



Cuadernos de Estrategia 192 Hacia una estrategia de seguridad aeroespacial

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA

Capítulo primero

Ideas que se convierten en soluciones. Teorías estratégicas sobre la seguridad aeroespacial en el siglo XXI

Javier Jordán Enamorado

Resumen

Este capítulo se ocupa de los antecedentes de una estrategia de seguridad aeroespacial. Para ello se centra en la corriente de las ideas, de las soluciones a los problemas de seguridad que debe afrontar tal estrategia. El capítulo profundiza en los elementos de una estrategia de estas características, en los fines, modos y medios. Plantea dos posibles enfoques sobre los fines, extraídos de la teoría realista de las Relaciones Internacionales: realismo ofensivo y realismo defensivo. A partir de ellos explora los modos y medios correspondientes a cada uno de esos enfoques.

En paralelo, el capítulo aborda otras cuestiones relacionadas como la conveniencia o no de distinguir entre teorías del poder aéreo y de poder espacial. También se abordan las amenazas de carácter estatal y no estatal en este ámbito, así como las respuestas a ellas.

Palabras clave

Estrategia, poder aéreo, poder espacial, políticas públicas, relaciones internacionales.

Javier Jordán Enamorado

Abstract

This chapter addresses the background to an aerospace security strategy. For this, it focuses on the flow of ideas, on solutions to the security problems that such strategy must face. The chapter delves into the elements of a strategy of these characteristics, in the ends, ways and means. It raises two possible approaches to ends, drawn from the realist theory of International Relations: offensive realism and defensive realism. From them he explores the ways and means corresponding to each of these approaches.

In parallel, the chapter addresses other related issues such as whether or not to distinguish between airpower and spacepower theories. It also addresses state and non-state threats in this area, as well as the responses to them.

Keywords

Strategy, Air power, space power, public policies, international relations.

Ideas que se convierten en soluciones. Teorías estratégicas...

Introducción

Una Estrategia de Seguridad Aeroespacial, como documento diferenciado, con entidad propia —aunque enmarcado en una Estrategia de Seguridad Nacional— supone una novedad en el panorama programático de los Estados avanzados. En consecuencia, este capítulo pretende responder a la siguiente pregunta: ¿bajo qué presupuestos teóricos y en respuesta a qué problemas se plantea la elaboración de una Estrategia de Seguridad Aeroespacial?

Este capítulo se articula siguiendo la Aproximación de las Corrientes Múltiples (*The Multiple Streams Approach*)¹. Y utiliza como hilo conductor las tres corrientes identificadas por Kingdon: la de los problemas, la de la política pública (*policy*) y la del debate y decisión política (*politics*). La sencillez y flexibilidad de la propuesta de Kingdon hace posible aplicarla a casos de estudio muy variados², incluido un tema tan poliédrico y poco estructurado como son los antecedentes de una Estrategia de Seguridad Aeroespacial: cuestión solicitada al autor de este capítulo.

La aproximación de las corrientes múltiples: cómo las ideas se convierten en soluciones

La propuesta teórica de John Kingdon se enmarca en una visión más amplia de los procesos de formulación de alternativas y toma de decisiones de las políticas públicas donde coinciden los siguientes factores³:

- Ambigüedad. Existe una realidad objetiva pero a la vez hay muchas maneras de entender y definir un problema público.
- Competencia por captar la atención de los decisores políticos. Pocos problemas alcanzan los primeros puestos de la agenda.
- Proceso de selección imperfecto. La información sobre la que se basa la decisión política es a menudo fragmentaria, incompleta o puede estar sujeta a diversas interpretaciones.
- Escasez de tiempo. Que obliga a adoptar decisiones antes de que las preferencias sean claras y hayan sido debidamente sopesadas.

¹ Propuesta por Kingdon, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, HaperCollins, New York, 1995, pp. 77-86. Se trata de una referencia fundamental en la literatura de análisis de políticas públicas.

² Cairney, Paul, y Jones, Michael D. «Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of this Universal Theory?». *The Policy Studies Journal*, Vol. 44, n.º 1, 2016, pp. 37-58. Se trata de una referencia fundamental en la literatura de análisis de políticas públicas.

³ Kingdon, *op. cit.*, pp. 77-86; Cairney, Paul, y Jones, Michael D. «Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of this Universal Theory?», *The Policy Studies Journal*, Vol. 44, n.º 1, 2016, p. 39.

Javier Jordán Enamorado

- Racionalidad limitada. El proceso de toma de decisiones no es a menudo lineal ni perfectamente racional.

Dicho de otro modo, ni los problemas, ni los objetivos de los decisores políticos se encuentran siempre claramente definidos. Y a veces esa ambigüedad, y la aparición fortuita de estructuras de oportunidad, hacen posible la influencia de quienes consideran tener la solución adecuada a un determinado problema.

A partir del carácter dinámico, desestructurado y hasta cierto punto fortuito del proceso de toma de decisiones, Kingdon elabora la metáfora de las tres corrientes⁴:

- Corriente de los problemas (*problem stream*). Los problemas son inadecuaciones percibidas entre lo que es y lo que debería ser. Tienen a menudo una base objetiva, pero frecuentemente su definición es resultado de un proceso subjetivo y deliberativo que no escapa al propio juego político. Solo una fracción muy reducida de esos problemas recibe atención por parte del decisor político, por lo que en caso de que se logre debe ser aprovechada para actuar antes de que se dirija a otro problema. Hay ciertos asuntos sobre los que se enfoca la atención de manera inmediata (una crisis, un atentado terrorista) pero también hay cuestiones problemáticas que sin llegar a materializarse pueden recibir atención porque existen soluciones preparadas para hacerles frente.
- Corriente de las políticas públicas (*policy stream*). De manera gráfica Kingdon sitúa las etapas iniciales de la formulación de una solución política en el «caldo primitivo de políticas públicas» (*policy primeval soup*)⁵. Alguien propone el primer esbozo de una idea traducible en una política pública, otros la matizan, otros a su vez la modifican y, poco a poco, esa idea evolucionada va ganando aceptación en la red de política pública donde eventualmente se pondría en práctica⁶. Según Kingdon, en este lento proceso de desarrollo, donde la atención política va y viene, juegan un papel crucial los «emprendedores de la política pública» (*policy entrepreneurs*) que dan forma a la solución propuesta y esperan convertirla en realidad en el momento en que surja un problema que demande y permita su puesta en práctica⁷.
- Corriente de la política (*political stream*). Es la corriente de los decisores políticos. Su atención al problema y su receptividad a la solución propuesta depende de distintos factores: preferencias y creencias personales, percepción sobre el sentir de la opinión pública, mensajes de aprobación o rechazo que llegan de otros actores políticos, etcétera.

⁴ Kingdon, *op. cit.*, pp. 87-88.

⁵ Kingdon, *op. cit.*, pp. 116-117.

⁶ Esa red se refiere a patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que se forman alrededor de los problemas y/o de los programas de políticas. Las redes de políticas públicas forman el contexto donde tiene lugar el proceso político.

⁷ Kingdon, *op. cit.*, pp. 179-183.

Ideas que se convierten en soluciones. Teorías estratégicas...

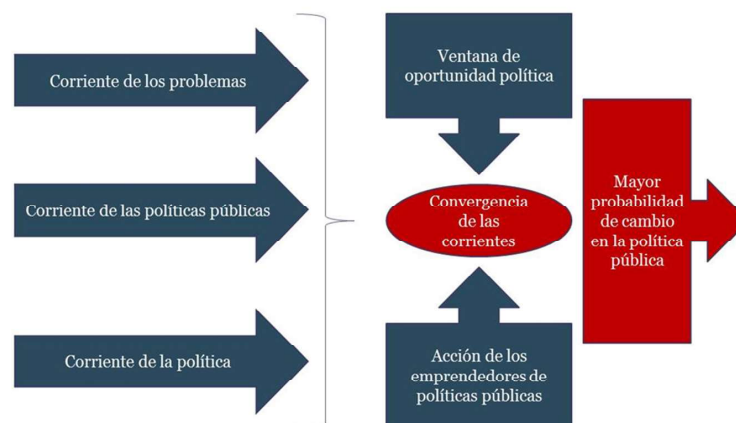


Figura 1. Modelo de corrientes de John Kingdon.

Según Kingdom, las ideas se convierten en soluciones —en políticas públicas— en el momento en que, en lo referido a una determinada cuestión, estas tres corrientes convergen y dan a luz una decisión política, aplicada a un problema concreto y sobre la base de una idea preexistente. La coincidencia de las tres corrientes se ve favorecida por las «ventanas de oportunidad política» que permiten la puesta en práctica de cambios sustanciales en una determinada política pública. En dicha convergencia desempeñan un papel fundamental los emprendedores de políticas públicas que aprovechan esas circunstancias para promover la solución que consideran más adecuada frente a la corriente de los problemas. Un cambio de Gobierno puede dar lugar a una de esas *policy windows*, también un acontecimiento social percibido como problemático y que requiera una respuesta inmediata y resolutiva por parte de los decisores públicos.

La corriente de las políticas públicas: generando soluciones en seguridad aeroespacial

Kingdon nos ofrece un marco interpretativo que ayuda a poner en orden los diversos factores que contribuyen a la elaboración de una estrategia de seguridad aeroespacial. Abordar sistemáticamente todas esas variables sería tarea de un equipo de trabajo que analice el comportamiento de las variables en países y en períodos temporales concretos. En este capítulo, sin embargo, nos centraremos en el pensamiento estratégico sobre el poder aéreo y sobre el poder espacial en el siglo XXI. Aunque la estrategia merezca el título de aeroespacial, pronto veremos que el desarrollo teórico ha transitado por caminos en gran medida paralelos, que solo en las últimas décadas han llegado a converger y sin llegar a fusionarse del todo.

Javier Jordán Enamorado

Nuestro capítulo se enmarca por tanto en la corriente de las políticas públicas (*policy stream*) identificada por Kingdon. En el ámbito dinámico de las ideas que acaban convirtiéndose en actuaciones continuadas del Gobierno y de la Administración en respuesta a problemas públicos.

Son varios los cauces por los que discurre esta corriente, que a la postre puede acabar generando una estrategia de seguridad aeroespacial. Por un lado, está como decimos el pensamiento estratégico asociado al poder aéreo y al poder espacial. Por otro, se ha consolidado una concepción de la seguridad multidimensional e integrada. Una idea que tomó forma reconocible en los últimos años de la Guerra Fría y que es ampliamente aceptada en la actualidad.

Y, en tercer lugar, los Estados son cada vez más conscientes de la importancia de contar con grandes estrategias generales (Estrategias de Seguridad Nacional) y con estrategias específicas. Son una consecuencia del carácter poliédrico de las amenazas y riesgos a la seguridad, que exige sistemas de coordinación interdepartamentales y de la cooperación internacional. Además, el carácter integral de esas estrategias generales y específicas no obedece exclusivamente a la multidimensionalidad de la seguridad, sino a la naturaleza comprensiva de cualquier buena estrategia⁸.

De esas tres líneas: 1) multidimensionalidad de la seguridad, 2) estrategias integradas, y 3) teorías estratégicas de los poderes aéreo y espacial, han ido surgiendo ideas, propuestas y recomendaciones de actuación, que constituyen la corriente de las políticas públicas de nuestro caso de estudio.

Y, de nuevo, volvemos a seleccionar. Además de orientar nuestra atención exclusivamente al *policy stream*, en este capítulo solo trataremos en detalle el pensamiento estratégico aéreo y el espacial a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001. La multidimensionalidad de la seguridad y el desarrollo teórico de las estrategias de seguridad nacional ya han sido abordados en profundidad en otros trabajos previos, muchos de ellos elaborados en el seno del propio CESEDEN y del IEEE, y a ellos nos remitimos⁹.

⁸ Gray, Colin S. *Modern Strategy*, Oxford University Press, Oxford, 1999, pp. 16-47.

⁹ Puede ahondarse en la multidimensionalidad de la seguridad en publicaciones del IEEE como: Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Los potenciadores de riesgo*, Cuaderno de Estrategia, n.º 159, Ministerio de Defensa, Madrid, 2013; Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Actores armados no estatales: retos a la seguridad global*, Cuaderno de Estrategia, n.º 152, Ministerio de Defensa, Madrid, 2011; Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Nuevos riesgos para la sociedad del futuro*, Cuaderno de Estrategia, n.º 120, Ministerio de Defensa, Madrid, 2003. Sobre estrategias de seguridad nacional puede consultarse como trabajo de referencia: Ballesteros, Miguel Ángel, *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2016.

Ideas que se convierten en soluciones. Teorías estratégicas...

Importancia de las teorías en la elaboración de estrategias

En algunos contextos el adjetivo «teórico» posee una carga peyorativa, evocando una abstracción de dudosa utilidad práctica. Esta percepción —que en ocasiones se encuentra justificada— nos lleva a insistir en el rol que desempeñan las teorías en la elaboración de las estrategias. Con el modelo de Kingdon ya hemos situado su lugar dentro del proceso político: en el *policy stream*. Veamos ahora qué papel juegan en el diseño de cualquier estrategia.

Según Colin S. Gray, los tres elementos toda estrategia —fines, modos y medios (*ends-ways-means*)— dependen de una serie de suposiciones (*assumptions*) sobre la validez y conveniencia de cada uno de ellos¹⁰. Inicialmente se trata de hipótesis (en plural). En el fondo toda política pública es una hipótesis de mejora con respecto a la situación social sobre la que se va a incidir. Y, en la medida en que la estrategia se aplica de manera reiterada, esas hipótesis se van desechando, matizando o se va aceptando su acierto. Siempre con cautelas en cuanto a su capacidad de generalización. Al articularse de manera coherente las hipótesis dan lugar a teorías, que orientadas a la acción (la estrategia no es nada si no es pragmática) se convierten en teorías estratégicas.

Al mismo tiempo, como señala Hew Strachan, la estrategia —y hemos de asumir que también la teoría estratégica que subyace tras ellas— no ha de convertirse nunca en una camisa de fuerza. Debe ser flexible y adaptable a las circunstancias cambiantes del entorno, retroalimentándose continuamente de él¹¹. En esa misma línea, Lawrence Freedman advierte que los

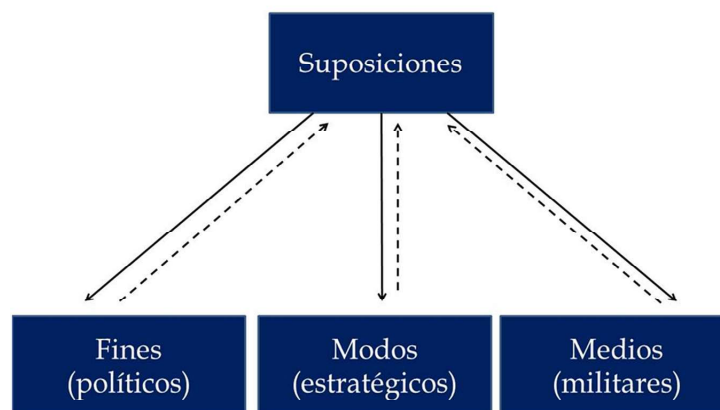


Figura 2. Elementos de la estrategia. Fuente: Adaptado de Gray, Colin S. *Strategy & Defence Planning. Meeting the Challenge of Uncertainty*, Oxford University Press, Oxford, 2016, p. 61.

¹⁰ Gray, Colin S. *Perspectives on Strategy*, Oxford University Press, Oxford, 2013, pp. 28-30.

¹¹ Strachan, Hew, *The Direction of War: Contemporary Strategy in Historical Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 266-267.

actores de los fenómenos sociales se comportan con libertad, de manera impredecible; a diferencia de las partículas químicas que permiten establecer leyes en las Ciencias Naturales¹².

Colin S. Gray señala también que el planeamiento de Defensa supone, en último término, la puesta en práctica de una teoría estratégica¹³. El plan se basa en una teoría que predice las consecuencias que se derivarán al ejecutar determinadas acciones siguiendo un camino preestablecido con los medios disponibles. Por tanto, una teoría estratégica del poder aéreo y del poder espacial deberá ser capaz de explicar el rol que desempeña dicho poder en el diseño e implementación las políticas del Estado, particularmente de las de seguridad y defensa, así como de la relación existente con otros instrumentos de poder, en el ámbito militar el terrestre, el naval y el cibernético¹⁴.

La cuestión no es menor. Después de revisar las estrategias de Estados Unidos durante trece años de guerras tras los atentados del 11 de septiembre, un trabajo colectivo de la *RAND Corporation* concluía que los responsables políticos norteamericanos no siempre hicieron lo suficiente para informarse y contrastar sus suposiciones en relación a los fines-modos-medios, ni calibrar de manera adecuada las consecuencias de sus acciones¹⁵. Es decir, decisiones de enorme calado como la invasión de Irak y los incrementos sustanciales de fuerzas (*surge*) en aquel país por la Administración Bush, así como la política antiterrorista de la Administración Obama basada en ataques con drones y fuerzas de operaciones especiales, se adoptaron en base a teorías estratégicas no siempre sólidas.

Por ello, de cara a la elaboración de una estrategia de seguridad aeroespacial resulta aconsejable una revisión de los supuestos sobre los fines, modos y medios. Así como de la teoría estratégica en la que dichos supuestos se inspiran.

Poder aéreo, poder espacial o ¿poder aeroespacial?

La puesta en órbita del *Sputnik* y el desarrollo de los primeros misiles balísticos intercontinentales (ICBM) en la década de 1950 ampliaron la competen-

¹² Freedman, Lawrence. *Strategy: A History*, Oxford University Press, Oxford, 2013 (version Kindle).

¹³ Gray, Colin S. *Air Power for Strategic Effect*. Air University Press, Maxwell Air Force Base, Alabama, 2012, p. 21.

¹⁴ Sheldon, John B., y Gray, Colin S. «Theory Ascendant? Spacepower and the Challenge of Strategic Theory», en Lutes, Charles D., y Hays, Peter L. (ed.), *Toward a Theory of Space Power*, National Defense University, Washington, 2015, p. 311.

¹⁵ Robinson, Linda; Miller, Paul D.; Gordon, John; Decker, Jeffrey; Schwille, Michael; y Cohen, Raphael S. *Improving Strategic Competence. Lessons from 13 Years of War*, RAND Corporation, Santa Monica, 2014, pp. 34-43.

Ideas que se convierten en soluciones. Teorías estratégicas...

cia entre grandes potencias al espacio exterior¹⁶. Ese fue el contexto donde se acuñó el término de poder aeroespacial¹⁷.

A pesar de la enorme sinergia entre los ámbitos aéreo y espacial, la diferencia entre uno y otro resulta evidente, concretada por ejemplo en la dificultad de acceso al espacio extraatmosférico y en las órbitas de los satélites estudiadas por la astrodinámica. También existe una distinción jurídica vinculada a la soberanía estatal, que justifica una rama del Derecho especializada en el espacio ultraterrestre. Ciertamente no hay consenso con respecto al límite geográfico preciso, pero se trata de dos regulaciones jurídicas claramente diferenciadas. Desde el punto de vista militar, las disparidades entre el ámbito aéreo y espacial también son relevantes en términos de flexibilidad, alcance, empleo directo para el combate y carácter mayoritariamente tripulado o no de los medios¹⁸.

Por ello, es correcto hablar de poder aeroespacial, por la estrecha interacción que existe entre ambos en la actualidad, pero al mismo tiempo conviene distinguir entre uno y otro a la hora elaborar teorías estratégicas sobre el poder aéreo y sobre el poder espacial.

La *USAF* entiende el poder aéreo (no se refiere a él como «aeroespacial») como «la capacidad de proyectar poder militar o influencia mediante el control y explotación del aire, espacio y ciberespacio para alcanzar objetivos estratégicos, operacionales y tácticos»¹⁹. Dicha definición se asemeja a la propuesta por Colin S. Gray con carácter más académico. Este autor se basa en la del general norteamericano William Mitchell, uno de los clásicos de la teoría estratégica del poder aéreo. Según Colin S. Gray, el poder aéreo es la «capacidad de hacer algo [estratégicamente útil] desde el aire»²⁰. La introducción de este matiz resulta fundamental, pues de lo contrario el poder aéreo, entendido exclusivamente como una capacidad, quedaría desconectada de la estrategia, que como ya hemos señalado está compuesto por fines, modos y medios. Aunque resulte obvio decirlo, para que el poder aéreo logre efectos estratégicos es necesario establecer un puente entre las acciones militares desde el aire y los objetivos políticos. En su ausencia, si existe una desconexión entre el empleo del poder aéreo y los objetivos políticos, por

¹⁶ Wagner, John W. *Spacepower Theory: Lessons from the Masters*, Air University, Maxwell Air Force Base, Alabama, 2005, p. v.

¹⁷ Drew, Dennis M. «The Essence of Aerospace Power: What Leaders Need to Know», *Aerospace Power Journal*, summer 2001, pp. 23-31.

¹⁸ Robinson, Alec M. *Distinguishing Space Power from Air Power: Implications for the Space Force Debate*, Air University Press, Maxwell Air Force Base, Alabama, 1998; Lewis, James Andrew, «Neither Mahan nor Mitchell: National Security Space and Spacepower, 1945-2000», en Lutes, Charles D., y Hays, Peter L. (ed.), *Toward a Theory of Space Power*, National Defense University, Washington, 2015, p. 286. Lewis, James Andrew.

¹⁹ United States Air Force, *Basic Doctrine Vol. 1*, Disponible en: <https://doctrine.af.mil/download.jsp?filename=Volume-1-Basic-Doctrine.pdf>.

²⁰ Gray, Colin S. *Air Power for Strategic Effect*, p. 149.

falta de estrategia o por una estrategia mal concebida, la efectividad de la herramienta disminuirá gravemente, por muy capaz que sea.

En cuanto al poder espacial, John B. Sheldon y Colin S. Gray lo definen como la capacidad de ejercer desde el espacio una rápida y continuada influencia en tiempos de paz, crisis o guerra²¹. Dicha influencia también puede incluir la negación del uso del espacio a un rival o rivales en el contexto de un conflicto²². En Estados Unidos la publicación *JP 3-14* conjunta sobre Operaciones Espaciales define el poder espacial como «la fuerza total de las capacidades de una nación para influir y llevar a cabo actividades dirigidas a, en, a través de o desde el espacio, para conseguir sus objetivos»²³.

Comprobamos así que tanto la doctrina oficial norteamericana como la teoría estratégica académica coinciden en distinguir conceptualmente el poder aéreo del poder espacial. Y así lo haremos en nuestro trabajo. Sin embargo, insistimos en que dicha delimitación conceptual no se traduce en una barrera funcional. Desde una perspectiva práctica, los dos ámbitos interactúan y son sinérgicos entre sí²⁴. En la guerra del Golfo de 1991, la vinculación del ejercicio de ambos poderes fue inseparable y dicha tendencia se ha intensificado con los años. Aquella campaña aérea, que fue uno de los pilares esenciales de la victoria, no se pudo entender sin el empleo de la red de satélites de comunicaciones, navegación, y observación²⁵. Hasta el punto de que algunos autores se refieren a ella como la «primera guerra espacial»²⁶. A raíz de aquella experiencia los países industrializados han comprendido la importancia del poder espacial desde la perspectiva de la seguridad y defensa y muchos de ellos han puesto en marcha sus propios programas espaciales con fines militares²⁷. La campaña aérea de Afganistán de 2001 vinculó aún más las dos dimensiones por el empleo de las municiones JDAM guiadas por GPS, lanzadas desde B-1 y B-52 (en Kosovo solo el B-2 estaba capacitado para utilizarlas)²⁸. La continui-

²¹ Gray, Colin S., y Sheldon, John B. «Spacepower and the Revolution in Military Affairs: A Glass Half-Full?», en Hays, Peter L., Smith, James M., Van Tassel, Alan R., y Walsh, Guy M. *Spacepower for a New Millennium: Space and U.S. National Security*, McGraw-Hill, New York, 2000, p. 254.

²² Robinson, *op. cit.*, p. 23. Gray, Colin S. «The Influence of Space Power upon History», *Comparative Strategy*, Vol. 15, n.º 4, 1996, pp. 293-308.

²³ Disponible en: http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp3_14.pdf.

²⁴ White, Thomas D. «Air and Space are Indivisible», prefacio al libro *The United States Air Force Report on the Ballistic Missile*, Doubleday & Co., Inc. New York 1958. Disponible como archivo en: <http://www.airforcemag.com/MagazineArchive/Documents/2007/October%202007/1007keeperfull.pdf>.

²⁵ Lambeth, Benjamin, «Air Power, Space Power and Geography», *Journal of Strategic Studies*, Vol. 22, n.º 2-3, 1999, pp. 63-82; Olsen, John Andreas, «Operation Desert Storm, 1991», en Olsen, John Andreas, *A History of Air Warfare*, Potomac Books, Dulles, Virginia, 2010, pp. 177-200.

²⁶ Lewis, *op. cit.*, p. 286.

²⁷ Dolman, *op. cit.*, p. 66.

²⁸ Lambeth, Benjamin. «Operation Enduring Freedom, 2001», en Olsen, *op. cit.*, p. 270.

Ideas que se convierten en soluciones. Teorías estratégicas...

dad funcional de los espacios aéreo y extraatmosférico es entendida actualmente por la USAF como la «dimensión vertical» de la guerra²⁹.

Desde esta perspectiva, y aunque se diferencie entre poder aéreo y poder espacial (y entre sus respectivas teorías) sí tiene sentido hablar de estrategias aeroespaciales, pues con ello se acentúa tanto el carácter integral de la estrategia, como la creciente vinculación de los dos ámbitos.

Una visión del poder aéreo y del poder espacial desde la teoría realista de las relaciones internacionales

Una vez expuesto el papel de las teorías en la elaboración de las estrategias, y aclarados los conceptos fundamentales, pasamos al núcleo central del capítulo. Siguiendo con el esquema de fines-modos-medios vamos a poner en relación las teorías del poder aéreo y del poder espacial con la teoría Realista de las Relaciones Internacionales.

La perspectiva que vamos a presentar es hasta cierto punto novedosa. Tradicionalmente se ha teorizado sobre el para qué, cómo y con qué dentro del repertorio de instrumentos militares, dando por supuesto que en último término los objetivos del nivel político consisten en la defensa de los intereses nacionales (el primero de ellos la supervivencia) y, en consecuencia, en la victoria en la guerra. Siendo esto correcto en líneas generales, lo cierto es que la perspectiva se amplía cuando profundizamos en las diversas corrientes de la teoría Realista de las Relaciones Internacionales. La búsqueda del interés nacional, la atención a las amenazas a la seguridad, un mundo donde los Estados se rigen bajo el principio de autotutela (ellos son los garantes últimos de su propia seguridad) los juegos de alianzas y los equilibrios de poder... todos ellos son elementos de la tradición realista, que subyace en la política de seguridad y defensa de la mayor parte de los Estados³⁰.

Sin embargo, la corriente realista ha experimentado un desarrollo que va mucho más allá de esos principios clásicos. Por tanto, y sin perder de vista la orientación eminentemente práctica de este capítulo (proporcionar ideas para una estrategia de seguridad aeroespacial) vamos a centrar nuestra atención en las dos grandes vertientes del realismo estructural contemporáneo: el ofensivo y el defensivo. Ambos adjetivos pueden confundir. Como veremos a continuación, no aluden a que los Estados que inspiran su doctrina en uno u otro lo hagan por medio de estrategias militares —y mucho menos tácticas— ofensivas o defensivas. Conviene eludir la carga semántica

²⁹ Grant, Robert, *Vertical and Horizontal Forces: A Framework for Understanding Airpower Command and Control*, School of Advanced Military Studies, Fort Leavenworth, Kansas, 2014.

³⁰ Walt, Stephen M. «The Enduring Relevance of the Realist Tradition», en Katznelson, Ira, y Milner, Helen V. (ed.), *Political Science: State of the Discipline*, New York: W.W. Norton, 2003, pp. 197-230.

negativa del término «ofensivo». En la práctica, un Estado cuya política se ajuste al realismo ofensivo puede emplear estrategias y tácticas ofensivas y defensivas, y lo mismo sucede con el realismo defensivo. La diferencia entre una visión y otra del realismo se encuentra en la actitud de los Estados hacia la distribución de poder relativo en el sistema internacional, algo que vamos a tratar con más detalle en los siguientes epígrafes.

Realismo ofensivo: la superioridad como fin en el triángulo de la estrategia

La referencia obligada de esta corriente realista es John Mearsheimer³¹. El realismo ofensivo forma parte del realismo estructural, que trata de explicar el comportamiento exterior de los Estados a partir del nivel de análisis del sistema. La estructura, marcada por un lado por la anarquía internacional —la ausencia de una autoridad supranacional que garantice de manera efectiva la seguridad de los Estados— y, por otro, por la distribución de poder relativo —que lleva a que unos países sean más poderosos que otros— condiciona de manera significativa la política exterior y de defensa.

Mearsheimer centra su teoría en las grandes potencias por ser estas quienes ejercen una mayor influencia sobre el sistema internacional. Mearsheimer, define como gran potencia a aquel Estado con suficiente poder militar para enfrentarse en una guerra abierta a la potencia más poderosa del mundo y, o bien vencerla, o bien debilitarla seriamente³². A día de hoy, la principal potencia del sistema es Estados Unidos. Y, a partir de ese patrón, podríamos entender como gran potencia a Rusia, China, India y en menor medida a Reino Unido y Francia. Con cierta cautela la propuesta de Mearsheimer también se podría trasladar al análisis regional. De ese modo, identificaríamos por ejemplo como grandes potencias en Oriente Medio a Irán, Arabia Saudí, Turquía, Israel y Egipto. Lo mismo puede aplicarse a otras regiones del mundo, pero a sabiendas de que Mearsheimer propone su teoría desde la perspectiva del sistema internacional en su conjunto y de que no todos sus principios son siempre aplicables a escala regional.

Una idea distintiva del enfoque de Mearsheimer es que las grandes potencias son revisionistas. Una gran potencia solo se sentirá satisfecha con el *statu quo* cuando se convierta en hegemónica. Como en la práctica ninguna puede alcanzar dicha posición (salvo a escala regional) la relación entre ellas está abocada a una competencia permanente, compatible no obstante con la cooperación en asuntos de interés común.

Mearsheimer llega a esta conclusión a partir de los siguientes principios³³:

³¹ Mearsheimer, John, *The Tragedy of Great Power Politics*, Norton, New York, 2003.

³² *Ibid.*, p. 5.

³³ *Ibid.*, pp. 30-32.

Ideas que se convierten en soluciones. Teorías estratégicas...

- El sistema internacional es anárquico. No hay una autoridad central que proteja a unas potencias de otras.
- Las grandes potencias son actores racionales y prestan atención a las consecuencias a corto, medio y largo plazo de sus acciones.
- La supervivencia es el objetivo básico y principal de cualquier Estado. Las grandes potencias pueden perseguir otro tipo de intereses, como promover el bienestar de sus ciudadanos, mantener la cohesión social, extender la democracia o velar por la defensa de los derechos humanos. Pero por encima de todos ellos se encuentra la seguridad nacional.
- Por definición, las grandes potencias disponen de capacidades para dañarse seriamente unas a otras.
- Los estadistas no conocen con certeza las intenciones de los dirigentes de otros Estados. El incremento de poder de una gran potencia suscita temor e incertidumbre en el resto. Los Estados prestan atención a las capacidades materiales de los demás. No solo a las intenciones de los otros, ya que esas intenciones —además de ser difíciles de escrutar— pueden variar con el tiempo. Una gran potencia no debe descartar por completo el enfrentamiento futuro con otra gran potencia.

Mearsheimer distingue entre poder actual y poder potencial. El primero se refiere a las fuerzas militares de un país en un momento dado, mientras que el poder potencial se basa en la riqueza y el volumen de población: dos factores clave en la generación de poder militar. El poder potencial no es un indicador definitivo porque:

- El Gobierno puede tomar la decisión de convertir en poder actual/militar solo una fracción de su potencial.
- La conversión de poder potencial en actual puede realizarse con más o menos eficiencia.
- La fuerza militar generada puede tener mayor o menor capacidad de proyección. A menor proyectabilidad, menor poder militar efectivo.

Mearsheimer respalda sus argumentos examinando el comportamiento histórico de seis grandes potencias³⁴. Según este autor, las únicas grandes potencias que defienden el *statu quo* son aquellas que ostentan una posición hegemónica a nivel regional (como, por ejemplo, Estados Unidos en el hemisferio occidental) pero incluso estas no se sienten cómodas teniendo iguales en otras regiones, por lo que procuran que al menos dos potencias se contrapesen mutuamente. Si es preciso intervienen como equilibradores de ultramar (*offshore balancers*) para impedir la aparición de potencias hegemónicas en otras áreas regionales³⁵. A día de hoy, Washington fomenta el equilibrio contra Irán en Oriente Medio, contra Rusia en su antigua área de

³⁴ Japón de 1868 a 1945, Alemania de 1862 a 1945, la Unión Soviética de 1917 a 1991, Italia de 1861 a 1943, Gran Bretaña de 1792 a 1945, y Estados Unidos de 1800 a 1990.

³⁵ Según Mearsheimer, ese fue el motivo de que Estados Unidos tratara de evitar que la Alemania del Káiser (Primera Guerra Mundial), la Alemania nazi y Japón (Segunda Guerra

influencia en Europa del Este y Asia Central, y frente a China en Asia Pacífico. Desde este punto de vista, podríamos sospechar que una Unión Europea firme y coherente en el plano exterior tampoco resultaría acorde con los intereses norteamericanos. Al menos, esa parece ser la perspectiva de la actual Administración Trump.

Algunos autores consideran característico del realismo ofensivo la conducta agresiva y el deseo de expansión territorial³⁶. En efecto, la Francia de Napoleón, la Alemania nazi, o la URSS de Stalin encarnaron el realismo ofensivo. Sin embargo, en el siglo XXI una acción exterior de esa naturaleza sería contraproducente, como en gran medida ya quedó demostrado a lo largo del pasado siglo³⁷. Mearsheimer señala, por tanto, que aun sin descartar por completo las guerras de agresión en circunstancias excepcionales, las grandes potencias recurren en la actualidad a estrategias más sutiles para incrementar su cuota de poder relativo. El modo de hacerlo varía: apoyar a terceros para que desangren a un rival en conflictos armados por delegación (*proxy war*), socavar la cohesión de una alianza adversaria o apoyar movimientos opositores extremos, e incluso insurgencias, contra una potencia rival³⁸. Muchas de esas estrategias son encuadrables en el concepto conocido como «zona gris»³⁹.

Por tanto —y esta es la piedra angular del realismo ofensivo— las grandes potencias se afanan por acumular una cuota de poder relativo mayor que el resto de grandes potencias. El resultado es una competencia interminable ya que, aunque una gran potencia sea objetivamente superior a las demás, nunca sabrá con certeza si cuenta con suficiente poder en el presente o si continuará siendo más poderosa en el futuro. La anarquía internacional, la percepción de inseguridad y la incertidumbre alimentan el deseo de acumular más poder que los posibles rivales.

Nos hemos extendido en esta explicación porque, si un Estado orienta su acción exterior según los principios del realismo ofensivo, esto afectará a su vez a la elección de una u otra teoría del poder aéreo y del poder espacial. Recordemos que las teorías estratégicas plantean hipótesis de mejora sobre las que se sustentan las estrategias. Esas teorías estratégicas se ven seriamente afectadas por los planteamientos que provienen de teorías de nivel

Mundial) y la Unión Soviética (Guerra Fría) consiguiesen la supremacía regional en Europa o en Asia Pacífico. Mearsheimer, *op. cit.*, p. 41.

³⁶ Tang, Shiping, *A Theory of Security Strategy for Our Time: Defensive Realism*, Palgrave MacMillan, New York, 2010, p. 108; Snyder, Glenn H. «Mearsheimer's World-Offensive Realism and the Struggle for Security. A Review Essay», *International Security*, Vol. 27, n.º 1, 2002, pp. 149-173.

³⁷ Snyder, Jack, *Myths of Empire. Domestic Politics and International Ambition*, Cornell University, New York, 1991.

³⁸ Mearsheimer, *op. cit.*, pp. 153-156; Tang, *op. cit.*, p. 109.

³⁹ Baqués, Josep, «Hacia una definición del concepto "Gray Zone" (GZ)», *Documento de Investigación del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2/2017.

Ideas que se convierten en soluciones. Teorías estratégicas...

superior —como la de Mearsheimer— que tratan de explicar las grandes líneas de la acción exterior de los Estados.

Mearsheimer centra su atención en las grandes potencias. Nosotros haremos lo mismo cuando pongamos en relación la teoría realista ofensiva con las teorías estratégicas del poder aéreo y del poder espacial. Concretamente estudiaremos el caso de Estados Unidos por ser la mayor potencia del sistema y por existir abundante información sobre sus teorías estratégicas.

El realismo defensivo y la autolimitación en los fines

El realismo defensivo es la otra gran corriente del realismo estructural: reconoce la importancia de los factores sistémicos al explicar la conducta exterior de los Estados. En particular la anarquía y la distribución de poder, así como la preocupación por la seguridad. La combinación de esos tres factores explica un tipo de comportamiento reconocible a lo largo de la Historia como es el equilibrio de poder: la coalición entre distintos Estados con el fin de contrapesar a uno más poderoso.

Desde la perspectiva del realismo defensivo, 1) la geografía, 2) las capacidades militares y 3) la existencia en un determinado territorio con recursos altamente valorados y explotables por un potencial agresor, influyen en que la actuación militarmente ofensiva de unos Estados contra otros sea más o menos factible y/o provechosa. Estas tres variables favorecen una estrategia agresiva, se incrementan la percepción de inseguridad y la posibilidad de conflicto y cuando la dificultan, hay mayor margen para la confianza mutua y la cooperación.

En esta misma línea, Stephen M. Walt, uno de los autores de referencia del realismo defensivo, habla del «equilibrio de la amenaza» como alternativa explicativa al equilibrio de poder⁴⁰. Según Walt, los Estados crean coaliciones de contrapeso solo si perciben a una determinada potencia como amenazante, no por el simple hecho de que esta goce de mayor poder relativo. De acuerdo con esta propuesta, los Estados evalúan la amenaza que podría representar una potencia en función de cuatro criterios: 1) poder agregado (población, tamaño del país, recursos económicos...), 2) proximidad geográfica, 3) capacidades militares que permiten acciones militares ofensivas y 4) intenciones agresivas. Por ejemplo, los Estados europeos perciben a Estados Unidos como un aliado antes que como a un enemigo, a pesar de que este les supere ampliamente en términos de poder militar relativo.

A partir de esta visión de las relaciones entre Estados el realismo defensivo entiende que:

⁴⁰ Walt, Stephen M. «Alliance Formation and the Balance of World Power», *International Security*, vol. 9, n.º 4, 1985, pp. 3-43.

- La estrategia más adecuada para alcanzar la seguridad es una política militar defensiva. Respaldada por la capacidad de defender los intereses vitales sin incurrir en costes económicos excesivos y transmitiendo el mensaje de que no se albergan intenciones hostiles a otros Estados partidarios del *statu quo*⁴¹.
- La conquista militar es difícil y no resulta provechosa. Además de provocar el contrapeso de los defensores del *statu quo*, el rechazo de la población autóctona contra la potencia ocupante y la extensión del modelo económico posindustrial —donde el control directo de más territorio, población o recursos materiales no garantiza mayor riqueza— disminuyen drásticamente la rentabilidad económica y política de las conquistas⁴². Solo en casos muy excepcionales la conquista territorial ofrece ventajas estratégicas.
- Por ello, el realismo defensivo predice que, en una situación donde los valores de las tres variables anteriormente mencionadas —geografía, capacidades militares y recursos ambicionados y utilizables por un potencial agresor— favorezcan la defensa, los Estados apoyarán el mantenimiento del *statu quo*. Esta tiende a ser además la situación corriente en el sistema internacional del siglo XXI⁴³. Pocas veces existirían condiciones estructurales que incentiven la expansión territorial, y, en caso de que así fuese, las coaliciones de contrapeso tratarán de frenar las aspiraciones de las potencias revisionistas que aspiren a la hegemonía regional o global mediante el empleo de la fuerza. Según el realismo defensivo, la mayor parte de las veces los Estados tratan de maximizar la seguridad relativa, no el poder relativo. Solo en circunstancias muy concretas el sistema internacional ofrece incentivos a la expansión territorial y a las estrategias agresivas. Lo más común es que se pueda lograr la seguridad mediante políticas exteriores y defensa caracterizadas por la moderación⁴⁴.
- En consecuencia, la cooperación en materia de seguridad se convierte en una herramienta esencial incluso en un sistema compuesto por actores egoístas (como son los Estados, según las diversas corrientes realistas). Un Estado que mantenga una política exterior y de defensa propia del realismo defensivo no solo está abierto a la cooperación, sino que trata de suscitarla. Lo hace al mismo tiempo con las debidas cautelas, pues la cooperación es un instrumento útil desde el punto de vista realista siempre que la otra parte también esté dispuesta a corresponder y no se aproveche de la buena voluntad de quien inicia el proceso de coo-

⁴¹ Tang, *op. cit.*, 2010, pp. 106-125.

⁴² Glaser, Charles L. «Defending RTIP, Without Offending Unnecessarily», *Security Studies*, vol. 20, n.º 3, 2011, pp. 488-489.

⁴³ Tang, *op. cit.*, 2010, p. 99.

⁴⁴ Taliaferro, Jeffrey W. «Security Seeking under Anarchy: Defensive Realism Revisited», *International Security*, vol. 25, n.º 3, 2000-2001, p. 159.

Ideas que se convierten en soluciones. Teorías estratégicas...

peración. Por ello, es recomendable que un Estado realista defensivo opte por una estrategia de acercamiento y búsqueda de compromiso (*engagement*) que consta de tres elementos: 1) ofrecer garantías a la otra parte sobre las propias intenciones benignas, calibrando a la vez las intenciones del otro actor; 2) invitar a la cooperación, ofreciendo incluso la posibilidad de una cooperación sostenida si la otra parte demuestra conducirse también según el realismo defensivo; y 3) protegerse ante la posibilidad de que el otro Estado resulte ser un agresor incorregible, contemplando, junto a medidas cooperativas, opciones más severas en términos de disuasión y de defensa⁴⁵.

En síntesis —y este es el criterio fundamental a la hora de discernir si la política de un determinado país se ajusta al realismo ofensivo o al defensivo— los Estados realistas defensivos se contentan con un nivel «adecuado» de poder relativo. Para garantizar su seguridad no tratan de acumular una cuota de poder significativamente mayor a la de otros Estados potencialmente rivales, como sí haría un realista ofensivo. Reconocen la necesidad de la disuasión y de la defensa —y, llegado el caso, de adoptar medidas duras— frente a posibles agresores. Pero al mismo tiempo, buscan promover la cooperación como modo de crear seguridad y procuran que los demás Estados adopten también una política de moderación propia del realismo defensivo.

El realismo defensivo no niega por tanto la posibilidad de la guerra. Acepta que es una interacción probable entre dos potencias que se rijan según el realismo ofensivo (con ciclos periódicos de guerra entre ellas). Que puede darse incluso entre dos Estados realistas defensivos que gestionen incorrectamente un dilema de seguridad. Y que es uno de los posibles resultados en la interacción entre una potencia realista defensiva y otra realista ofensiva. En este último caso el proceso será algo más complejo. Que haya paz estable entre ambos dependerá de que el Estado realista defensivo sea capaz de mantener una disuasión/defensa robusta frente al potencial agresor, haciéndole entender que la agresión resultará contraproducente y que el mejor modo de incrementar la seguridad de ambos es que los dos se conduzcan como realistas defensivos. Si el Estado realista ofensivo cambia su orientación, la paz se prolongará. Si no lo hace, probablemente la interacción acabará en conflicto armado⁴⁶.

Una vez expuestos los argumentos principales, la cuestión no es cuál de las dos corrientes del realismo estructural —ofensiva y defensiva— resulta más acertada en abstracto. Lo importante es determinar, analizando la acción exterior de Estado concreto en un momento histórico determinado, si su conducta se ajusta a los parámetros del realismo ofensivo o defensivo.

⁴⁵ Tang, *op. cit.*, 2010, p. 102.

⁴⁶ Tang, *op. cit.*, 2010, p. 107.

Javier Jordán Enamorado

No es un asunto menor, ni responde meramente a un interés académico. El dilema de seguridad —que se produce cuando la política de seguridad de un Estado causa alarma en otro sin pretenderlo y, como consecuencia, se inicia una interacción negativa entre ambos— será genuino si los dos Estados afectados son realistas defensivos⁴⁷. En tal caso, el dilema de seguridad se puede superar a través de actuaciones que permitan demostrar la ausencia de intenciones hostiles. Por ejemplo, mediante la limitación de armamentos y las medidas de confianza y seguridad militar. Sin embargo, si la interacción de un Estado realista defensivo es con otro Estado que se conduce de acuerdo con el realismo ofensivo, los problemas de seguridad entre ambos no obedecerán a un dilema de seguridad. Y en esas circunstancias la política del realista defensivo debería optar por alternativas más duras enmarcadas en el equilibrio de poder, que podrían incluir el rearme, la participación en coaliciones de contrapeso, la diplomacia coercitiva o incluso el conflicto armado abierto. Por tanto, un error de apreciación sobre la naturaleza de la conducta de otro Estado puede llevar a políticas de defensa contraproducentes en uno y otro caso⁴⁸.

España y el resto de países miembros de la Unión Europea mantienen entre sí una política de defensa propia del realismo defensivo. La Unión se ha convertido en una auténtica comunidad de seguridad⁴⁹. Pero al mismo tiempo, hay regiones del mundo donde las interacciones son claramente propias del realismo ofensivo: Oriente Medio es una de ellas.

La dificultad aparece a la hora de diagnosticar otras interacciones menos nítidas y en este sentido nos encontramos con tres problemas:

Primero: si aceptamos en su conjunto los postulados del realismo ofensivo, inevitablemente hemos de asumir también que todas las grandes potencias mundiales —de acuerdo con la definición de Mearsheimer— son realistas ofensivas. Insistimos en que no se trata de una categoría que entrañe un

⁴⁷ Tang, Shiping, «The Security Dilemma: A Conceptual Analysis», *Security Studies*, vol. 18, n.º 3, 2009, pp. 594-595.

⁴⁸ Tang, *op. cit.*, 2010, pp. 117-118.

⁴⁹ El concepto de comunidad de seguridad fue acuñado por Karl Deutsch (2006). Se refiere a un conjunto de grupos humanos (normalmente Estados) que han acordado resolver los problemas comunes mediante procesos de cambio pacífico. Sus integrantes tienen sentido de pertenencia, confían unos en otros y comparten intereses comunes. Según Deutsch, las condiciones para que los países de una región del planeta formen una comunidad de estas características serían: 1) que sean capaces de responder a las necesidades, mensajes y acciones de los otros miembros de manera rápida, adecuada y no violenta (lo cual se logra habitualmente mediante la pertenencia a organizaciones internacionales comunes) y 2) compatibilidad de sus principios y valores desde el punto de vista de la toma de decisiones políticas. La Unión Europea constituye un ejemplo de comunidad de seguridad. Aunque el debate interno puede ser acalorado (al igual que sucede en la política doméstica) sus miembros descartan por completo el empleo de la fuerza entre ellos a la hora de resolver sus disputas.

Ideas que se convierten en soluciones. Teorías estratégicas...

juicio moral negativo —aunque el adjetivo ofensivo posea una connotación inevitablemente peyorativa— sino de una actitud hacia la distribución de poder relativo: contentarse o no con un nivel de poder adecuado sin pretender acumular cuotas sustancialmente mayores que el resto. Según Mearsheimer, las grandes potencias —incluyendo Estados Unidos— se conducen según su teoría explicativa. Más allá del carácter agresivo o conciliatorio de sus líderes, la estructura del sistema les conduce a ello. De ahí que Mearsheimer señale en el título de su libro el aspecto dramático de la política internacional: *The Tragedy of Great Powers Politics*.

Sin embargo, es difícil admitir que esta teoría posea semejante capacidad de generalización. Ciertamente, existen numerosos ejemplos a lo largo de la Historia que se explican adecuadamente con el realismo ofensivo⁵⁰. Actualmente, nos encontramos en una fase de creciente rivalidad entre las grandes potencias, que se corresponde con lo que Walter Russell Mead denomina el «retorno de la geopolítica»⁵¹. Pero también se aprecian otros episodios históricos, como el proceso de construcción europea entre antiguos contendientes de la Segunda Guerra Mundial, el período de distensión entre Estados Unidos y la URSS entre mediados de la década de 1960 y 1970, los acuerdos de limitación de armamentos convencionales y nucleares en la década de 1990, o el acercamiento de la Administración Obama a Irán —que cristalizó en el acuerdo sobre el programa nuclear de este último— donde las grandes potencias tratan de mejorar su seguridad mediante la cooperación. El realismo ofensivo tampoco es capaz de explicar los periodos de aislacionismo por los que ha pasado la política exterior norteamericana; por ejemplo, en los años inmediatamente posteriores a la Primera Guerra Mundial: una ventana de oportunidad en la que pudo haber incrementado enormemente su influencia sobre los asuntos europeos⁵². Por tanto, el primer problema, es que a pesar de lo parsimoniosa que a primera vista pueda parecer la propuesta de Mearsheimer —explicando gran cantidad de hechos con un número reducido de variables—, su capacidad de generalización no resulta tan extensa.

Segundo: asumiendo, por tanto, que ahí fuera hay Estados —e incluso grandes potencias— que se conducen según el realismo defensivo, el problema se mantiene cuando entra en escena un realista ofensivo. En tal caso, la estrategia del realista defensivo ha de incluir líneas de acción muy parecidas a las de un realista ofensivo: privilegiando la disuasión y la defensa, e incluso la defensa activa (que puede incluir diplomacia coercitiva: empleo de la fuer-

⁵⁰ Mearsheimer, John. «Realists as Idealists», *Security Studies*, vol. 20, n.º 3, 2011, pp. 424-430.

⁵¹ Mead, Walter Russell (2014). «The Return of Geopolitics. The Revenge of the Revisionist Powers», *Foreign Affairs*, May/June 2014.

⁵² Dueck, Colin, «Realism, Culture and Grand Strategy: Explaining America's Peculiar Path to World Power», *Security Studies*, vol. 14, n.º 2, 2005, p. 217.

za para que el otro vuelva a la situación previa a la ruptura del *statu quo*). En la maraña de interacciones hostiles entre un Estado y otro —o entre coaliciones de Estados de una tendencia u otra— puede resultar difícil discernir la orientación genuina de cada uno de ellos. No obstante, el criterio fundamental continúa siendo la actitud hacia la distribución de poder relativo. El Estado auténticamente realista defensivo procurará generar seguridad mediante la moderación y la cooperación en cuanto el Estado realista ofensivo dé muestras de estar dispuesto a ello⁵³. Esto puede producirse con motivo de un cambio de Gobierno en el realista ofensivo, donde las «palomas» ganen más peso que los «halcones». El acuerdo nuclear protagonizado por Estados Unidos e Irán en 2015 podría ser un ejemplo de dicha transición, probablemente además por ambas partes⁵⁴.

Tercero. Para añadir aún más complejidad, es factible que una potencia mantenga una estrategia acorde con el realismo ofensivo en las interacciones con determinados Estados, y a la vez otra más afín al realismo defensivo con otros países. Por ejemplo, como ya hemos señalado Francia es, por un lado, realista defensiva en el seno de la Unión Europea y, por otro, se esfuerza en mantener una posición cuasi hegemónica —aunque sin dominio territorial a la antigua usanza— en su esfera de influencia en África. Otro caso podría ser el enfoque realista defensivo de la Administración Obama con respecto a Irán, al tiempo que reorientaba su atención a Asia-Pacífico, donde Estados Unidos asume un papel de *offshore balancer* que puede ser explicado por el realismo ofensivo.

Modos y medios en la teoría estratégica del poder aéreo

Una vez establecida la diferencia fundamental entre unos fines y otros, pasamos a los modos y medios. A cómo y con qué lograr efectos estratégicos —en y desde el aire— acordes con los objetivos establecidos en el nivel político. En este apartado, que nos obliga a conectar con el nivel operacional —e incluso con el táctico—, nos encontramos con la ambivalencia de los modos y medios. Es decir, que tanto unos como otros pueden ser igualmente empleados con una política de corte realista ofensivo o con otra de carácter realista defensivo. Este hecho se encuentra relacionado con las críticas al llamado equilibrio ofensivo-defensivo. No existen armas netamente defensivas u ofensivas. Y aunque sí puede hablarse de posturas militares ofensivas y defensivas (patrones de despliegue de fuerzas y de sistemas de armas, reglas de enfrentamiento, determinadas doctrinas de empleo de la fuerza),

⁵³ Tang, *op. cit.*, 2010, p. 127.

⁵⁴ Masegosa, José Luis, «Irán y el Acuerdo nuclear de 2015. Una explicación desde el Realismo Neoclásico», *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 2, n.º 2 (2016), pp. 31-56.

Ideas que se convierten en soluciones. Teorías estratégicas...

su orientación depende de las políticas y de las grandes estrategias del nivel superior, no a la inversa⁵⁵.

Por esta razón, en los siguientes subepígrafes comprobaremos la dificultad de establecer diferencias tajantes entre modos y medios propios del realismo ofensivo y del realismo defensivo. No obstante y como en seguida veremos, algunas capacidades y líneas de acción estratégica poseen especificidades que encajan mejor con uno u otro.

Otra salvedad a tener presente es que sería una simplificación hablar de una sola teoría del poder aéreo en el siglo XXI, ni siquiera si —como vamos a hacer— centramos nuestra atención principalmente en Estados Unidos. La hiperespecialización y el florecimiento de los estudios estratégicos en centros de investigación militares y civiles han convertido la construcción de teorías en un trabajo de equipo, coral, con graduales, múltiples y continuos avances. Probablemente ha pasado el tiempo de grandes figuras al estilo de Clausewitz, Jomini, Mahan o Lidell Hart. Por ello, las ideas que expondremos no forman un cuerpo teórico del todo coherente, aceptado en su totalidad ni por la comunidad estratégica ni por las instancias oficiales. Se trata más bien de una síntesis de las principales ideas que subyacen en los planos teórico y práctico del poder aéreo, procedentes fundamentalmente del ámbito norteamericano.

Por último, el hecho de que el siglo XXI se iniciara con los atentados de Washington y Nueva York ha marcado profundamente la teoría del poder aéreo, de manera que podemos distinguir entre una vertiente orientada al enfrentamiento convencional, contra las fuerzas de Estados potencialmente hostiles, y otra dirigida a luchar contra actores no estatales, principalmente aquellos que recurren al terrorismo y al modo de combatir propio de los grupos insurgentes. Aunque tampoco se pueda establecer una frontera rígida e impermeable entre ambas vertientes, haremos uso de ella por razones de claridad expositiva en las siguientes páginas.

El poder aéreo frente amenazas procedentes de otros Estados

Las líneas básicas de actuación del poder aéreo con el fin de lograr efectos tácticos y operacionales que de manera singular o acumulativa se traduzcan en estratégicos quedaron prácticamente definidas desde la Primera Guerra Mundial⁵⁶:

⁵⁵ Tang, Shiping, «Offence-defence Theory: Towards a Definitive Understanding», *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 3, 2010, pp. 213-260.

⁵⁶ Morrow, John H. «The First World War, 1914-1919», en Olsen, *op. cit.*, pp. 24-25; Chun, Clayton, K. S. (2001), *Aerospace Power in the Twenty-First Century. A Basic Primer*, Maxwell Air Force Base, Alabama: Air University Press, 2001, pp. 75-220.

- Ejercer el control del aire y negarlo al adversario, lo cual pasa por alcanzar la superioridad aérea —el control del espacio aéreo propio y el de la zona de operaciones—. En las fuerzas aéreas occidentales —y en particular en las de Estados Unidos— se intenta lograr mediante una abrumadora ventaja cualitativa, basada en grandes avances tecnológicos y en doctrinas que obtengan de ellos el máximo rendimiento. Lo cual se concreta en sistemas de mando y control —terrestres y aerotransportados— cada vez más avanzados, y en el desarrollo de una quinta generación de aviones de combate (F-22 y F-35) cuya principal característica distintiva no son solo las mejoras en aviónica, como su superioridad en conciencia situacional (*situational awareness*) y en la negación de esta al adversario (tecnología *stealth* y medios de guerra electrónica). Sin embargo, los costes cada vez más prohibitivos de las plataformas de quinta generación plantean un doble problema⁵⁷. Por un lado, el número de aviones adquirido es sustancialmente menor al número de aviones que se sustituyen. Y, aunque el F-22 y el F-35 sean muy superiores a los de la generación previa, está por ver si su ventaja tecnológica compensará la reducción cuantitativa de aeronaves disponibles⁵⁸. Por otra parte, los elevados costes limitan la capacidad de adquisición de los aliados, y en consecuencia la interoperabilidad con ellos en campañas militares multilaterales.
- Obtener inteligencia sobre las capacidades, despliegue y movimientos de las fuerzas adversarias. Este tipo de misiones se han ido ampliando y perfeccionando con los avances tecnológicos, particularmente con los producidos desde la década de 1970. Actualmente constituyen uno de los pilares fundamentales del empleo del poder aéreo. Sin inteligencia, no se dispone de objetivos a los que atacar con precisión. Es al mismo tiempo, un ámbito que crecientemente se está encomendando a sistemas no tripulados que permiten mayor duración de las misiones —y, por tanto, más tiempo sobre el área de interés— y reducen los riesgos humanos, lo que aumenta las opciones de empleo⁵⁹.
- Apoyar a las fuerzas terrestres propias en primera línea de combate (apoyo aéreo cercano o CAS en sus iniciales en inglés). En general las fuerzas aéreas contemplan el CAS como un recurso de extrema necesidad, cuando las fuerzas terrestres se encuentran en peligro o frente a una resistencia ante la que sus propios apoyos de fuego resultan insuficientes (artillería y helicópteros de combate cuando dependen orgánicamente de estas). Las misiones CAS restan flexibilidad de empleo a

⁵⁷ El aumento de los costes se aprecia fácilmente en la siguiente comparación: por un lado, aviones de cuarta generación como el A-10, F-15 y F-16 que entraron en servicio en la década de 1970 con un coste de 19, 75 y 36 millones de dólares respectivamente. Y, por otro, el F-22 y el F-35 que tienen un coste aproximado de 441 y 138 millones de dólares la unidad. Hooker, R. D. «Air Power in American Wars» *Survival*, vol. 58, n.º 6, 2016, p. 127.

⁵⁸ Van Creveld, Martin, *The Age of Air Power*, Public Affairs, New York, 2011, pp. 425-426.

⁵⁹ Jordán, Javier, y Baqués, Josep, *Guerra de drones. Política, tecnología y cambio social en los nuevos conflictos*, Madrid: Biblioteca Nueva, 2014.

Ideas que se convierten en soluciones. Teorías estratégicas...

los medios aéreos, los ponen en peligro cuando el enemigo dispone con sistemas antiaéreos sofisticados cerca de la primera línea de combate, y requieren de controladores efectivos que señalen con precisión los blancos y reduzcan el riesgo de ataque sobre las fuerzas propias.

- Interdicción. Desbaratando el sistema militar y las operaciones del enemigo en retaguardia, mediante el ataque a sus sistemas de transporte, logística, sistemas de mando y control, unidades de segundo escalón, etcétera. Sus efectos sobre el campo de batalla son así mayores, al tiempo de que proporcionan a la fuerza aérea mayor autonomía a la hora de planificar y llevar a cabo sus operaciones. Esto explica que la doctrina de la *AirLand Battle* de la década de 1980 —cuyos principios estuvieron presentes en la guerra del Golfo de 1991— fuera aceptada en la *USAF* a pesar de provenir del *US Army*⁶⁰.
- Ataque en profundidad contra objetivos del sistema ampliado adversario: Gobierno, sistemas de producción industrial y económica, infraestructuras básicas, etcétera. A menudo ese tipo de acciones han sido denominadas «estratégicas». Adjetivo que también se ha aplicado a los medios (bombarderos estratégicos). Sin embargo, que realmente lo merezcan o no depende de los efectos logrados, no del alcance ni de su carga bélica, ni del tipo de objetivo a destruir.
- Transporte, con diverso alcance, capacidad de carga y finalidad.

Con el tiempo se han ido añadiendo otros desarrollos como, por ejemplo, la guerra electrónica o las misiones de supresión de defensa aéreas (ambas, a su vez, relacionadas). Sin embargo, las que acabamos de apuntar constituyen el núcleo básico del empleo de los recursos aéreos con vistas a alcanzar fines estratégicos. Todos ellos son congruentes con políticas inspiradas por el realismo ofensivo o por el defensivo.

Las diferencias de matiz aparecen al examinar las estrategias de países concretos, tanto en el papel como en la práctica real. Los medios, sin embargo, resultan mucho más ambiguos a la hora de establecer categorías: no hay plataformas aéreas realistas ofensivas o defensivas. Sí que existen, no obstante, balances de fuerzas que indican la preferencia de una u otra orientación. Un arsenal significativamente superior tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo respecto al de los países vecinos suele corresponderse con el de una potencia que aspira a la hegemonía en la región y que por tanto se conduce de acuerdo con el realismo ofensivo. Aun así, tampoco es un indicador definitivo. Puede tratarse de un país rodeado de vecinos hostiles que no aspire a establecer las reglas del juego en la región, sino a disuadir y defenderse de una eventual agresión. Sería el caso de Israel. Aunque en algunos momentos se ha conducido según los parámetros del realismo ofensivo —por ejemplo, durante la intervención en Líbano en

⁶⁰ Colom, Guillem, «La segunda Guerra Fría y el desplazamiento del balance de fuerzas en Europa», *Ayer*, vol. 9, n.º 3, 2015, pp. 190-195.

Javier Jordán Enamorado

1982—, en otros su política ha aceptado el *statu quo* regional y la autolimitación a cambio de seguridad (acuerdos de paz con Egipto y Jordania). En ambos casos ha continuado confiando en la superioridad militar frente una posible coalición de adversarios regionales⁶¹.

Como ya hemos visto páginas atrás, Mearsheimer entiende que las grandes potencias actúan por definición dentro del marco explicativo del realismo ofensivo. Las presiones sistémicas les impulsan a buscar continuamente una mayor cuota de poder respecto al resto de potencias. Al ser Estados Unidos la principal potencia del sistema, su comportamiento se explicaría en numerosas ocasiones de acuerdo con dichos parámetros. De hecho, realistas defensivos destacados como Kenneth N. Waltz y Stephen M. Walt han criticado la política exterior de su país tras el fin de la Guerra Fría por conducirse como una gran potencia insuficientemente contrapesada⁶². Ello nos permite indagar en la teoría del poder aéreo norteamericano en busca de esos elementos diferenciadores de una estrategia inspirada en el realismo ofensivo. En nuestra opinión se trataría de los siguientes:

- Estados Unidos entiende que las capacidades aéreas constituyen una herramienta relevante en el mantenimiento de su primacía militar a escala global. Son capacidades que le permiten actuar de forma rápida y flexible en las regiones del planeta donde pueden verse afectados sus intereses. En función de las circunstancias, puede hacerlo incluso mediante el empleo casi exclusivo del poder aéreo. Así sucedió por ejemplo en Bosnia en 1995, Kosovo en 1999, Libia en 2011, y —aunque no es la única herramienta, sí es la principal— en la lucha directa contra el Dáesh en Siria e Irak desde 2014 y hasta el momento presente.
- El poder aéreo es un ámbito que permite aprovechar la enorme ventaja tecnológica civil y militar de Estados Unidos frente a otros rivales geopolíticos. Tales adelantos resultan palpables en aviones de combate de quinta generación, en los bombarderos *stealth* de gran alcance B-2, en drones de inteligencia estratégica como el *Global Hawk*, etcétera.
- Minimiza los riesgos en intervenciones militares en otras regiones del planeta. Evita en muchos casos el enfrentamiento sobre el terreno o debilita al enemigo antes y durante el contacto entre las fuerzas terrestres. Los avances tecnológicos también permiten llevar a cabo campañas aéreas con escaso peligro para las propias tripulaciones mediante la neutralización del sistema de defensa aéreo adversario. Estas potencialidades otorgan mayor flexibilidad al empleo de la fuerza —o a su amenaza de empleo— como herramienta de la acción exterior norteamericana,

⁶¹ Cordesman, Anthony H., y Wagner, Abraham R. *The Lessons of Modern War Vol. 1. The Arab-Israeli Conflicts, 1973-1989*, Westview Press, Boulder, 1990.

⁶² Waltz, Kenneth N. «Structural Realism after the Cold War», *International Security*, vol. 25, n.º 1, 2000, pp. 5-41; Walt, Stephen M. «What Would a Realist World Have Looked Like». *Foreign Policy*, January 8, 2016.

Ideas que se convierten en soluciones. Teorías estratégicas...

pues permite hacerlo con un número reducido de bajas propias⁶³. La sociedad norteamericana —al igual que el resto de opiniones públicas occidentales— se opondrían a cualquier intervención militar que entrañase un elevado número de pérdidas, a no ser que estuvieran claramente en juego sus intereses vitales⁶⁴.

- Permanece atento a los avances de otras potencias en capacidades antiacceso y de denegación de área (A2/AD en el acrónimo anglosajón). Tanto de rivales comparativamente menores como Irán o Corea del Norte, como de grandes potencias como Rusia y China. La Tercera Estrategia de Compensación iniciada en noviembre de 2014 se dirige ostensiblemente a ello y enfatiza la importancia de las capacidades aeroespaciales⁶⁵. Pretende conseguir efectos estratégicos mediante la capacidad de atacar cualquier lugar del territorio enemigo. Lo cual requiere a su vez capacidades muy avanzadas de inteligencia para identificar con precisión blancos en la profundidad de la retaguardia adversaria; capacidades para atacar desde bases situadas cerca del teatro de operaciones o incluso desde el territorio continental de Estados Unidos (*Long-Range Strike*) y capacidades que neutralicen los sistemas A2/AD adversarios. Según un estudio de la RAND Corporation, la capacidad de ataque a gran distancia desde territorio de Estados Unidos con bombarderos capaces de penetrar las defensas enemigas (B-2 y el futuro Long-Range Strike Bomber) contribuye a estabilizar las crisis, pues reduce el temor del adversario a un ataque sorpresa a gran escala, al tiempo que impide que el adversario pueda destruir mediante un primer golpe los instrumentos de represalia convencional norteamericanos. Cosa que sí sería factible si todos ellos estuviesen desplegados en bases próximas a la potencia rival⁶⁶.
- Mantiene una muy importante capacidad de transporte estratégico. Es otra de las capacidades imprescindibles para llevar a cabo una política de *offshore balancing*: de contrapeso de potencias que aspiren a la hegemonía regional.

Los cinco elementos, derivados de la sinergia entre poder aéreo y poder espacial —y de la interacción de ambos con los poderes terrestre y naval— han venido demostrando su fortaleza de manera notoria desde la guerra del Golfo de 1991⁶⁷. En ella Estados Unidos y sus aliados actuaron de contrapeso

⁶³ Hooker, *op. cit.*

⁶⁴ Lieber, Robert J. «Staying Power and the American Future: Problems of Primacy, Policy, and Grand Strategy», *Journal of Strategic Studies*, Vol. 34, n.º 4, 2011, pp. 509-530.

⁶⁵ Colom, Guillem, *De la Compensación a la Revolución. La configuración de la política de Defensa estadounidense contemporánea (1977-2014)*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, pp. 266-284.

⁶⁶ Morgan, Forrest E. *Crisis Stability and Long-Range Strike. A Comparative Analysis of Fighters, Bombers, and Missiles*, RAND Corporation, Santa Monica, 2013, pp. 79-80.

⁶⁷ Hooker, *op. cit.*, pp. 124-125.

frente al expansionismo del régimen de Sadam Huseín (enmarcable en una política realista ofensiva) formando una coalición que ciertamente se puede explicar a través del realismo defensivo, pero en la que Estados Unidos como gran potencia mundial actuó según lo que Mearsheimer denomina *offshore balancer*. El mantenimiento de las zonas de exclusión aérea en el norte y sur de Irak, a las que hemos aludido anteriormente, también encajarían en esta maniobra de contrapeso de ultramar.

Por su parte, las intervenciones en clave humanitaria en Balcanes durante la segunda mitad de la década de 1990 y la de Libia de 2011 se enmarcarían en la teoría liberal de las Relaciones Internacionales. Lo mismo ocurriría —aunque pueda sorprender a primera vista— con la guerra de Irak de 2003, que algunos autores han atribuido al «liberalismo ofensivo» o «realismo liberal ofensivo»⁶⁸. Desde luego, no fue una intervención acorde con los dictados del realismo ni defensivo, ni ofensivo. El propio Mearsheimer y otros destacados realistas se opusieron públicamente a aquella guerra⁶⁹. El derrocamiento del régimen de Sadam Huseín destruía el contrapeso frente a Irán, teniendo que asumir Estados Unidos a partir de entonces dicha carga. Cosa que le desgastó significativamente durante aquellos años y que limitó sus opciones ante la aparición de nuevas crisis, como sucedió, por ejemplo, cuando Rusia trató de afianzar su esfera de influencia en el espacio possoviético durante la guerra de Georgia en 2008. En cualquier caso, la especificidad de las capacidades aéreas norteamericanas también le ha permitido ejercer una política liberal ofensiva.

¿Y cuáles serían los elementos característicos de una teoría estratégica del poder aéreo al servicio de una política realista defensiva? España nos sirve como elemento de comparación. Nuestro país, como potencia media en el escenario internacional, mantiene una acción exterior propia del realismo defensivo. Se contenta con un nivel adecuado de poder, sin competir de manera sostenida con otras potencias eventualmente rivales para mantener una clara superioridad en términos de poder relativo. Desde el punto de vista de las amenazas convencionales, esto se manifiesta en:

- Garantizar el espacio aéreo propio y aliado. Una potencia realista ofensiva también lo hace. Pero en el caso de la realista defensiva, es en buena medida su principal línea estratégica. En el caso de España, a la vigilancia y defensa del espacio aéreo nacional se suma la del espacio aéreo aliado. Con ello España forma parte de una coalición de contrapeso frente a potencias que eventualmente traten de alterar el *statu quo* en Europa o en su periferia inmediata. Eso explica los despliegues de aviones de

⁶⁸ Miller, Benjamin. «Explaining Changes in U.S. Grand Strategy: 9/11, the Rise of Offensive Liberalism, and the War in Irak», *Security Studies*, vol. 19, n.º 1, 2010, pp. 26-65; Tang, *op. cit.*, 2010, p. 124.

⁶⁹ Schmidt, Brian C., y WILLIAMS, Michael C., «The Bush Doctrine and the Irak War: Neo-conservatives versus Realists», *Security Studies*, vol. 17, n.º 2, 2008, p. 192.

Ideas que se convierten en soluciones. Teorías estratégicas...

combate españoles, como policía aérea, en el Báltico desde el año 2006 en clave realista defensiva⁷⁰.

- Contribuir con medios relativamente limitados —pero efectivos al hacerlo en coalición— en intervenciones militares que traten de salvaguardar la estabilidad regional en áreas geográficamente próximas, que afectan de manera directa a los intereses nacionales. En el caso de España la estabilidad en Europa y norte de África resultan primordiales. Lo cual explica la contribución aérea española a las operaciones en los Balcanes durante la década de 1990: «Deny Flight» en Bosnia entre 1993 y 1995, «Deliberate Force» en Bosnia en 1995 y «Allied Force» en Kosovo en 1999. Aunque, como ya hemos señalado, dichas intervenciones se puedan explicar por la teoría liberal, son congruentes con una política inspirada en el realismo defensivo. También encajaría en esa perspectiva la participación española en la operación aliada «Unified Protector» que establecía una zona de exclusión aérea en el contexto del conflicto armado interno en Libia en el año 2011. La intervención implementó la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que exigía un alto el fuego inmediato y la protección de los civiles de los ataques aéreos del régimen de Gadafi⁷¹.
- Aceptar medidas de autolimitación al participar en regímenes de seguridad como la OSCE y firmar tratados como el de Fuerzas Convencionales en Europa, que estableció un techo de trescientos diez aviones de combate y ochenta helicópteros de ataque en las Fuerzas Armadas españolas⁷². Igualmente el Tratado prevé medidas de verificación que entrañan el sobrevuelo del territorio nacional por aviones extranjeros con sistemas de observación terrestre⁷³. Este tipo de medidas, que en último término buscan generar confianza y seguridad mutua (conocidas en siglas inglesas como CSBM), se enmarcan nítidamente en una conducta acorde con el realismo defensivo⁷⁴.

Todas estas líneas de actuación afectan al desarrollo y mantenimiento de capacidades militares. Insistimos en que no se puede hablar propiamente de capacidades militares propias en exclusiva del realismo ofensivo o del defensivo. Sin embargo, hay tres implicaciones al respecto que «riman» con la variante defensiva:

⁷⁰ Los detalles sobre la misión española de policía aérea en el Báltico pueden encontrarse en: http://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/actuales/listado/policia-aerea-baltico.html.

⁷¹ Chivvis, Christopher S. «Libya and the Future of Liberal Intervention», *Survival*, vol. 54, n.º 6, 2012, pp. 69-92.

⁷² Disponible en: <https://www.state.gov/t/avc/trty/115588.htm>.

⁷³ «España realiza un vuelo de observación sobre Rusia a bordo de un C-130J canadiense», *Infodefensa*, 12 de noviembre de 2016; «Rusia sobrevuela con un T-154 de reconocimiento España y Portugal», *Infodefensa*, 30 de marzo de 2017.

⁷⁴ Tang, *op. cit.*, 2010, p. 117.

- El volumen de recursos. Es difícil imaginar una política realista ofensiva desprovista de capacidades militares que permitan un alto grado de asertividad en las interacciones conflictivas con otros Estados. Por ello, aunque un arsenal numeroso no equivale necesariamente a una orientación propia del realismo ofensivo, lo contrario —un inventario militar de carácter medio— tiene mayores probabilidades de corresponderse con una política realista defensiva. Teniendo en cuenta el elevado coste de las plataformas aéreas, es lógico que el número de aparatos de un país que opte por el realismo defensivo sea «moderado» en términos relativos (en comparación con el de sus vecinos)⁷⁵.
- Compatibilidad con los aliados. En caso de formar parte de una alianza o de ser un miembro activo en coaliciones de seguridad colectiva, es necesario disponer de capacidades muy avanzadas tecnológicamente con el fin de poder interoperar con las fuerzas aéreas, también avanzadas, de otros países⁷⁶. Aunque no es una solución perfecta porque supone una merma de soberanía, la actuación concertada con los aliados suaviza la reducción del número de aparatos por el elevadísimo coste de los nuevos sistemas.
- Cobra así sentido, en el marco de una política realista defensiva, la participación en iniciativas como la comunidad de aviones de alerta temprana de la OTAN (*NATO Airborne Early Warning*) o de *pulling and sharing* como el *European Air Transport Command* para transporte militar y reabastecimiento en vuelo⁷⁷. En ambos ejemplos participa también España.

El poder aéreo frente amenazas no estatales

Tradicionalmente se ha cuestionado la primacía estratégica del poder aéreo en las guerras irregulares, al enfrentarse con actores no estatales que combaten de manera asimétrica o no convencional⁷⁸. En efecto, la superioridad aérea en un escenario de insurgencia se logra a menudo sin demasiado esfuerzo, pero no suele tener un efecto decisivo, como sí ocurre en la guerra convencional. Los insurgentes no ofrecen un blanco identificable desde el

⁷⁵ No se pueden establecer cifras exactas pues el volumen de fuerzas depende de la geografía del país, de sus recursos, del poder relativo de vecinos eventualmente problemáticos, etcétera.

⁷⁶ Se trata de una implicación claramente aplicable a España que se puso de manifiesto en las operaciones militares señaladas líneas atrás, en Balcanes. Por ejemplo, cuando F-18 españoles pudieron realizar ataques de precisión nocturnos, junto con aparatos estadounidenses, contra depósitos de armas serbios en Pale (Bosnia) en mayo de 1995, mientras que los aviones de otros países aliados que también participaban en la operación *Deny Flight* no disponían de dicha capacidad. Ripley, Tim, *Conflict in the Balkans, 1991-2000*. Osprey Publishing, Oxford, 2001, pp. 21-24.

⁷⁷ Both, Jochen. «EATC an example for Pooling and Sharing», European Parliament Subcommittee on Security and Defence, 29 noviembre 2011.

⁷⁸ Van Creveld, *op. cit.*, p. 421.

Ideas que se convierten en soluciones. Teorías estratégicas...

aire, ni en sus líneas de logística, ni en sus fuerzas de combate que se dispersan nada más realizar la acción. La muerte accidental de civiles por ataques aéreos —en medio de los cuales vive y actúa la insurgencia— se vuelve generalmente a favor de esta. Por ello, el rol primario del poder aéreo en escenarios donde se llevan a cabo misiones de contrainsurgencia y estabilización consiste fundamentalmente en prestar apoyo a las fuerzas terrestres⁷⁹.

No obstante, la teoría realista predice que las grandes potencias —preocupadas por su seguridad y atentas a los desequilibrios en la distribución de poder relativo— reaccionarán al incremento y mejora de las capacidades de sus adversarios. Fundamentalmente de potencias rivales, pero sin excluir a actores no estatales hostiles⁸⁰. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 demostraron que dichos actores también pueden causar daños devastadores dentro de las fronteras de una gran potencia. En aquella ocasión, además, mediante un empleo innovador del poder aéreo. Por tanto, según la teoría realista era de esperar que Estados Unidos respondiese incrementando su cuota de poder relativo frente a la red terrorista Al Qaeda y que lo hiciera, entre otros instrumentos, mediante el poder aéreo. Dicho empleo ha seguido tres grandes líneas de actuación estratégica:

- Incrementando sustancialmente las capacidades de fuerzas de operaciones especiales propias y de las fuerzas autóctonas aliadas en la lucha contra la insurgencia con avances tecnológicos que permiten la designación de blancos desde el suelo y su destrucción precisa desde el aire, gracias de nuevo a la sinergia entre poder aéreo y poder espacial. La combinación de fuerzas de operaciones especiales, fuerzas irregulares autóctonas y poder aéreo en los primeros compases de la intervención norteamericana contra Al Qaeda y los talibán a finales de 2001 fue conocida como el «modelo Afganistán»⁸¹. Llegó a generar el espejismo de que era posible ganar las guerras prácticamente desde el aire, sin una participación a gran escala de las fuerzas terrestres. Hemos analizado los pros y contras del «modelo Afganistán» en otro documento del Instituto Español de Estudios Estratégicos⁸². Solo añadir, por tanto, que dicho modelo no se limita a los primeros tiempos de la reacción norteamericana a los atentados del 11S. En buena medida, sus elementos son reconocibles en las operaciones aéreas contra el Dáesh en Irak y Siria en apoyo del ejército iraquí y de los *peshmergas* kurdos.

⁷⁹ Corum, James S. «Air Power in Small Wars: 1913 to the Present», en Olsen, *op. cit.*, pp. 327-350.

⁸⁰ Brenner, William J. (2006), «In Search of Monsters: Realism and Progress in International Relations Theory after September 11», *Security Studies*, vol. 15, n.º 3, p. 505.

⁸¹ Andres, Richard B.; Wills, Craig, y Griffith, Thomas E. (2005/2006), «Winning with Allies: The Strategic Value of the Afghan Model», *International Security*, vol. 30, n.º 3 pp. 136-138.

⁸² Jordán, Javier. «El debate sobre la primacía del poder aéreo: un recorrido histórico», *Documento de Investigación del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 12/2016, 16 de diciembre de 2016, pp. 30-35.

Javier Jordán Enamorado

- En una línea muy similar, el poder aéreo norteamericano ha sido —y continúa siendo— una capacidad indispensable para la viabilidad de misiones de contrainsurgencia y de estabilización en países como Afganistán o Irak. En esa sinergia con el poder espacial y con el militar terrestre, el poder aéreo ha realizado de manera continuada tareas de inteligencia, vigilancia y reconocimiento (*ISR*), transporte logístico y movilidad aérea, enlace, evacuación médica y apoyo aéreo cercano —entre otras— esenciales para la actividad de los contingentes terrestres⁸³. De este modo, el poder aéreo proporciona capacidades indispensables para privar de refugio a grupos terroristas de alcance global.
- Relacionado con el punto anterior, merece una mención especial el rol del poder aéreo en la lucha contra adversarios híbridos. Es decir, contra actores no estatales cuyas fuerzas cuentan con entrenamiento, organización y algunas capacidades militares propias de ejércitos regulares (sistemas de mando y control, misiles anticarro de largo alcance, artillería de cohetes, misiles antiaéreos portátiles, etcétera) por ejemplo, Hizbollah, el Dáesh y, en menor medida, Hamás y algunos grupos rebeldes sirios con apoyo de otros Estados. En la lucha contra este tipo de adversarios continúan siendo necesarias las capacidades señaladas en el punto anterior (*ISR*, transporte logístico, evacuación aérea, etcétera). Con la salvedad de que se llevan a cabo en un medio menos permisivo, pues algunos de estos grupos cuentan con misiles antiaéreos portátiles (MANPADS) que aconsejan operar por encima de los 20.000 pies. Y con la diferencia fundamental de que el combate contra esos actores requiere de una actuación conjunta de fuerzas aéreas y terrestres. Estas últimas haciendo uso de la maniobra y del empleo de armas combinadas (carros, infantería mecanizada, artillería, ingenieros). El poder aéreo contribuye a anular las armas de largo alcance del enemigo, impide que se concentre y dificulta su movilidad y su suministro. Actuando de manera conjunta, las fuerzas terrestres pueden enfrentarse a los núcleos de resistencia fijados por el poder aéreo y obligan a que el enemigo reaccione y se desplace, haciéndose así vulnerable al ataque desde el aire. La guerra entre Israel y Hizbollah en el verano de 2006 permitió extraer numerosas lecciones al respecto⁸⁴.
- Una cuarta línea estratégica de empleo del poder aéreo —relacionada con las dos anteriores pero aún más innovadora si cabe— ha consistido en las campañas con vehículos aéreos no tripulados (*UAV*, conocidos popularmente como drones) contra los cuadros y los militantes de grupos terroristas e insurgentes en Pakistán y Yemen, y en menor medida en Somalia,

⁸³ Vick, Alan J.; Grissom, Adam; Rosenau, William; Grill, Beth; y Mueller, Karl P., *Air Power in the New Counterinsurgency Era: The Strategic Importance of USAF Advisory and Assistance Missions*, RAND Corporation Santa Monica, 2006, pp. 109-151.

⁸⁴ Johnson, David E. *Hard Fighting. Israel in Lebanon and Gaza*, RAND Corporation, Santa Monica, 2011, pp. 157-162.

Ideas que se convierten en soluciones. Teorías estratégicas...

Siria e Irak. La campaña más relevante ha sido la de Pakistán, dirigida tanto contra grupos insurgentes talibán, como contra los restos de Al Qaeda refugiados —y posteriormente regenerados— tras perder su base de operaciones en Afganistán. La campaña fue objeto de críticas fundamentadas desde el punto de vista legal y ético⁸⁵. También se ha cuestionado su utilidad en términos de gran estrategia⁸⁶. No obstante, como línea estratégica específica ha resultado efectiva al degradar seriamente las capacidades de mando, entrenamiento y logísticas de Al Qaeda en las áreas tribales de Pakistán, en particular en Waziristán Norte⁸⁷.

- Una innovación comparativamente menor —ya que sobre todo lo ha sido desde el punto de vista legal y procedimental— Estados Unidos y otros muchos países aliados, han reaccionado adaptando la defensa de su espacio aéreo a amenazas terroristas que traten de emular los atentados de Washington y Nueva York. En esta línea se enmarcan las capacidades y protocolos de actuación en caso de que un avión civil fuera a ser utilizado como arma (situación conocida como *Renegade*) y que contemplan el derribo del avión en dicha situación extrema⁸⁸.
- Por último, y en clave de seguridad aérea —no tanto de defensa— a raíz de los atentados del 11S, los países occidentales han potenciado diversas medidas para evitar nuevas formas de actividad terrorista o criminal dentro de sus respectivos espacios aéreos: desde el incremento de la seguridad aeroportuaria, a la regulación y el control del empleo de drones, pasando por la lucha contra los tráfico ilícitos por medios aéreos. En el caso de nuestro país más del 80 por ciento de los turistas —España recibió 75,6 millones de turistas internacionales en 2016— llegan por vía aeroportuaria⁸⁹. Conviene recordar que el sector aéreo civil ha continuado en la selección de blancos del terrorismo yihadista en los años posteriores a los atentados de Washington y Nueva York, aunque afortunadamente la mayoría de los complots fueron desarticulados a tiempo⁹⁰.

⁸⁵ Orr, Andrew C. «Unmanned, Unprecedented, and Unresolved: The Status of American Drone Strikes in Pakistan under International Law», *Cornell International Law Journal*, vol. 44, n.º 3, 2011, pp. 729-752.

⁸⁶ Hazelton, Jacqueline L. «Drone Strikes and Grand Strategy: Toward a Political Understanding of the Uses of Unmanned Aerial Vehicle Attacks in US Security Policy», *Journal of Strategic Studies*, vol. 40, n.º 1-2, 2016, pp. 1-24.

⁸⁷ Jordán, Javier, «The Effectiveness of the Drone Campaign against Al Qaeda Central: A Case Study», *Journal of Strategic Studies*, vol. 37, n.º 1, 2014, pp. 4-29.

⁸⁸ Ríos Vega, Luis Efrén, «Derribar el avión-bomba, ¿números, oportunidades o salvables?», en Saucá Cano, José María (ed.), *Aviones usados como bombas: problemas políticos y constitucionales en la lucha contra el terrorismo*, Los Libros de la Catarata, Barcelona, 2014, pp. 78-99.

⁸⁹ Datos facilitados por AENA y disponibles en: <http://www.aena.es/es/corporativa/transporte-aereo-y-turismo.html>.

⁹⁰ Jordán, Javier, «Incidencia del terrorismo de inspiración yihadista en Estados Unidos y Europa Occidental: un análisis comparado», *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 37 (2015), pp. 95-96.

Modos y medios de la teoría estratégica del poder espacial

A diferencia del poder aéreo, el poder espacial apenas ha sido teorizado. Solo desde finales de la década de 1990 y principios de la de 2000 han ido apareciendo algunos trabajos en el seno de la USAF o impulsados por el *US Space Command*⁹¹. También en la comunidad académica, como por ejemplo *Astropolitik. Classical Geopolitics in the Space Age*, de Everet C. Dolman⁹². El trabajo de Dolman es interesante y provocador, pero al mismo tiempo posee un inevitable componente especulativo al teorizar sobre hipotéticas conquistas y colonizaciones espaciales. Sucede algo similar con *Space Warfare* de John J. Klein, aunque recurra a Clausewitz, Jomini y Corbett para establecer analogías con el espacio exterior⁹³. Más recientemente el Institute for National Strategic Studies de la National Defence University norteamericana se ha embarcado en el proyecto Spacepower Theory. En el marco de ese trabajo se publicó en 2015 *Toward a Theory of Space Power*, un compendio de ensayos multidisciplinarios que pretende sentar las bases de una teoría estratégica del poder espacial⁹⁴.

Se trata así de un campo teórico en desarrollo que aún debe superar importantes obstáculos: recorrido histórico breve, confidencialidad de muchas de las tecnologías militares empleadas, complejidad tanto de la tecnología como de la astrofísica para teóricos ajenos a esos ámbitos y atención preponderante de la comunidad estratégica al poder militar aéreo, terrestre, naval y cibernética⁹⁵.

Siguiendo con el hilo discursivo del capítulo, en el ámbito espacial también es posible establecer cierto grado de distinción entre modos y medios adecuados a políticas realistas ofensivas y defensivas. Comencemos por las primeras.

⁹¹ Oberg, James, *Space Power Theory*, US Space Command, Colorado Springs, 2000; Lupton, David, *On Space Warfare: A Space Power Doctrine*, Air University Press, Maxwell Air Force Base, Alabama, 1998; Newberry Robert D., *Space Doctrine for the Twenty-First Century*, Air University Press, Maxwell Air Force Base, 1998.

⁹² Dolman, *op. cit.*, Después de publicar el libro Dolman se incorporó como docente de estrategia al Air Command and Staff College de la fuerza aérea norteamericana. Como indica el título, el libro trata de aplicar los principios clásicos de la geopolítica —y en este caso del realismo ofensivo— al espacio exterior, y a la exploración y conquista espacial.

⁹³ Klein, John J. *Space Warfare: Strategy, Principles and Policy*, Routledge, Oxford, 2006.

⁹⁴ Lutes, Charles D., y Hays, Peter L. (ed.), *Toward a Theory of Space Power*, National Defense University, Washington, 2015.

⁹⁵ Sheldon, John B., y Gray, Colin S. «Theory Ascendant? Spacepower and the Challenge of Strategic Theory», pp. 301-305.

Ideas que se convierten en soluciones. Teorías estratégicas...

Realismo ofensivo en el espacio extraatmosférico

El espacio extraatmosférico constituye una dimensión relevante para avance económico y social, y para el desarrollo y empleo de capacidades militares⁹⁶. En las próximas décadas los adelantos tecnológicos, tanto servicios terrestres dependientes del espacio, como relacionados directamente con programas espaciales de carácter comercial cobrarán aún más importancia en las economías avanzadas⁹⁷. Las grandes potencias reconocen su importancia y son conscientes de que representa otra arena de competición en términos de poder relativo. No obstante, esa rivalidad en el espacio exterior coexiste con niveles de acuerdo y de moderación comparativamente superiores a los que se han producido en las dimensiones terrestre, naval, aérea y cada vez más en la cibernética. Examinemos sucintamente ambas dinámicas.

Por un lado, han existido —y persisten— procesos evidentes de competencia. El más reconocible fue la carrera espacial entre Estados Unidos y la extinta Unión Soviética. En sus diversas etapas, desde el lanzamiento del *Sputnik* en 1957 hasta la llegada del hombre a la Luna en 1969, se encontraba en juego la capacidad de operar efectivamente en el espacio y de influir a través de él sobre la superficie terrestre⁹⁸. Parafraseando a Alfred T. Mahan y a Julian Corbett, en lo referido al poder naval, «puesto que los humanos vivimos en tierra firme y no en el mar —ni en el espacio exterior—lo relevante del ejercicio del poder en esos ámbitos son sus consecuencias sobre el hábitat terrestre».

Por ello, la preocupación más inmediata se ha concentrado en el desarrollo de misiles balísticos intercontinentales (*ICBM*) que en su trayectoria parabólica cruzan la barrera exterior, y en la puesta en órbita de satélites que incrementan las capacidades de los poderes terrestre, naval, aéreo, y cibernético, desempeñando un elenco creciente de tareas de interés civil y militar: observación terrestre, comunicaciones, geolocalización, control y gestión de drones estratégicos, previsiones meteorológicas, etcétera. Como ya se ha señalado, desde la guerra del Golfo de 1991, los satélites han venido desempeñando un rol creciente en el diseño y ejecución de las operaciones militares de Estados Unidos y de sus aliados. En la doctrina norteamericana esa misión recibe el nombre de *space enhancement*, que va acompañada del *space support* (lanzamiento de los satélites y mantenimiento continuado de estos y de sus infraestructuras terrestres). La dependencia del espacio de las fuerzas militares terrestres, navales y aéreas incrementa el riesgo de que con el tiempo Estados Unidos u otras grandes potencias rivales den mayor importancia al

⁹⁶ Wagner, *op. cit.*, p. 34; Pace, Scott, «Merchant and Guardian Challenges in the Exercise of Spacepower», en Lutes, Charles D., y Hays, Peter L. (ed.), *Toward a Theory of Space Power*, National Defense University, Washington, 2015, p. 127.

⁹⁷ Bekey, Ivan, «The Long-term Outlook for Commercial Space», en Lutes, Charles D., y Hays, Peter L. (ed.), *Toward a Theory of Space Power*, National Defense University, Washington, 2015, p. 199.

⁹⁸ Lewis, *op. cit.*, pp. 277-280.

Javier Jordán Enamorado

space control y al *force application* (también en terminología norteamericana). Lo cual pasaría por el desarrollo de diversos tipos de armas para neutralizar los sistemas espaciales del adversario. Por el momento, se trata de una opción muy lejana por el rechazo internacional que generaría, además de por el temor a las represalias que daría lugar, también en el espacio⁹⁹.

Pero, al mismo tiempo, se observan dinámicas de automoderación y de búsqueda de acuerdo entre las grandes potencias, que a primera vista son propias del realismo defensivo. Esta aparente contradicción se explica por dos motivos.

En primer lugar, el espacio exterior es un común global (*global common*). Lo cual permite en teoría la existencia de un vacío de poder, sin el peligro —al menos temporalmente— de que sea ocupado y controlado por otra potencia competidora. En segundo lugar, el ejercicio del poder espacial requiere de unas capacidades tecnológicas muy avanzadas, por la peculiar naturaleza del medio, que a su vez exigen unas inversiones económicas exorbitantemente caras¹⁰⁰. Y aquí es oportuno recordar la diferencia que establece Mearsheimer entre poder potencial y poder actual. Contar con medios para ejercer el poder militar espacial pasa por disponer de una base industrial y tecnológica fuerte —además de otro tipo de recursos necesarios para mantenerla— y de voluntad política para convertir ese tipo de poder potencial en capacidades militares espaciales.

Durante la Guerra Fría, tanto Estados Unidos como la URSS, trataron de convertir su poder potencial en poder actual en el espacio. Sin embargo, el fin de la competición bipolar a partir de 1989 y la existencia de otras muchas demandas políticas y sociales sobre los presupuestos públicos han desincentivado la generación a gran escala del poder militar en el espacio. Al mismo tiempo, durante los años de Guerra Fría las dos grandes potencias llegaron a acuerdos con el fin de limitar el gasto de sus respectivos programas espaciales del ámbito militar. También contribuyó a ello la incertidumbre de si serían capaces de mantener un ritmo de progreso tecnológico superior al de su adversario. El inicio de esos intentos de acuerdo se remonta a enero de 1958, cuando la administración Eisenhower propuso a la URSS —asumiendo la negativa— la prohibición del paso por el espacio extraatmosférico de los ICBM. Los soviéticos respondieron que aceptarían si Estados Unidos retiraba sus armas nucleares de las bases en el extranjero¹⁰¹. Se trató de un comien-

⁹⁹ Lambeth, Benjamin S. «Airpower, Spacepower, and Cyberpower», en Lutes, Charles D., y Hays, Peter L. (ed.), *Toward a Theory of Space Power*, National Defense University, Washington, 2015, pp. 319-320.

¹⁰⁰ Wagner, *op. cit.*, pp. 47-48.

¹⁰¹ Dolman, pp. 126-127.

Ideas que se convierten en soluciones. Teorías estratégicas...

zo en falso, pero una década más tarde fue tomando forma un régimen internacional sobre el espacio exterior¹⁰².

El primer documento marco consistió en el Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre, acordado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1966 y con entrada en vigor en 1967. Según este tratado, la exploración espacial debe realizarse con fines pacíficos. La Luna y otros cuerpos celestes no pueden ser reclamados por ningún Estado y queda prohibido el despliegue de armas de destrucción masiva en el espacio exterior. El segundo documento relevante fue el Acuerdo sobre la actividad de los Estados en la Luna y en otros cuerpos celestes, adoptado también en el marco de la ONU en 1968. A ellos se sumó el Convenio sobre Responsabilidad Internacional por Daños Causados por Objetos Espaciales, que entró en vigor en 1973, y que pocos años más tarde fue invocado por Canadá cuando el satélite soviético Cosmos 945 esparció residuos nucleares al estrellarse accidentalmente en el norte del país en 1977¹⁰³. Un cuarto documento relevante fue el Convenio sobre el Registro de Objetos Lanzados al Espacio Ultraterrestre, donde los Estados se comprometen a mantener un registro propio y a enviar al secretario general de Naciones Unidas información básica sobre los lanzamientos y las funciones de los objetos lanzados. También conviene señalar el Tratado de Prohibición Parcial de Pruebas Nucleares de 1973 que extiende su prohibición en el espacio ultraterrestre¹⁰⁴.

Sin embargo, hay dos ejemplos, donde se aprecia la continuidad de la competición y hasta qué punto los regímenes internacionales son un límite elu-

¹⁰² Según Robert Jervis, un régimen internacional es un conjunto de principios, reglas y normas que favorecen que los Estados moderen su conducta al confiar en que los otros actuarán de forma similar. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) se corresponde con este modelo. El régimen de seguridad crea un entorno regulado, donde los Estados abandonan los comportamientos radicalmente individualistas. Implica tanto normas y expectativas proclives a la cooperación, como actitudes que superen la búsqueda del interés a corto plazo. Para que exista un régimen de seguridad se precisan varias condiciones: 1) que las grandes potencias quieran establecerlo, porque se encuentran relativamente satisfechas con el *statu quo*. Si una de ellas es revisionista, el régimen no fraguará; 2) que cada uno de sus miembros considere que el resto valora la seguridad y la cooperación mutua. El problema de la mente de los otros dificulta en ocasiones esta condición; 3) que todos sus miembros compartan una visión propia del realismo defensivo; es decir, que la seguridad se logra mediante políticas de cooperación y autocontención, en lugar de la agresividad o la expansión territorial; y 4) la guerra y la búsqueda unilateral de la seguridad deben contemplarse como opciones contraproducentes. Si alguno de los integrantes del régimen se muestra inclinado a la confrontación y a la carrera de armamentos (por réditos económicos, de legitimidad interna en una sociedad fuertemente nacionalista, o por otro tipo de razones) el resto de Estados difícilmente aceptarán un régimen de seguridad —aunque lo deseen— por el miedo y la sospecha que inspira el Estado belicista. Jervis, Robert, «Security Regimes», *International Organizations*, vol. 36, n.º 2, 1982, pp. 357-378.

¹⁰³ Weintz, Steve, «The Cold War near-atrocity that was nobody's fault», *The National Interest*, November 23, 2015.

¹⁰⁴ Dolman, *op. cit.*, pp. 130-134.

dible. Uno es el Tratado Antimisiles Balísticos (*ABM* en sus iniciales inglesas) firmado en 1972 entre Estados Unidos y la Unión Soviética. En un momento en que ninguna de las dos superpotencias tenía capacidad real de desarrollar sistemas antimisil balístico verdaderamente efectivos, ambas prefirieron el acuerdo para evitar que la otra parte se dotase de dicha capacidad. Sin embargo, en 2002 la Administración George W. Bush retiró a Estados Unidos del Tratado y puso en marcha la Agencia de Defensa contra Misiles (*Missile Defense Agency*) dentro del Pentágono¹⁰⁵. Si bien es cierto, que esos sistemas antimisiles se dirigen principalmente a la amenaza que plantean potencias menores (Corea del Norte o Irán) la retirada del Tratado provocó un profundo malestar al Gobierno ruso¹⁰⁶.

Otro caso reseñable es el Acuerdo que gobierna las actividades de los Estados en la Luna y otros cuerpos celestiales, también conocido como el Tratado de la Luna de 1979, que otorga la jurisdicción de la Luna y de los demás cuerpos celestes —así como de sus órbitas— a la comunidad internacional. Ninguna gran potencia con capacidad espacial lo ha firmado¹⁰⁷.

En ese sentido, la estrategia espacial de las grandes potencias durante la Guerra Fría y a día de hoy ha respetado la visión del espacio como «santuario» —una cuestión que desarrollaremos en el epígrafe siguiente— lo cual guarda cierta semejanza con el principio de libre tránsito en los mares (otro común global). Sin embargo, y en conformidad con el realismo ofensivo, el espacio exterior continúa siendo un ámbito de competencia más o menos subrepticia. En tiempo de paz se acepta su carácter compartido, pero en caso de conflicto entre grandes potencias se pasaría muy probablemente a una estrategia de control, garantizando su empleo a favor propio y de los aliados y negándolo a los adversarios.

Es posible establecer también cierto paralelismo entre el espacio extraatmosférico y otros comunes globales. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, y en especial desde el inicio de la década de 1990, Estados Unidos goza de una situación de predominio en las rutas navales y aéreas internacionales, que retroalimenta su poder económico y militar¹⁰⁸. Las capacidades de Estados Unidos en el espacio extraatmosférico también son superiores a las del resto de Estados, y en consecuencia la relevancia creciente del espacio para el avance económico y social agudiza el interés de Estados Unidos por

¹⁰⁵ Puede encontrarse información detallada en su sitio web oficial: <https://www.mda.mil/>.

¹⁰⁶ Konovalov, Ivan, «El escudo antimisiles norteamericano en Europa y la respuesta de Rusia», *Análisis del Real Instituto Elcano*, n.º 101, 2007.

¹⁰⁷ Dolman, *op. cit.*, pp. 133-134.

¹⁰⁸ Hart, Andrew F., y Jones, Bruce D. «How Do Rising Powers Rise?» *Survival*, vol. 52, n.º 6, 2010-2011, p. 79.

Ideas que se convierten en soluciones. Teorías estratégicas...

mantener la primacía en él. Prueba de ello es la intención de aumentar los recursos y capacidades de la *USAF* dedicados al espacio exterior¹⁰⁹.

Perspectiva realista defensiva en el espacio extraatmosférico

El enfoque realista defensivo coincide fundamentalmente con la visión del espacio exterior como un «santuario» libre de la competencia de poder que vicia las interacciones terrestres. Esta visión se concreta en los siguientes principios:

- Las sociedades y economías avanzadas dependen crecientemente de las tecnologías instaladas en el espacio extraatmosférico para infinidad de operaciones relacionadas con el transporte y la comunicación. En buena medida el desarrollo espacial se ha convertido en uno de los pilares de la globalización social y económica.
- Al situarse fuera de las fronteras de soberanía de los Estados y tratarse de un común global, debe respetarse el libre acceso y empleo del espacio.
- Las acciones armadas y la competición militar no deben extenderse al espacio extraatmosférico. Para ello es necesario favorecer regímenes de seguridad en el espacio (como los acuerdos y tratados mencionados en el epígrafe anterior), compatibles con medidas defensivas, como por ejemplo la arquitectura antimisil balístico de la Alianza Atlántica para defender el territorio europeo¹¹⁰.
- Los problemas compartidos en el ámbito espacial se deben afrontar de manera cooperativa. Por ejemplo, la gestión y minimización de la basura espacial que supone un riesgo para los sistemas espaciales¹¹¹. También amenazas altamente improbables pero de inmenso calado como asteroides cercanos a la Tierra superiores a los 150 metros¹¹².

Las políticas de Defensa basadas en el realismo defensivo no se oponen al empleo del espacio extraatmosférico en apoyo de la actividad militar conjunta

¹⁰⁹ Wilson, Heather. «Why I'm Directing the Air Force to Focus on Space», en Defense One (ed.), *The Future of the Air Force*, Washington, Defense One, 2017, pp. 4-5.

¹¹⁰ En 2010 los miembros de la Alianza Atlántica acordaron el desarrollo de un sistema antimisil balístico que defiende el territorio europeo. Puede encontrarse más información al respecto en: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49635.htm. En una línea similar, las Fuerzas Armadas españolas mantienen desplegada desde principios de 2015 una batería Patriot en Turquía para proteger a este país aliado de misiles balísticos procedentes de Siria. Más información sobre la misión española en: http://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/actuales/listado/ayudaturquia.html.

¹¹¹ Sadeh, Eligar, «Spacepower and the Environment», en Lutes, Charles D., y Hays, Peter L. (ed.), *Toward a Theory of Space Power*, National Defense University, Washington, 2015, pp. 263-265.

¹¹² Son objeto de identificación y catalogación por la NASA. En el sitio web del Center for Near Earth Object Studies puede encontrarse información detallada al respecto: <https://cneos.jpl.nasa.gov/>.

(tierra, mar, aire y ciberespacio). Reconocen su importancia para la seguridad y defensa y tratan de aprovechar las ventajas militares que ofrece el espacio en términos de inteligencia, cartografía, previsión meteorológica, comunicaciones, geoposicionamiento, etcétera. Es una vía más a la hora de mantener un nivel adecuado —y necesario— de poder en relación con otros Estados.

La autolimitación del realismo defensivo pretende proteger a las potencias medias de la enorme ventaja que las grandes potencias podrían adquirir si decidiesen invertir intensivamente en ellas. Como ya se ha señalado, la generación de poder en el espacio es extremadamente costosa de desarrollar y de mantener. Y, de hecho, dicha superioridad es notoria cuando se comparan los sistemas de satélites norteamericanos dedicados a la defensa con los de las otras grandes potencias y con los de cualquier potencia media¹¹³. Esta enorme disparidad proporciona una razón añadida al deseo de evitar capacidades armadas en el espacio. El desarrollo de sistemas sofisticados antisatélite, que podrían emplearse desde la superficie y la atmósfera terrestre, o desde el propio espacio, pondría en peligro las capacidades espaciales de las potencias medias, pudiendo llegar a excluirlas por completo en un contexto de guerra entre grandes potencias.

La conducta de España es coherente con los principios del realismo defensivo y trata de mantener su cuota de poder espacial a través de sistemas como el Helios 2 y los futuros Paz y Seosat/Ingenio (observación terrestre) y los Spainsat y XTAR-Eur (comunicaciones)¹¹⁴. Al mismo tiempo, España forma parte del sistema europeo de satélites Galileo para disponer de un sistema de radionavegación y posicionamiento independiente de los sistemas norteamericano y ruso¹¹⁵.

Epílogo

Hemos expuesto los ingredientes teóricos esenciales de una estrategia de seguridad aeroespacial. Contenidos que forman parte de lo que Kingdon (1984) denomina la corriente de las políticas públicas (*policy stream*). También hemos aludido a diversos riesgos y amenazas que forman parte de la corriente de los problemas (*problem stream*). Ahora resta que esas dos corrientes converjan con la corriente política (*political stream*) de nuestro país

¹¹³ Pons, Juan, «Observan y escuchan: los actuales satélites espía de Estados Unidos», *Defensa. Revista Internacional de Ejércitos, Armamento y Tecnología*, n.º 459-460, julio-agosto 2016, pp. 50-55.

¹¹⁴ Talironte, Elena, «Finaliza la integración de PAZ», *Revista Española de Defensa*, n.º 299, octubre 2013, p. 41; Pons, Juan, «La flota de satélites espías españoles y sus planes de futuro», *Defensa. Revista Internacional de Ejércitos, Armamento y Tecnología*, n.º 459-460, julio-agosto 2016, pp. 51-57.

¹¹⁵ «GMV trabaja en un sistema para el uso de "Galileo" en las Fuerzas Armadas», *Info-defensa*, 17 de febrero de 2017.

Ideas que se convierten en soluciones. Teorías estratégicas...

y que los decisores políticos den luz verde a la primera estrategia de seguridad aeroespacial española.

Para ello no es necesario esperar a que algún tipo de catástrofe genere la estructura de oportunidad política. La ventana fue abierta con la aprobación de las primeras estrategias de seguridad nacional y de otras específicas (ciberseguridad, seguridad marítima y seguridad energética) y, de hecho, sería aconsejable que las tres corrientes confluyeran antes de que un problema grave afecte a los intereses españoles. Disponer de una estrategia de seguridad aeroespacial contribuiría a contar con modos y medios para prevenirlo y, llegado el caso, para gestionarlo.