacio del Mediterráneo occidental: Argelia y especialmente –dado el predominio de individuos de origen marroquí entre los yihadistas activos dentro del territorio español– Marruecos.

España tiene en 2023 dos compromisos de relevancia para la agenda antiterrorista. Por un lado, debe presentarse la nueva Estrategia Integral contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización (EICTIR), una vez transcurridos cuatro años desde su última revisión en 2019. La nueva Estrategia deberá reflejar una serie de aspectos que han ganado una particular singularidad en los últimos tiempos, como el fortalecimiento del entorno *online* con propósitos de radicalización, reclutamiento y capacitación de yihadistas o la específica movilización de menores. El nuevo documento también deberá desarrollar respuestas a retos más acuciantes, como la reintegración en sus respectivas circunscripciones locales de los condenados por actividades yihadistas que sean excarcelados una vez cumplidas sus penas. Todo ello, adoptando una perspectiva de género. Asimismo, la Estrategia tiene que contemplar en su dimensión preventiva el reto que suponen los movimientos extremistas no violentos para la convivencia y la cohesión social, en particular en lo que se refiere al salafismo.

Algunos de estos asuntos pueden adquirir un especial protagonismo con el segundo compromiso importante para la agenda antiterrorista española en 2023: la presidencia del Consejo de la UE. España debe aprovechar esta circunstancia para impulsar algunos de los temas que resultan prioritarios en su acción contra el terrorismo, donde las víctimas tienen un papel central, además de favorecer el debate sobre asuntos de interés general para el conjunto de los Estados miembros, como el escenario de seguridad en los Balcanes y el Sahel.