

Reevaluando la política militar y de defensa de España ante un contexto de incertidumbre: implicaciones del conflicto de Ucrania y la reconfiguración del orden internacional.

Dr. Javier Ignacio García González
IE University

javier.garcia@ie.edu

ORCID: 0000-0002-2486-0588

Resumen

La política de seguridad de España está vinculada a la seguridad occidental. España es miembro de la Unión Europea y aliado en la OTAN, principal organización de Defensa colectiva. La comunicación hace un análisis de los textos legales y documentos político-estratégicos vigentes en los que se define la actual Política de Defensa de España, para analizar a continuación cómo los cambios en el entorno estratégico e internacional (la guerra de Ucrania y las políticas de Donald Trump en su segundo mandato, en particular) creemos que hacen necesaria una revisión de la Política de Defensa en España. Los cambios que hemos visto afectan especialmente al enfoque multilateral en la Política de Defensa y a una necesaria autonomía para cubrir los intereses “no compartidos” y otros que se vieran afectados en estos momentos de incertidumbre.

Reseña Biográfica

Javier Ignacio García González es Doctor en Relaciones Internacionales por la UCM y Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la misma universidad (Facultad de CC Políticas y Sociología). En la actualidad es Profesor del Área de Comunicación (IE Business School) en IE University (Segovia-Madrid). Premio “Defensa” a la investigación sobre cuestiones relacionadas con la defensa, la paz y la seguridad”

Palabras clave: Política de Defensa en España, OTAN, Seguridad Europea, Estrategia de Seguridad Nacional, Directiva de Defensa Nacional.

Reevaluando la política militar y de defensa de España ante un contexto de incertidumbre: implicaciones del conflicto de Ucrania y la reconfiguración del orden internacional.

Dr. Javier Ignacio García González (IE University)

ORCID: 0000-0002-2486-0588

La política de seguridad de España –y las políticas de defensa y militar, como partes de ella–, ha estado vinculada durante el siglo XXI a la seguridad occidental, tanto a la seguridad puramente del continente europeo como del espacio euroatlántico. Un elemento de continuidad, que no supone ninguna novedad sobre la posición de España durante gran parte del siglo XX, como trató detalladamente Antonio Marquina en su ya clásico *España en la seguridad occidental 1939-1986* (Marquina, 1986)¹.

España comenzó el siglo XXI como un importante socio de la Unión Europea (organización ésta con una limitada influencia en nuestras políticas militares y de defensa, como veremos), y como un aliado más de la Organización del Tratado del Atlántico Norte –OTAN–, a la que España accedió en 1982, participando en su Estructura Militar Integrada a partir de 1999-, y que ha sido desde su fundación la verdadera columna vertebral de la seguridad euroatlántica.

El presente trabajo, en el contexto general señalado en los dos párrafos anteriores, tiene como objetivo analizar los elementos de cambio y de continuidad en el entorno estratégico e internacional de España que, como consecuencia de la guerra de Ucrania y acontecimientos posteriores de impacto sistémico (así consideramos, como explicaremos, el segundo mandato del presidente norteamericano Donald Trump), creemos que hacen necesaria una reevaluación y rediseño de la políticas de defensa y militar de España.

El punto de partida serán las definiciones de las políticas de defensa y militar a partir de cómo se recogen en los textos legales y documentos político-estratégicos oficiales del Estado. Hablamos así de las Estrategias Nacionales de Seguridad, las Directivas de Defensa Nacional más recientes y la Directiva de Política de Defensa vigente. En definitiva, se intentará dar respuesta a la siguiente pregunta de investigación: ¿Hasta qué punto los acontecimientos derivados del conflicto en Ucrania –y cambios posteriores del sistema internacional- justifican una reformulación de la política militar y de defensa de España?

El principal documento normativo sobre la defensa en España, por debajo de la Constitución, es la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (*Ley Orgánica 5/2005, de la*

¹ El texto es una referencia fundamental para entender el encaje de España en la seguridad occidental en gran parte del siglo XX. Para nuestro trabajo son particularmente relevantes los capítulos sobre los primeros pasos para la asociación formal de España en la OTAN y el apartado sobre la integración de España en la OTAN, aunque todo el estudio del posicionamiento de España durante y tras la 2ª Guerra Mundial y la relación con Estados Unidos durante la Guerra Fría son importantes para comprender nuestras políticas militar y de defensa actuales.

Defensa Nacional), que se centrará fundamentalmente en la organización militar, lo que no será materia central de nuestro trabajo. En lo que se refiere a nuestro objeto de estudio, únicamente la Exposición de Motivos nos muestra referencias introductorias al entorno estratégico -que ha cambiado mucho, lógicamente, en los últimos 20 años-, y a los ejes de la política militar y de defensa en lo que se refiere a la participación de España en las distintas organizaciones con responsabilidades en la paz y seguridad internacionales. Así, el texto hará referencia, a modo de introducción, a la “interdependencia entre Estados” y a la pertenencia de España a distintas organizaciones internacionales, así como señala que “Nuestra estrategia debe fundamentarse en un sistema multilateral de acciones e iniciativas, basado en el reconocimiento de que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tiene la responsabilidad fundamental en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (*Ley Orgánica 5/2005: Exposición de Motivos*).

Como también señala la Ley, corresponde al Presidente del Gobierno la dirección de la política de defensa y la determinación de sus objetivos², lo que hará a través de la Directiva de Defensa Nacional -DDN-, el documento central del planeamiento de la Defensa en España en el que periódicamente (idealmente cada legislatura, aunque en la práctica no siempre ha sido así) se establecen “las líneas de actuación y objetivos que persigue el Ministerio de Defensa...” (Ministerio de Defensa de España: 2026). “Hasta el día de hoy se han publicado las DDN de 1980, 1984 y 1986 –éstas clasificadas– y las de 1992, 1996, 2000, 2004, 2008, 2012 y 2020, esta última actualmente en vigor, de conocimiento público” (Roldán, José E., 2022). A nivel ministerial, el documento de referencia que desarrolla y aplica la Directiva de Defensa Nacional será la Directiva de Política de Defensa -DPD-, que se hizo pública por primera vez –las anteriores estaban clasificadas- con la firmada por la Ministra de Defensa en 2020 (Directiva de Política de Defensa 2020), ahora en vigor.

Estos documentos se enmarcan, desde el punto de vista estratégico, con la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN), documento en el que se establece “el marco político-estratégico de referencia de la Política de Seguridad Nacional. Asimismo, prevé que contendrá el análisis del entorno estratégico, la concreción de los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad de España, la definición de las líneas de acción estratégicas en cada ámbito de actuación y la promoción de la optimización de los recursos existentes” (Real Decreto 1150/2021, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2021: Preámbulo). Aunque esta Estrategia -en sus diferentes

² Concretamente la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, en su artículo 6.3 establece que: “Asimismo, en el marco de la política de defensa, le Corresponde (al Presidente del Gobierno) de forma específica:

- a) Formular la Directiva de Defensa Nacional, en la que se establecerán las líneas generales de la política de defensa y las directrices para su desarrollo.
- b) Definir y aprobar los grandes objetivos y planteamientos estratégicos, así como formular las directivas para las negociaciones exteriores que afecten a la política de defensa.
- c) Determinar la aplicación de los objetivos y las líneas básicas de actuación de las Fuerzas Armadas, tanto en el ámbito nacional como en el de la participación en las organizaciones internacionales de las que España forma parte.
- d) Ordenar las misiones de las Fuerzas Armadas.
- e) Ejercer las demás funciones que le atribuyen las disposiciones legales y reglamentarias.

actualizaciones- emplea un concepto amplio de Seguridad, no exclusivamente militar o de defensa, las políticas Militar y de Defensa son parte fundamental de ella; según los términos usados en el documento, se habla de un modelo de seguridad *integral* (con dimensiones militar, política, económica y social) e *inclusivo* (actores del sector público, privado y sociedad), pero los aspectos del contexto internacional/estratégico y las dimensiones militar y de defensa en particular siguen siendo una parte esencial, y sobre las que centraremos nuestra atención. La primera ESN fue publicada en 2011, seguida de las de 2013, 2017 y la vigente al escribir estas líneas, es la Estrategia de Seguridad Nacional 2021 (ESN-2021).

El análisis de estos documentos, centrándonos en las versiones vigentes en el momento de escribir el texto, nos da una visión de nuestro entorno estratégico, alianzas y compromisos sobre los que han impactado los cambios del entorno internacional y estratégico, cuestionando nuestras políticas militares y de defensa actuales de forma que, a nuestro juicio, entendemos se deben replantear con cambios relevantes.

1.-La Política de Defensa de España y el entorno estratégico.

La Estrategia de Seguridad Nacional más reciente, aprobada en 2021 durante el gobierno del Presidente Sánchez (PSOE) es el resultado principalmente del “impacto de la pandemia de la COVID-19 y el incremento en el empleo de estrategias híbridas”, que convirtieron en inadecuada y obsoleta la ESN anterior, de 2017, aconsejando su revisión antes de los 5 años que se planteaba como el mínimo para su revisión (ESN 2021: Introducción). No se trata, por tanto, del resultado de unas transformaciones del entorno estratégico del tipo de las ocurridas con la agresión rusa a Ucrania de 2022, y otros acontecimientos posteriores de gran calado que han sacudido el contexto internacional con profundas implicaciones para España, aunque también se aprovechó para su puesta al día en los aspectos precisos. No obstante, tanto la DDN-2020 como la DPD-2020, aún vigentes a mediados de 2026, son previas a la actual ESN-21, y no se conectarán con ella sino con su predecesora, la ESN-2017.

En todo caso, la ESN-2021 (Contexto geopolítico) dibuja un escenario global de cambio y en transición. Se plantea un contexto geopolítico en el que “las dinámicas de confrontación y competencia han prevalecido sobre las de negociación y acuerdo, lo que se ha traducido en un deterioro generalizado de las relaciones internacionales en todas sus facetas...”. Por un lado, según la ESN-2021 (Contexto geopolítico), “las controversias entre los Estados se recrudecen”, mientras se “reivindica la necesidad de un multilateralismo eficaz para hacer frente a crisis de carácter global”. La ESN-2021 (Contexto geopolítico) define el contexto internacional como “multipolar y competitivo” en el que “se incrementa la necesidad de reforzar la autonomía estratégica de la Unión Europea, tanto en términos de política comercial e industrial comunitaria como en el desarrollo pleno de su Política Exterior y de Seguridad Común”.

En cuanto a los compromisos y pertenencia a organizaciones internacionales con responsabilidad en aspectos de Defensa, la ESN-21 (Cap. 2) manifiesta el “alineamiento con los objetivos de las organizaciones a las que España pertenece, especialmente las

Naciones Unidas, la Unión Europea y la OTAN, con las que pretende proteger y garantizar los intereses compartidos con sus socios y aliados”.

Al tratar el apartado de Riesgos y Amenazas, la ESN-2021 (Cap. 3). habla de un “clima de creciente tensión internacional, donde determinados actores se rearmen para fortalecer sus aspiraciones estratégicas” en el que “España requiere una capacidad de disuasión creíble y efectiva y una capacidad de defensa autónoma, frente a diferentes formas de agresión: desde las estrategias híbridas hasta el conflicto convencional. España debe, además, seguir siendo un socio comprometido y fiable de la Unión Europea, la OTAN, las Naciones Unidas y otros marcos multinacionales de seguridad y defensa”.

Es interesante destacar cómo la ESN-2021 (Cap. 4) al profundizar en los objetivos de la Estrategia y “desarrollar un planeamiento integrado para la Política de Seguridad Nacional”, dedica una sección a “Disuasión y defensa”, insistiendo en la idea de que “La protección de la soberanía nacional, la población y su libertad requiere disponer de unas adecuadas capacidades militares, tecnológicamente avanzadas, que contribuyan a garantizar una disuasión creíble, desde la premisa de que la diplomacia y el Derecho Internacional son los principales instrumentos para proteger los intereses nacionales”. Creemos importante destacar que la idea de “autonomía” de España en estas capacidades de defensa, que aparecía al hablar de los riesgos o amenazas, no se repite en el documento y sólo aparecerá adicionalmente de forma explícita referente al deseo de “autonomía estratégica” de la Unión Europea, sin que se mencione en el apartado que se dedica en el capítulo 4 a la “Disuasión y defensa”, aunque sí se recoge que “España contribuirá a la capacidad de la OTAN para desarrollar tareas de defensa colectiva, de gestión de crisis y de respuesta a desastres y catástrofes, dentro de una visión global que incorpora todos los aspectos del conflicto y las operaciones” (ESN-2021: Cap. 4). También en este capítulo habrá una sección titulada “Mayor protagonismo en la OTAN” (ESN-2021: Cap. 4), que detalla cómo “La defensa colectiva es un elemento central para la Seguridad Nacional. El compromiso de España con el multilateralismo como mejor vía para proteger intereses y valores frente a las amenazas compartidas a la seguridad encuentra su mejor garantía en la participación española en la OTAN”. Igualmente, hay otra sección dedicada específicamente a la “Autonomía estratégica europea” (ESN-2021: Cap. 4), en la que se afirma que “un pilar esencial de la seguridad europea es ahondar en la complementariedad entre la Unión Europea y la OTAN”.

En resumen, la ESN-2021 dibuja un contexto internacional incierto, con una alta conflictividad internacional, en el que España necesita una capacidad de disuasión creíble y una capacidad de defensa autónoma (se menciona sólo en una ocasión, sin más desarrollo o mención adicional), además de estar comprometido con el multilateralismo -idea recurrente en el texto- y en particular la pertenencia a las organizaciones internacionales con responsabilidades en seguridad y defensa en nuestra área, la ONU como organización Universal, la OTAN como organización de seguridad colectiva que mantiene el vínculo transatlántico, y una Unión Europea que debe desarrollar

plenamente su Política Exterior y de Seguridad Común. En lo que parece un respaldo al papel que la Estrategia daría a estas organizaciones, se señala que “España, miembro de la Unión Europea y de la OTAN, apoyará la cooperación entre las dos organizaciones como eje central de la seguridad colectiva frente a los grandes desafíos globales” (ESN-2021: Cap. 2). Sobre estos aspectos, y cómo les afectan los cambios tras la agresión rusa a Ucrania de 2022 y eventos posteriores, centraremos nuestro trabajo en las siguientes páginas.

La Estrategia de Seguridad Nacional 2017 (ESN-2017), precedente de la que está en vigor en estos momentos (agosto 2026) y marco político-estratégico de las Directivas de Defensa Nacional y de Política de Defensa también vigentes -DDN-2020 y DPD-2020-, no mostraba grandes diferencias esenciales en los aspectos destacados anteriormente con la ESN-2021, aunque fue elaborada durante el gobierno de un partido opuesto (Partido Popular). Se puede hablar de continuidad en muchos aspectos, como veremos. No en vano, como señala, Rubén García Servet (2022: 285) “la postura clara de la política de defensa española es verse integrada a la vez en la Alianza y en la PCSD de la UE, hay un consenso de base en esta simultaneidad de marcos de actuación. Así, la ESN-2017 (Cap.2) señala que “El entorno de seguridad es aún más complejo y volátil”, “más convulso” caracterizado por la incertidumbre, en un contexto “de un orden mundial multipolar”, en el que “crece la competición entre actores estatales con distintas visiones sobre la seguridad y sobre el papel de las instituciones multilaterales”. No habrá ruptura en esta interpretación del entorno en la posterior ESN-2021.

En cuanto a su encaje en organizaciones internacionales relacionadas con la seguridad y la defensa, la ESN-2017 (Cap.1) recoge cómo “Reflejo de su condición europea y atlántica, España es miembro relevante en organizaciones como la UE y la Organización del Tratado para el Atlántico Norte (OTAN), asumiendo sus responsabilidades con la seguridad colectiva”, además de colaborar bajo el paraguas de estas organizaciones y de la ONU en varias misiones en el exterior. Un lenguaje también parecido al que hemos visto en la ESN-2021.

La ESN-2017 (Cap. 5) también recoge, entre los objetivos para la seguridad nacional, la capacidad que España debe tener de poder defender sus intereses de forma autónoma. Así uno de los objetivos en el ámbito de la Defensa Nacional será: “Asegurar la defensa de la soberanía e integridad de España y la protección de la población y el territorio frente a cualquier conflicto o amenaza proveniente del ámbito exterior, de forma autónoma o junto a socios y aliados.” y en particular, “Mejorar la capacidad de defensa autónoma para ejercer una disuasión efectiva frente a cualquier amenaza exterior”. Este aspecto recibe por tanto más atención y más explícita en la ESN-2017 en comparación con su sucesora, la ESN-2021, que lo cita en una sola ocasión y no lo incluye al hablar de las capacidades de “Disuasión y defensa”, apartado que sí se incluye y donde tendría un lugar apropiado como parte de lo que la ESN-2021 (Cap. 4) denomina el Primero de los tres “ejes estratégicos sobre los que se articulan las líneas de acción (L.A.) de la política de Seguridad Nacional: Una España que protege la vida de las personas y sus derechos y libertades, así como el orden constitucional”. Tal vez en

este aspecto es donde podemos ver una diferencia de matices relevante sobre la que llamamos la atención.

Como señalábamos más arriba, las actualmente vigentes Directiva de Defensa Nacional, la DDN-2020, y Directiva de Política de defensa, la DPD-2020, aunque se elaboran por el gobierno del Presidente Pedro Sánchez y un Ministerio de Defensa socialista, son anteriores a la ESN-2021 y, por lo tanto, deberían tener su marco político-estratégico de referencia en la Estrategia de Seguridad Nacional 2017 -ESN-2017-, elaborada con el Presidente Mariano Rajoy (PP) en el gobierno.

En ese sentido, la DDN-2020 (El escenario estratégico) planteará un contexto en la línea del dibujado en la ESN-2017. Se detecta un “repliegue del enfoque multilateral” a nivel internacional, pero se sigue apostando por ese multilateralismo para España: “la Unión Europea debe asumir mayores responsabilidades. Gran parte del futuro de nuestra seguridad en sentido amplio se encuentra en la Unión, donde contribuimos decisivamente a la construcción de una Política Común de Seguridad y Defensa coherente y efectiva. Queremos mantenernos en el grupo de cabeza de los Estados Miembros comprometidos con el desarrollo de los instrumentos del Tratado de la Unión relativos a Seguridad y Defensa, para dotar a esta Política Común de mayor visibilidad y eficacia... La profundización en la Europa de la Defensa permitirá desarrollar plenamente nuestra vocación para contribuir a la paz y generar estabilidad en nuestro entorno.

La DDN-2020 (El escenario estratégico) otorga también a la OTAN un papel fundamental: “Este proceso servirá, además, para complementar y reforzar las capacidades de la Alianza Atlántica. Creemos en una OTAN sólida, con un componente europeo más cohesionado y capaz, una OTAN eficaz ante desafíos a la ciudadanía de cualquier dirección. La Alianza Atlántica es un vínculo fundamental para la colaboración en la defensa de los intereses de paz y seguridad compartidos a ambos lados del Atlántico”.

La Directiva de Defensa Nacional se ocupa, como mencionamos, de marcar las líneas de acción y objetivos del Ministerio de Defensa para cada periodo. Para ello la DDN-2020 dedica un apartado específico, en el que señala: “Para la consecución de... (los) objetivos es necesario garantizar la credibilidad de la Defensa Nacional, base de la disuasión y condición indispensable para una contribución e integración multilateral eficaz. Una credibilidad que se fundamenta en la disponibilidad de capacidades que garanticen un nivel razonable de defensa autónoma y que permitan ejercer un grado de influencia fuera de nuestras fronteras proporcional al peso e intereses de España como país” (DDN-2020: Líneas generales y objetivos de la Política de Defensa).

Multilateralismo y capacidad de defensa autónoma (matizada de forma un tanto indefinida con la expresión ‘un nivel razonable’) aparecen así en el documento, desarrollándose más en detalle otros apartados, tanto el encuadre multilateral en la UE y la OTAN, como la necesaria autonomía para enfrentar las amenazas “no compartidas” con socios y aliados: “3. Independientemente de la contribución de España al esfuerzo

de la comunidad internacional, el Ministerio de Defensa llevará a cabo el planeamiento operativo y de capacidades necesario para acometer cualquier posible desafío o amenaza no compartida, en defensa de los derechos y libertades de la ciudadanía y su contribución a las amenazas y desafíos a la Seguridad Nacional” (DDN-2020: Directrices de actuación).

La Directiva de Política de defensa -DPD-2020- desarrollará estos aspectos en el nivel ministerial y, como señala el texto “Para ello, define los objetivos a alcanzar por las Fuerzas Armadas y por el conjunto del Departamento, estableciendo el contexto estratégico y los factores que condicionan el planeamiento militar y de recursos” (DPD-2020: Introducción).

El multilateralismo y la ciertas capacidades de autonomía siguen estando presentes: “El Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas deben potenciar las capacidades y fortalezas propias,y se proyecta en las arquitecturas multilaterales para potenciar nuestra defensa colectiva y promover la paz y estabilidad internacionales. Sin perjuicio de lo anterior, las Fuerzas Armadas mantendrán las capacidades necesarias para, excepcionalmente, actuar de manera autónoma para asegurar la soberanía e intereses nacionales”. Es interesante ver que los matices reaparecen al hablar de las capacidades autónomas, que se califican como de empleo “excepcional”, como atribuyendo la normalidad a la acción en esas arquitecturas multilaterales que no son sino la OTAN, la UE y la ONU, en su caso.

El enfoque del multilateralismo tiene un peso importante en el documento al recoger como segundo objetivo de la Política de Defensa “2. Aplicar un multilateralismo eficaz en las actuaciones exteriores de la Defensa. Mantener a Naciones Unidas como la principal referencia en términos de legitimidad en la actuación exterior. Impulsar el liderazgo de España entre los principales países europeos en el avance de la Política Común de Seguridad y Defensa, a la vez que se mantiene el compromiso con la Alianza Atlántica, garante de la Defensa Colectiva. Considerar las capacidades militares de ambas organizaciones como un conjunto único y tener en cuenta el valor añadido de los mecanismos civiles, financieros y comerciales que puede aportar la Unión Europea” (DPD-2020: Objetivos de la Política de Defensa).

Al referirse a las líneas maestras que deben guiar el Planeamiento de la Defensa, la DPD-2020 (Directrices para el Planeamiento de la Defensa) se establece que “El Ministerio de Defensa pondrá todos sus recursos al servicio de la Seguridad y Defensa Nacional, y de la paz y estabilidad en el ámbito internacional con especial atención y prioridad a nuestro entorno geopolítico, en colaboración con socios y aliados, y con la comunidad internacional”, marcando claramente esa visión multilateral.

El compromiso con estas organizaciones es claro: Se contribuirá como socio y aliado responsable y comprometido con los objetivos multilaterales al planeamiento de capacidades de defensa de la Unión Europea y de la OTAN, de manera solidaria y profundizando la cooperación y no la competencia entre ambas, sin más límite que el impuesto por el escenario de recursos disponibles”, aunque se muestra un apoyo

expreso al identificar “como marco político prioritario el de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, que es también el preferido para el mantenimiento de la estabilidad regional, especialmente al sur de nuestras fronteras” DPD-2020 (Directrices para el Planeamiento de la Defensa).

No se olvida a la Alianza Atlántica en el documento, como referente para la Defensa Colectiva, afirmando que “se contribuirá activa y solidariamente a las misiones e iniciativas de refuerzo de la cohesión entre los países de la OTAN y se defenderá un enfoque basado en el control político de todas las actuaciones aliadas que combine disuasión, diálogo y moderación” (DPD-2020: Directrices para el Planeamiento de la Defensa), un enfoque que no habíamos visto en documentos anteriores.

La DPD-2020 (Directrices para el Planeamiento de la Defensa) también dedica uno de sus puntos a las “amenazas no compartidas”: “Paralelamente se llevará a cabo el Planeamiento Militar y de Recursos necesario para gestionar las amenazas no compartidas”, incluyendo también como objetivo al hablar de la preparación de la fuerza “Reforzar la seguridad de nuestros espacios de soberanía e interés”, que entendemos incluye los espacios y territorios afectados por esas “amenazas no compartidas” (DPD-2020: Directrices del ámbito de la Preparación de la Fuerza y las Operaciones Militares).

2.- El entorno internacional tras la agresión rusa a Ucrania y la Reelección del Presidente Trump en Estados Unidos: consecuencias en nuestro ámbito

Desde nuestro punto de vista, son dos los grandes acontecimientos que están produciendo un enorme impacto -incluso sistémico- sobre las Relaciones Internacionales en los últimos años; El conflicto de Ucrania -ya sea desde la agresión rusa de 2022 o desde los hechos de 2014- y la política exterior del reelegido presidente Trump en diversas áreas geográficas y la agenda temáticas. Intentar analizar con cierto detalle los cambios que estos eventos están teniendo sobre el escenario internacional en su conjunto supera por mucho los propósitos de este trabajo. Por ello, vamos a centrarnos principalmente en aquellos aspectos que creemos pueden afectar directamente a las Políticas Militares y de Defensa de España en mayor medida y según se tratan en los textos legales y documentos político-estratégicos que hemos analizado.

En primer lugar, la agresión rusa a Ucrania de 2022 supuso una ruptura del orden de seguridad europeo posterior a la Guerra Fría... que se había formado en los últimos treinta años” (Meister, 2022). Si Putin, como algunos analistas señalaban (Goldgeier, 2023), consideró en algún momento que una supuesta debilidad de la OTAN y de Estados Unidos facilitaba una victoria rápida y una mejor posición en futuras negociaciones sobre los sistemas de seguridad europeo y global, el resultado ha sido, hasta el momento, el opuesto. Se produjo una revitalización de la OTAN, al menos temporal, incluyendo una ampliación por el norte a Finlandia y Suecia. Como señalaba Meister (2023), tras la invasión de 2022 “Ya no hay seguridad en Europa fuera de la

OTAN”, aunque la victoria de Trump en Estados Unidos y su postura respecto a la OTAN han puesto en cuestión estos planteamientos, como veremos. Incluso la Rusia de Putin sigue ejerciendo como agente desestabilizador de la seguridad europea y global, proyectando su influencia -e incluso acciones- más allá de Ucrania.

En cuanto a la Unión Europea y su proceso de integración, la agresión rusa supuso aparentemente el despertar del letargo de décadas en las que Europa prácticamente se había despreocupado de su defensa por tenerla “subarrendada” a la OTAN y Estados Unidos. La respuesta al ataque de los socios de la Unión fue más unitaria y solidaria que nunca (con pocas excepciones), reforzándose la idea de que los países miembros de la Unión necesitan incrementar cualitativa y cuantitativamente la cooperación en defensa, incluyendo un aumento de la inversión en este ámbito y así, a la vez, incrementando la contribución a la OTAN y su refuerzo. Si bien el incremento del gasto en defensa sí se está produciendo prácticamente de forma general en la Unión Europea, no parece que el proceso de construcción de una Política Común de Seguridad y Defensa esté cerca de alcanzarse pese al tiempo transcurrido desde el inicio del conflicto en Ucrania. La idea, recogida en la mayor parte de los documentos españoles que hemos visto, de que la Unión Europea sea realmente uno de los pilares de nuestra defensa, está lejos de ser una realidad efectiva, aunque se han dado algunos pasos adelante.

La llegada por segunda vez a la Presidencia de Estados Unidos de Donald Trump y el rumbo que ha tomado la Política Exterior y la Política de Defensa de su administración, ha sacudido el escenario internacional de tal manera que se están cuestionando algunos de los que considerábamos sus fundamentos y principios básicos. La National Security Strategy of the United States of America, firmada por el Presidente Trump en Noviembre de 2025, y la National Defense Strategy 2026 del Departamento de Guerra (Departamento de Defensa) incluyen muchos ejemplos de estos nuevos posicionamientos disruptivos.

Destaca entre ellos el recelo con el que la Administración Trump observa ahora a Europa y la Unión Europea, tradicionales aliados con los que compartían intereses y valores. Frases como ésta lo ilustran: “Pero este declive económico (de Europa) queda eclipsado por la perspectiva real y mucho más cruda de la desaparición de la civilización. Entre los problemas más importantes a los que se enfrenta Europa se encuentran las actividades de la Unión Europea y otros organismos transnacionales que socavan la libertad política y la soberanía, así como las políticas migratorias que están transformando el continente...” (National Security Strategy of the United States: 25).

También el cuestionamiento del papel de la OTAN y la actitud de la Administración Biden respecto de la Organización: “Mientras tanto, en Europa, donde el presidente Trump había logrado anteriormente que los aliados de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) empezaran a tomarse en serio su defensa, el anterior Gobierno, en la práctica, les animó a ‘gorronear’, lo que dejó a la Alianza

incapaz de disuadir o responder de forma eficaz a la invasión de Ucrania por parte de Rusia” (2026 National Defense Strategy. 2026: 2).

La postura de Trump respecto de la OTAN es especialmente relevante en nuestro caso, dado que todos los documentos españoles sobre política de Defensa tienen a la OTAN como el elemento central de la defensa colectiva de la que formamos parte y la arquitectura de seguridad en la que se sustenta también buena parte de nuestras Políticas de Defensa y Militar. El cuestionamiento de la OTAN por Trump es tal, que algún analista ha hablado de que “La OTAN se ha convertido en una Alianza Zombi” (Lissner. 2026: 23) en referencia a una posible similitud con un ‘muerto viviente’. Como recuerda Lissner (23-24) “El primer mandato del presidente de EE. UU., Donald Trump, ya había provocado una crisis de confianza en la OTAN. El presidente criticó en repetidas ocasiones a la alianza, calificándola de «obsoleta» y «muy injusta» para los Estados Unidos, al tiempo que arremetía contra los aliados por no pagar su parte del gasto en defensa...”.

La situación en el segundo mandato está siendo incluso peor, con críticas constantes a la organización y sus miembros, ya sea por el que considera escaso esfuerzo económico de sus otros miembros o por la falta de respaldo que el Presidente cree debía tener de la Alianza en alguna de sus intervenciones militares en el extranjero. Sea como fuere, como también señala Lissner (24) y compartimos, “Hoy en día, cuesta imaginar que Trump tome la decisión de intervenir en defensa de un aliado de la OTAN”. Tratándose de una organización donde las decisiones se toman por consenso, por acuerdo de ‘todos’ los aliados, la no intervención de la OTAN en una situación de las previstas en el Tratado de Washington es un escenario que no se puede descartar porque la propia Administración Trump genera y difunde esas dudas abiertamente. El gran valor y utilidad de la OTAN a lo largo de su historia como organización de defensa colectiva ha estado fundado en su credibilidad y el compromiso de sus aliados, que ahora el más importante de todos, Estados Unidos, ha puesto en duda. Aunque la desaparición de la Alianza por esta cuestión no es probable –la OTAN se ha reinventado en numerosas ocasiones- el daño está hecho y, en el mejor de los casos, tardará en recuperar esa credibilidad que la caracterizaba, con las correspondientes consecuencias para sus miembros, entre ellos España.

3.- Conclusión: una revisión necesaria de la Política de Defensa

Teniendo en cuenta lo recogido en las páginas anteriores, en nuestra opinión, se hace necesaria una revisión de la Política de Defensa según se recoge hasta ahora en los textos legales y documentos político-estratégicos de referencia que hemos visto. En un contexto estratégico marcado por la incertidumbre, con una conflictividad internacional que no se reduce, espoleada por una creciente competencia en muchos ámbitos de actores estatales -esto sí se refleja en los textos-, se hace necesario revisar buena parte de los fundamentos que recogen nuestros documentos y tener en cuenta una realidad que pone en cuestión algunos de los elementos más o menos recurrentes que hemos observado.

En primer lugar, el papel del multilateralismo en las Políticas Militar y de Defensa se ha visto afectado de una forma significativa, como hemos visto. El enfoque multilateral, con una confianza plena en la Defensa Colectiva que nos daba la OTAN y un papel creciente de la Unión Europea debería matizarse. La UE encuentra muchas dificultades para avanzar en el ámbito de la defensa y la OTAN se encuentra en un momento crítico donde su credibilidad está muy dañada y, en el mejor de los casos, tardará un tiempo en restaurarse y habrá que ver de qué forma. En modo alguno se sugiere que España deba replantearse su participación en estas organizaciones -en las que podemos jugar un papel muy importante para su revitalización, refuerzo o incremento de cooperación-, pero su situación actual debe ser tenida en cuenta para diseñar una Política de Defensa que cumpla con sus objetivos.

En este sentido, debería prestarse también mayor atención, a nuestro juicio, a la consecución y mantenimiento de un nivel adecuado de autonomía tanto para cubrir la defensa de esos intereses “no compartidos”, como aquellos otros intereses nacionales que la debilidad actual del enfoque multilateral puede poner en riesgo. La apuesta en este sentido debe ser clara y sin matices en las futuras revisiones de los documentos actuales.

No se trata de que España incremente su nivel de ambición mucho más allá de aquel al que hemos aspirado en épocas recientes, pero sí que seamos capaces de mantener una Política de Defensa coherente y eficaz para navegar sin demasiados sobresaltos este periodo convulso, de reordenación y de cambio profundo del que no somos ajenos, sino protagonistas.

Bibliografía.

2026 National Defense Strategy. 2026. Disponible en

<https://media.defense.gov/2026/Jan/23/2003864773/-1/-1/0/2026-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY.PDF> (Acceso: 23 de agosto de 2026)

Directiva de Defensa Nacional. Disponible en

<https://www.defensa.gob.es/defensa/politicadefensa/directivadefensa/> (Acceso: 21 de agosto de 2026).

Directiva de Política de Defensa 2020. Boletín Oficial del Ministerio de Defensa (BOD) nº 159, del jueves, 6 de agosto de 2020. Madrid: BOD. Disponible en

<https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-politica-Defensa-2020.pdf> (Acceso: 21 de agosto de 2026)

Estrategia de Seguridad Nacional 2017 (ESN 2017). Real Decreto 1008/2017, de 1 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2017. BOE:

Madrid. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-15181#es> (Acceso: 21 de agosto de 2026)

Estrategia de Seguridad Nacional 2021 (ESN 2021).

<https://cpage.mpr.gob.es/publicacion/estrategia-de-seguridad-nacional-2021-2022-089220027-0000/> (Acceso: 21 de agosto de 2026)

García Servet, Rubén 2022. “Ámbito multilateral: la integración en la OTAN y el desarrollo de la Europa de la defensa” en Roldán, José E. y Moliner, Juan A. (Coord. y ed.). (2022). *Evolución y desarrollo de la política de defensa de España (1978-2020)*. Astorga: El crítico

Goldgeier, James. 2023. “NATO Enlargement Didn’t Cause Russia’s Aggression”.

Carnegie. Disponible en web <https://carnegieendowment.org/posts/2023/07/nato-enlargement-didnt-cause-russias-aggression> (Acceso: 22 de agosto de 2026)

Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, BOE núm. 276, Viernes 18 noviembre 2005. Madrid: BOE. Disponible en

<https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/LO-defensa-nacional-2005.pdf> (Acceso: 21 de agosto de 2026).

Lissner, Rebecca. 2026. “NATO Has Become a Zombie Alliance”, *Foreign Policy, Spring 2026*: 23-25.

Marquina Barrio, Antonio. 1986. *España en la seguridad occidental 1939-1986*.

Madrid: Ediciones Ejercito.

Meister, Stefan. 2022. A Paradigm Shift: EU-Russia Relations After the War in Ukraine. Carnegie Europe. Disponible en web

<https://carnegieendowment.org/europe/research/2022/11/a-paradigm-shift-eu-russia-relations-after-the-war-in-ukraine> (Acceso: 22 de agosto de 2026)

National Security Strategy of the United States. 2025. Disponible en <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf> (Acceso: 23 de agosto de 2026)

Real Decreto 1150/2021, de 28 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2021, Texto consolidado. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2021/BOE-A-2021-21884-consolidado.pdf> (Acceso: 21 de agosto de 2026)

Roldán, José E. 2022. "Desarrollo normativo de la política de defensa (1978-2020)", en Roldán, José E. y Moliner, Juan A. (Coord, y ed.). (2022). *Evolución y desarrollo de la política de defensa de España (1978-2020)*. Astorga: El críticón