



ACADEMIA DE LAS CIENCIAS  
Y LAS ARTES MILITARES

Serie de monografías y ensayos

Número 2

# Una estrategia para cuando no hay nada que hacer

*Fernando del Pozo García*

Marzo de 2022



ACADEMIA DE LAS CIENCIAS  
Y LAS ARTES MILITARES

Serie de monografías y ensayos  
Número 2

# Una estrategia para cuando no hay nada que hacer

*Fernando del Pozo García*

Academia de las Ciencias y las Artes Militares  
Sección de Futuro de las Operaciones Militares

**Nota:** Las ideas y opiniones contenidas en este documento son de responsabilidad del autor, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento de la Academia de las Ciencias y las Artes Militares.

## Índice de contenido

Resumen.....	i
<i>Abstract</i> .....	i
Sobre el autor .....	iii
Una estrategia para cuando no hay nada que hacer .....	1
Conclusión y resumen.....	12
Bibliografía: .....	14

# Una estrategia para cuando no hay nada que hacer

**Fernando del Pozo García**

Academia de las Ciencias y las Artes Militares  
Sección de Futuro de las Operaciones Militares

## Resumen

Este ensayo analiza la aplicabilidad de la estrategia a diversas fuentes de inseguridad ciudadana, y propone que la única que debe ser tratada en un documento genuinamente estratégico es la amenaza, que lo que busca es el sometimiento o la disminución del Estado, no así los riesgos y las vulnerabilidades que pueden y deben ser tratados por organizaciones no militares. Una estrategia de seguridad nacional debe, pues, ignorar los riesgos de pandemias, catástrofes, cambio climático, transición ecológica, transformación digital, delincuencia y otros no relacionados con amenazas, concentrarse en estas y extraer las conclusiones adecuadas según el esquema: objetivo, procedimiento para alcanzarlo, y medios materiales y personales para ejecutar el procedimiento. Cuidar de la seguridad es un compromiso del Estado con sus ciudadanos, a lo que estos deben responder facilitando la aplicación de sus impuestos a los fines de la defensa.

### Palabras clave

amenazas, catástrofes, delitos, estrategia, híbrido, medios, objetivos, procedimientos, riesgos, vulnerabilidades.

## Abstract

*This essay analyses the applicability of strategy to different sources of citizens' insecurity, and argues that the only that must be treated in a genuinely strategic document is the threat, which seeks to subdue or diminish the State. Risks and*

*vulnerabilities do not, they should be treated by non-military entities and organisations. A national security strategy must therefore ignore the risks of pandemics, catastrophes, climactic change, ecologic transition, digital transformation, crime and many others not directly related to threats. It must focus on this last and extract the pertinent conclusions according to the formula ends, ways and means. Security is a duty of the State towards its citizens, and these must answer by facilitating the use of taxes towards defence.*

**Key words**

*catastrophe, crime, ends, hybrid, means, risks, strategy, threat, vulnerabilities, ways.*

## Sobre el autor



El Almirante Fernando del Pozo nació en Barcelona en 1944, y entró en la Escuela Naval en 1961. Recibió el despacho en 1966 y alcanzó el empleo de Almirante en 2003. Entre otros numerosos destinos de mar, mandó el patrullero *Cadarso*, la corbeta *Diana*, la fragata *Victoria* y la 41ª Escuadrilla de Fragatas, mando que dejó para tomar el de la Fuerza Permanente del Mediterráneo de la OTAN (97-98), en el que tuvo la distinción de ser el primer oficial español en mandar una fuerza de la OTAN.

En tierra estuvo destinado en la Misión de la Armada Española en Washington D.C. (1980-85). De 1993 a 1997 dirigió la Sección de Planes Estratégicos del Estado Mayor de la Armada. En octubre 1998 fue nombrado Adjunto al Representante de SACLANT en el Comité Militar de la OTAN, hasta octubre 2001 en que tomó el puesto de Vice Comandante en Jefe del Atlántico Sur en Oeiras, Portugal. En junio 2004 fue elegido por los Jefes de Estado Mayor de la Defensa de las naciones aliadas como Director del Estado Mayor Internacional, el primer oficial español en este puesto, que ejerció hasta junio 2007.

Habiendo alcanzado el final de su carrera militar activa, el Almirante del Pozo ha sido director del proyecto OTAN-UE en el Real Instituto Elcano, publicando numerosos artículos y ensayos, además de pronunciar conferencias en varios foros. En 2009 dirigió un trabajo de prospectiva bajo la dirección del Jefe de Estado Mayor de la Defensa sobre el futuro de las Fuerzas Armadas españolas.

En 2009 con otros cuatro Almirantes retirados de Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido constituyó el “think-tank” *Wise Pens International*. En él han llevado a cabo por encargo de la UE numerosos e importantes estudios sobre diversos aspectos de seguridad marítima en la Política Europea de Seguridad Común, la política europea en el Ártico, la colaboración en seguridad marítima con la Unión Africana, los riesgos del transporte energético, y otros, que han sido recibidos con universal reconocimiento y aceptación, siendo frecuentemente citados en publicaciones especializadas, conferencias y seminarios.

Como finalización del proyecto *Wise Pens International*, los mismos componentes del grupo han publicado el libro *Europe and the Sea – A Continuing Story*.

# Una estrategia para cuando no hay nada que hacer

*La tactique consiste à savoir ce qu'il faut faire quand il y a quelque chose à faire. La stratégie consiste à savoir ce qu'il faut faire quand il n'y a rien à faire. (La táctica consiste en saber lo que hay que hacer cuando hay algo que hacer. La estrategia consiste en saber lo que hay que hacer cuando no hay nada que hacer). Savielly Tartakower*

**E**s preciso comenzar subrayando que la cita del Gran Maestro Internacional de ajedrez polaco, como muchas de las suyas, está evidentemente hecha con humor e ironía. Pero todas las jocosidades para tener éxito necesitan tener una almendra de verdad, y ésta, aún sin saber exactamente en qué pensaba Tartakower cuando lo dijo, podemos estar seguros de que no fue una excepción. Me propongo aquí descubrir y examinar esa almendra.

Aunque Napoleón introdujo cierta confusión con su diferenciación entre *gran estrategia* y *estrategia*, la verdad es que el campo semántico del término *estrategia* ha permanecido razonablemente estable durante los siglos XIX y XX, sin que poderosos pensadores como von Clausewitz, pero también Jomini, Castex, Collins, Liddell Hart y otros muchos cuya lista sería demasiado larga para estas modestas cogitaciones, hayan intentado desviar el término de sus orígenes (del griego στρατηγός *stratēgós*, general) más allá de retomar la *gran estrategia* del curso para los mismos o parecidos fines. Definiciones abundan, pero casi todas coinciden en subrayar que es un arte, y que se aplica a las operaciones militares (el ejemplo más perfecto de ello, la de la RAE: “Arte de dirigir las operaciones militares”).

Pero esto ha cambiado. No me atreveré ni de lejos a decir que lo militar se ha puesto de moda, pero no parece haber duda de que la estrategia ha salido del diccionario de términos castrenses para inundarlo todo: no sólo los ajedrecistas como Tartakower tienen estrategias, sino también los equipos de fútbol, los bancos, las empresas (no digamos las de publicidad, principales consumidores de ese producto), desde luego los partidos políticos, y hasta la tienda de ultramarinos de la esquina. O al menos eso proclaman, porque como más adelante veremos esas estrategias se parecen a la genuina como un huevo a una castaña<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> No resisto a la tentación de citar algunas “estrategias” del Gobierno de España, espigadas solamente de entre las abundantes citas mutuas, una lista desde luego no exhaustiva: Estrategia

En ese viaje hacia el ancho mundo civil, su eterna compañera de fatigas –la táctica– la ha acompañado... pero poco. No ha ido tan lejos, frenada por su inferior reputación, pero sí ha llegado a unos campos (semánticos) bastante originales. Es frecuente hoy en día encontrar anunciadas en tiendas virtuales de internet navajas, relojes, mochilas, botas o linternas todos ellos adornados con el adjetivo *táctico*, sin que se les vea otro nexo común con la genuina táctica militar que la circunstancial relación con el campo (el de la naturaleza, no el semántico). Pero, para bien o para mal, el prestigio de la táctica y lo táctico está claramente muy por debajo de la estrategia, y así una compañía de seguros, por ejemplo, no declararía nunca que va a dar un giro a su *táctica* para encontrar nuevos clientes, su dignidad sólo le permite declarar que entre las medidas para el año próximo está la de una nueva *estrategia*.

Pero ¿saben estos modernos Sun-Tzu o Temístocles en qué terreno se están metiendo al invocar el arte de conducir las operaciones militares para asuntos que nada tienen que ver con ellas? A priori, y puesto que hay consenso en que la estrategia es un arte, con la libertad que ello implica, parece que no habría inconveniente en aplicarla a cualquier cosa. Un bodegón se puede interpretar con resultados muy diferentes en estilos cubista, impresionista o realista. Pero el que las reglas, como en todo lo artístico, sean flexibles no quiere decir que no existan en absoluto: la más elemental, aunque por ello tal vez sea poco evidente, es que, sea el estilo que sea, debe hacerse con colores aplicados sobre una superficie blanca y plana.

Del mismo modo, hay una regla de oro de la estrategia, y es que el resultado de su enunciación tiene de ser siempre una acción a tomar. Una estrategia declarativa –de las que abundan mucho en el mundo de la política– no es una estrategia, no pasa de ser un discurso todo lo persuasivo que se quiera, pero no es estrategia porque no es ejecutiva. Pero antes de continuar por ese prometedor camino –que retomaremos más adelante– veamos si realmente la estrategia ha migrado desde lo soldadesco, o es tan solo una moda como hemos sugerido antes.

El profesor Colin Gray (Gray 2019) nos enseña que en realidad hay (conceptualmente) dos estrategias. La primera es la de Clausewitz, que aproximadamente se podría enunciar como el arte de “disponer las batallas para ganar la guerra”. Simple y claro, podríamos comentar. Naturalmente esa sencillez deja fuera, y Gray lo hace notar, los preparativos y planes anteriores a la guerra, básicamente de nivel político, pero directamente relacionados con la estrategia

---

de Acción Humanitaria 2019-2026, Estrategia Española de Acción Exterior, Estrategia de Diplomacia Humanitaria, Estrategia Nacional de Tecnología y Orden Global, Estrategia de Política Exterior Feminista, Estrategia de Internacionalización de la Economía española 2017-2027, Estrategia de Seguridad Marítima, Estrategia Española de Acción Exterior, Estrategia a Largo Plazo 2050.

tradicional. Pero el propio Clausewitz, usando para ello como Napoleón el término “gran estrategia”, nos lo recuerda también cuando define esta última como “la totalidad de los medios de relación política del Estado dirigidos al objeto u objetos de la política” (Miyata 2021). Admitamos que se echa aquí de menos la sencillez y claridad de su definición de la simple estrategia que hemos citado antes, y que tal vez en lugar de decir “la totalidad de los medios” debería haber dicho “el uso de la totalidad de los medios”, pero en su descargo hay que decir que en el momento en que entramos en el ámbito de la política, hablemos de estrategia o de cualquier otro asunto, las cosas se ponen siempre más complicadas.

Tomando prestado del mismo Clausewitz su famoso aforismo sobre la niebla y la fricción, podemos decir que exactamente eso es lo uno se encuentra al pasar de las operaciones a la política. Y esa confusión no sólo la encuentran los observadores, sino, y sobre todo, sus practicantes: el Primer Ministro Clemenceau famosamente dijo que “la guerra es una cosa demasiado seria para dejársela a los militares”. La certera réplica (“la política es una cosa demasiado seria para dejársela a los políticos”) ha sido atribuida a su contemporáneo y blanco de su enemistad el Mariscal Foch, y mucho más reciente y documentadamente al General De Gaulle, y al General Eisenhower (es interesante que estos dos últimos aplicaron su apotegma a ellos mismos hasta sus últimas consecuencias). Pero, puestos a imprecisar a los políticos, podríamos invocar al supremo gurú de la estrategia, Sun-Tzu: “Los que no comprenden los peligros a que se someten las tropas no sabrán emplearlas adecuadamente”, de lo que no hay que explicar a quién va dirigido, habida cuenta sobre todo de su escasa simpatía por el Emperador y sus mandarines. O, más crudamente, el General Sherman: “Sólo piden sangre y venganza aquellos que jamás han disparado un tiro, aquellos que nunca han oído los gritos desgarradores de los heridos”.

Y si hay niebla y fricción dentro de lo político, qué decir de esa zona difusa donde política y acción militar se encuentran e interactúan. La colaboración entre el político y el militar nunca es fácil. El primero es practicante de un oficio que no puede sino calificarse de *amateur* (por más que muchos, muchísimos, políticos no se hayan dedicado a otra cosa en su vida) porque no es precisa ninguna cualificación formal ni particular experiencia previa para ejercerlo. No siguen reglas, que no pueden derivar de esa inexistente cualificación formal, simplemente experimentan fiados en su intuición, que suelen creer a prueba de fallos. Los militares, por otro lado, y más en particular los que hemos llegado a movernos en el etéreo nivel estratégico, debemos superar numerosas y crecientemente rigurosas barreras, en forma de pruebas y selecciones. Esta diferencia, acentuada por la generalmente superior edad del militar, induce a estos – que no suelen aventurarse fuera de su campo de experiencia - a adoptar con el político, bien que disimuladamente, una actitud paternalista, la del que sabe del asunto e imparte unas nociones básicas al neófito.

Pero, al mismo tiempo, la realidad se impone, y la primacía del poder político sobre el poder militar está muy bien interiorizada por el soldado de hoy, así que hay que armonizar esta realidad con la actitud anterior. El resultado es una relación peculiar, tal vez similar a la que reina entre un comandante de una fuerza y su jefe de estado mayor. Y no es seguramente casualidad que, tras los considerables cambios introducidos a lo largo del pasado siglo (no sólo, ni de lejos, en España) desde que los Ministros de lo militar solían ser profesionales de su ramo hasta la actual exclusividad civil, los jefes superiores de cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas, y el común a todas ellas, se sigan llamando Jefes de Estado Mayor.

C. Northcote Parkinson, el famoso enunciador de la ley que lleva su nombre (“el trabajo se expande hasta ocupar todo el tiempo asignado para completarlo”) decía exagerando tan solo un poco que hubo un tiempo en el que era costumbre en el Ejército alemán elegir al Jefe de Estado Mayor de una unidad con meticuloso cuidado, para después nombrar como Comandante a uno cualquiera que estuviera a mano Parkinson 1962, p. 126). Exageración sería, pero hay que reconocer que la asignación al frente oriental al comienzo de la Primera Guerra Mundial de la pareja formada por el Mariscal von Hindenburg y su Jefe de Estado Mayor General Ludendorff (en quienes aparentemente pensaba a juzgar por las ilustraciones del libro) parece obedecer a ese patrón. Y su éxito fue espectacular, obteniendo victorias como las de Tannenberg y los Lagos Masurianos, culminando una inesperada victoria en el frente oriental, con lo que no se puede decir que el método (si efectivamente existía) fuera malo. Y la comparación que veníamos haciendo a propósito de las relaciones entre el político, a menudo efímero y elegido por razones ajenas a su desempeño, y su Jefe de Estado Mayor, generalmente más estable y competente, no es tan descabellada.

Pues bien, me atrevo a aventurar que la desmedida afición por declarar estrategias en cualquier campo podría venir de ese contagio entre los niveles político y superior militar. En dirección contraria habrían viajado otros conceptos, como el “relato” o la “narrativa”, hasta hace poco ajenos al enfoque cartesiano que el militar suele aplicar no sólo a la guerra sino a todo lo que acomete. Pero divagar en esta dirección nos llevaría fuera del marco pretendido.

Más importante a los efectos de esta discusión es determinar qué hace que se pueda llamar “estratégica” a una cierta propuesta, estudio o actividad intelectual. De nuevo el profesor Gray nos ayuda (Gray 2019) explicando que lo que hace a algo estratégico son las consecuencias. Los niveles operacional y táctico están reglados: no es preciso explicar mucho para establecer que una cierta actividad es de nivel táctico, sean sus resultados los que sean, porque las unidades que lo ejecutan son de ese nivel, los procedimientos están normalizados, y bien ejecutados, salvo imprevistos, deben culminar con éxito. No así la estrategia: su campo de acción es tan vasto y tan desprovisto de reglas (recordemos, “es un arte”)

que cualquier cosa puede suceder. Un ejemplo que viene enseguida a la mente es el de la guerra de Afganistán, donde operaciones ejecutadas con impecable sujeción a los principios de la táctica, y por tanto individualmente exitosas, compusieron una estrategia desastrosa que llevó a una humillante derrota.

Pero si lo que importan son las consecuencias, de ahí se sigue que, como proponíamos más arriba, una estrategia tiene que traducirse en acción o acciones. Si no es así, si es meramente declarativa, no se producen acciones, no hay por ello consecuencias, y por lo tanto no es propiamente una estrategia, diga lo que diga su ambicioso título.

A más abundamiento, la lengua inglesa, con su insuperable capacidad de síntesis, ha acuñado hace tiempo para denotar los componentes de una estrategia bien diseñada la terna *ends, ways and means* (objetivos, procedimiento para alcanzarlos, y medios materiales y personales para ejecutar esos procedimientos), y ello es válido para ambos lados de la borrosa línea que separa en ese nivel lo político de lo militar. Resulta aparente que de ese modo se busca una acción – una vez más, sea de preparación o de ejecución – sin perder de vista el objetivo. En una aplicación práctica de esta misma lógica, una misión en cualquier nivel de fuerza se expresa siempre como *cometido más finalidad superior*. En otras palabras, lleve usted esta tarea a cabo para contribuir a aquel objetivo general. Esta visión del objetivo general es crucial para que la misión sea llevada a cabo de manera inteligente, y para poder reaccionar adecuadamente a los cambios de circunstancias, que siempre ocurren. El General Eisenhower expresó la misma idea de adaptarse a los inevitables cambios con otras palabras: “los planes son inútiles, pero el planeamiento es indispensable”.

Hemos, pues, identificado la acción resultante de una estrategia como uno de sus componentes fundamentales. Veamos ahora en qué campo debe esa acción desarrollarse, sea una estrategia de preparación o de ejecución. Y parece evidente que, si olvidamos esas extrañas adherencias a las que aludía al principio diciendo que se apropiaban del prestigio de la palabra *estrategia* para fines deportivos o comerciales, el campo que buscamos es el de la seguridad, entendida como la obligación del Estado de preservar la integridad y el bienestar de sus ciudadanos.

Desafortunadamente, *seguridad* es una palabra polisémica, y el Diccionario de la RAE apenas ayuda con un fárrago de definiciones para cada uno de los diferentes campos semánticos. El Diccionario Vox es más concreto y dice que *seguridad* es “ausencia de peligro o riesgo”, lo que parece centrarnos más en esa primordial obligación del Estado para con sus ciudadanos. Pero aún deja demasiado campo para las fuentes de esos peligros o riesgos, y las diferencias entre unas y otras causas de seguridad son muy importantes cuando estamos debatiendo la estrategia para combatirlas. Para empezar, hay dos orígenes de esos *peligros* y

*riesgos* como fuentes de inseguridad, y que vienen de dos direcciones muy diferentes: la inseguridad provocada por la maldad humana, y la que viene de los azares de la naturaleza y de la fragilidad o estupidez humanas.

La diferencia entre ambas se puede ilustrar muy fácilmente: no hay distingo de orden práctico entre morir por recibir en la cabeza un tiesto caído de un séptimo piso cuando la caída ha sido accidental o cuando el tiesto ha sido deliberadamente arrojado con intención de matar a alguien. Pero desde el punto de vista, más conceptual, de la responsabilidad que el Estado tiene de proteger a sus ciudadanos, la diferencia es considerable. En efecto, del primer caso probablemente no se siga ninguna acción punitiva, como mucho la relativamente pequeña de castigar una imprudencia si se demuestra que estaba mal colocado o indebidamente sujeto; tal vez ni siquiera esto si se demuestra que la causa fue una racha de viento de impredecible intensidad. En todo caso podría derivarse una acción normativa, p.ej., decretar que los tiestos colocados en alféizares de alturas superiores al tercer piso deberán estar asegurados por barras metálicas de un mínimo de 1cm de grueso. El segundo caso en cambio no ofrece duda, la autoría debe ser perseguida inmediatamente por la ley, incluso aunque se demuestre que el objetivo era otra persona diferente del alcanzado. Lo que se deriva es, pues, una acción punitiva.

Pero la lengua española no nos favorece aquí, induciendo una confusión que no existe en algunas otras lenguas (inglés: *safety/security*, francés: *sécurité/sûreté*)<sup>2</sup>. En ambos casos, inglés y francés, la primera apunta a la posibilidad de accidente, y la segunda a los deberes policiales de represión del delito.

Esta confusión de origen semántico se añade y superpone a otra confusión, ésta deliberada, y es la que ocurre entre *defensa* y *seguridad*. La defensa es un concepto inevitablemente poco popular, ya que el ciudadano lo asocia, correctamente, con la mayor de las catástrofes posibles, que es la guerra, en la que prefiere no pensar, y mucho menos en correr con los considerables gastos que su prevención supone, cuyos resultados positivos no se perciben además a nivel personal. Por ello, Gobiernos y políticos en general suelen citar como hermanos siameses inseparables a la seguridad y la defensa, rebajando así el impacto negativo que esta última tiene, pero mezclando riesgos, amenazas y vulnerabilidades, e inevitablemente difuminando los límites de los campos de actuación de los distintos responsables, protección civil, bomberos y sanitarios, policías, fuerzas armadas, y otros.

---

<sup>2</sup> Aunque sí en otras muchas: *segurança, sicurezza, sicherheit, sikkerhet*, etc., donde están tan unidas como en español. Tratando de resolver esta dificultad, que a menudo se manifiesta en el deslinde de responsabilidades, en el mundo marítimo y en España algunos han promovido el uso de la palabra seguridad como traducción exclusiva de *security* y *sûreté*, utilizando para el otro campo (*safety* y *sécurité*) la palabra *protección*, pero con escaso éxito hasta ahora.

En particular, y a los efectos de lo que aquí nos ocupa, mientras que la defensa está basada en reglas y estándares acordados por algunas naciones contra un actor que sigue reglas diferentes o ninguna (como los actores, estatales o no, que usan el terrorismo como arma, o que invaden otro país para tomar posesión de un territorio en aras del pernicioso nacionalismo étnico y la inmoralidad de la pureza racial, o la sustitución de la estructura política por otra más afín, todo ello en desafío del orden internacional), la seguridad se refiere a reglas universalmente aceptadas, que obligan tanto al que defiende la ley como al que la desafía. En seguridad (en su versión de combatir la maldad humana) la ley es la referencia en cuyo nombre el delincuente es arrestado, mientras que tal referencia está normalmente ausente en asuntos de defensa (Dymock et al. 2021, p. 100).

El delincuente no disputa el hecho de que está obligado por la ley, incluso la usa a su favor sin ningún escrúpulo si puede y le conviene a la hora de defenderse ante el juez, por lo tanto la acepta. Pero el mundo de los conflictos internacionales es muy diferente, pues las partes discrepantes no tienen un corpus legal común al que referirse, y los tratados u otros documentos internacionales obligan como mucho a los firmantes, y aún eso lo disputan citando nuevas circunstancias o las frecuentes contradicciones entre distintos tratados. Véanse por ejemplo las posiciones de Rusia y China respecto a disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, del que ambas son firmantes y han ratificado, pero que no dudan en ignorar o interpretar arteramente cuando les conviene. Mucho más actual y llamativo, es la flagrante violación rusa del Memorándum de Budapest de 1994, en el que a cambio de la desnuclearización de Ucrania los firmantes (Estados Unidos, Reino Unido y la Federación Rusa) daban garantías a Ucrania sobre su independencia, soberanía y fronteras existentes. Ya hemos visto el respeto ruso por esas garantías. Ese es el mundo de la defensa, mucho más peliagudo que el de la seguridad, y ese es el terreno donde la estrategia tiene que moverse.

Pues bien, para delimitar el campo de la estrategia que queremos analizar hemos de establecer algunas hipótesis o condiciones previas. La primera más que razonable, es que ni nuestra patria ni las sociedades internacionales a las que pertenece como miembro o aliado, principalmente Unión Europea y OTAN, tienen designios agresivos, sean de expansión territorial, de promoción de purezas étnicas, de venganza de ofensas, o cualquier otro inmoral motivo. Esta ausencia de motivación para generar alarma a otros países no es universal, como bien sabemos, y los designios rusos sobre Ucrania y otros vecinos son un claro ejemplo, no digamos los que prendieron fuego a las dos guerras mundiales del siglo pasado, pero tanto la Europa Occidental de hoy como España (si es que ésta última alguna vez de la historia reciente tuvo tales designios) están curadas de ello.

La segunda condición es que desde ahora eliminaremos de nuestros cálculos la seguridad frente a las acciones de la naturaleza y los accidentes (*safety/sécurité*). La razón es que, si sólo son objeto de acciones normativas, como se razonó antes, difícilmente encajan desde el punto de vista de la estrategia, no ya con la defensa, sino ni siquiera con la seguridad frente a la maldad humana deliberada (*security/sûreté*), objeto esta última de acciones preventivas y punitivas. Es cierto que esta distinción, clara a mi juicio, ha sufrido un tanto con la creación en España de la Unidad Militar de Emergencias, que con la magra justificación de resolver las rivalidades regionales que en ocasión han llegado a la estupidez de dificultar o impedir la actuación de los bomberos de una en otra, ha conseguido en la práctica distraer una considerable cantidad de medios humanos, económicos y materiales de los fines de defensa para aplicarlos a algo totalmente ajeno a ésta. Incluso más allá del impacto en los recursos, el prestigio ganado, con justicia, por ello –se puede confiar en las fuerzas militares para hacer un buen trabajo cuando se les asigna la misión– no compensa el sentimiento de humillación extendido en las Fuerzas Armadas: “nos están convirtiendo en una ONG”, se oye decir a los más jóvenes miembros.

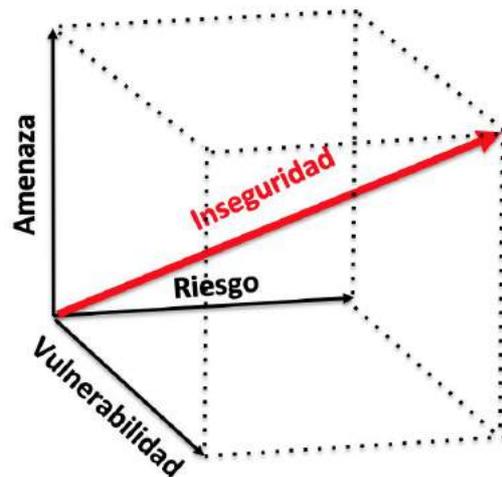
Con estas condiciones establecidas –no somos agresivos colectivamente hablando, y combatimos la maldad humana, no su estupidez ni a la naturaleza– podemos analizar la seguridad ciudadana, o más bien la falta de ella, como la conjunción de varios vectores, cada uno de los cuales contribuye a esa deficiencia en seguridad de diferente manera. Un *riesgo*, es decir la posibilidad de sufrir daño, combinado con una *vulnerabilidad*, o sea la susceptibilidad de recibirlo debido a circunstancias propias, se acrecienta y convierte en algo más probable, que podemos llamar *peligro*<sup>3</sup>. Pero esto puede ser tolerable si no hay un agente que materialice ese *peligro*, es decir una *amenaza*.

Esto se puede expresar gráficamente como se ve en la siguiente figura. Resulta evidente que, si disminuimos cualquiera de los tres componentes, reducimos como resultado la inseguridad, o, si se quiere, aumentamos la seguridad. Se trata, pues de individualizar cada uno de los vectores componentes, y con ello identificar la estrategia o estrategias para reducirlos.

---

<sup>3</sup> Admito que el uso de las palabras *riesgo* y *peligro* está plagado de dificultades. Entre los varios diccionarios consultados, incluido el de la RAE, los hay que ponen ambos términos como sinónimos; otros (p.ej., el Diccionario Hispánico Universal) atribuyen al peligro más inmediatez. Pero a este autor le parece que la compañía de vulnerabilidades es lo que aumenta la probabilidad de que un riesgo se materialice, más que la inmediatez. Todo ello, sin embargo, no afecta a los razonamientos que siguen, basados exclusivamente en riesgos, amenazas y vulnerabilidades.

Para no perdernos en la selva de los múltiples riesgos, vulnerabilidades y amenazas en el complejo mundo que vivimos, contemplemos primero lo que todo ello significaba en un mundo más simple, por ejemplo, el de un honrado labriego que vivía en el sudeste de la Península Ibérica en el siglo XVI. El riesgo que le acechaba, aparte del básico de conservar su vida y la de los suyos, era fundamentalmente el de perder la cosecha u otros medios de vida, con lo que condenaba a su familia a pasar hambre durante al menos unos meses.



Ello podía ocurrir por varias razones, pero la posición de su predio respecto a los montes más próximos, a una rambla, o a la costa producían diferentes vulnerabilidades, de las que algunas eran evitables a la hora de comprar la tierra, y otras podían ser paliadas después con trabajo. Todo ello era en principio tolerable, pero la introducción del factor amenaza, es decir las incursiones de los piratas berberiscos (los “moros en la costa”) convertía alguna de las vulnerabilidades en aguda y muy difícil de corregir (la proximidad a una costa accesible), creando con ello una inseguridad muy superior.

En el mucho más complejo y boyante mundo de hoy, la posibilidad de perder la vida sigue siendo obviamente básica, pero la de perder la cosecha del año se ha multiplicado por la mucho mayor cantidad de bienes poseídos y la variedad de éstos. Lo surtido o no de los estantes del supermercado, la seguridad de la llegada de gas y electricidad a la vivienda, negocio o taller, la disponibilidad de combustible para los vehículos, el acceso libre a los dineros depositados en el banco, o en fin la libertad de opinar y airear esa opinión, aunque contradiga la del Gobierno del momento, y la de contribuir a la elección de ese Gobierno. Todos ellos son bienes vulnerables, necesitados de protección, y tal vez amenazados por un actor hostil.

Es fácil de ver que la reducción de cualquiera de los tres vectores, riesgos, vulnerabilidades o amenazas, reduce la inseguridad. Pero los tres no operan en la misma dimensión temporal. Los riesgos son inmanentes, y poco se puede hacer para reducirlos. Muy al contrario, tienden a aumentar con la elevación del nivel de vida, algo que sería irresponsable (e imposible) tratar de reducir. Las vulnerabilidades se pueden probablemente reducir, pero es un asunto casi siempre de largo plazo: mejora o construcción de infraestructuras, que frecuentemente se acometen de todos modos por razones económicas, más bien que de seguridad, o que en todo caso requieren tiempo e inversiones.

Las amenazas son de diferente naturaleza. Al depender de la voluntad de un agente hostil, la amenaza como toda obra humana se materializa o cambia en muy corto plazo, independientemente de que aproveche para ello las herramientas que le proporcionan los otros más permanentes componentes de la tríada. El tiempo es aquí una dimensión mucho más importante para evaluarla y para combatirla, y es un componente fundamental para medir sus consecuencias, que como decía el Profesor Gray son la medida del carácter estratégico de una actividad. Es por ello la amenaza el genuino objeto de la estrategia.

Concretemos esto para el caso nacional español con algunos ejemplos (sin que ello se pueda tomar como un vanidoso intento de pergeñar una estrategia nacional). Los riesgos que nos acechan son múltiples, pero entre ellos destacan los de pérdida de la integridad territorial, el de carencia de materias primas o energía, y los de las malas influencias de gobiernos antidemocráticos en nuestra vecindad, que acaban contagiando o influyendo negativamente en nuestra libertad de acción individual o colectiva.

Las vulnerabilidades son notorias, al menos algunas de ellas. El alejamiento de la metrópoli de algunos pedazos de suelo patrio, como las Islas Canarias y los enclaves de Ceuta y Melilla, los hace particularmente vulnerables a los codiciosos designios de Marruecos, vecino próximo de ellos y escasamente democrático (si lo fuera no tendríamos diferendos), que invoca un cierto principio de integridad geográfica frente a nuestra justa defensa de las razones históricas, muy anteriores a la existencia de aquel reino.

La vecindad fronteriza de Cataluña y el País Vasco forma en alguna medida parte del estímulo a los delirios independentistas de algunos, aunque en este caso felizmente nuestro vecino del norte, siendo democrático, no alberga designios hostiles, lo que en parte desactiva el problema y lo deja fuera del ámbito de la defensa.

La práctica carencia de fuentes de energía propias nos hace vulnerables a las veleidades de nuestros suministradores, como el reciente cierre del gasoducto Argelia-Marruecos-Algeciras, a consecuencia de la enemistad argelino-marroquí, acaba de demostrar. Es interesante observar, y este ejemplo es claro, que no es preciso que la hostilidad sea dirigida hacia nosotros para que afecte a nuestro suministro, sino que diferendos ajenos también pueden causar problemas.

Es con ese panorama de fondo, de riesgos y vulnerabilidades asociadas, como hemos de considerar las amenazas, el verdadero objeto de la estrategia. Así, debemos utilizar la diplomacia y la disuasión para controlar la amenaza a nuestra integridad territorial que representa Marruecos. La estrategia, en un análisis del tipo *ends, ways and means* deberá determinar la mejor manera de contender con ello y

qué tipos de fuerzas son más útiles, tanto para disuadir como para defender si la diplomacia y la disuasión no producen fruto. La capacidad anfibia salta a la vista como un medio formidable de disuasión, pues puede materializarse en cualquier punto de su extensa costa, además de la aviación y las fuerzas terrestres defensivas.

Debemos cooperar militar e intensamente con Francia y otros aliados interesados en controlar la fuente de terrorismo internacional en que se ha convertido la zona del Sahel, y para ello determinar la mejor estructura de fuerza teniendo en cuenta que operará junto con nuestro aliado, e inevitablemente subordinada, pues Francia es más poderosa.

Debemos, solos o acompañados, vigilar el Golfo de Guinea y el Cuerno de África para que la piratería y las inestabilidades producidas por las naciones fallidas y terrorismos asociados no amenacen el libre flujo de petróleo y gas licuado, para nosotros y para nuestros socios y aliados, para lo que habrá que determinar la combinación óptima de unidades navales de acción marítima y de acción naval.

Y debemos ciertamente colaborar con nuestros aliados de la OTAN y socios de la UE en expandir el espacio de libertad en Europa Occidental, claramente amenazado por una autocrática Rusia con nostalgias de la URSS y su periclitada “esfera de influencia”, incluyendo en ello el diseño de una estrategia para contender con la ciber-guerra, que también aprovecha nuestras vulnerabilidades.

Todo ello, como parece evidente de su enumeración, requiere un lenguaje claro, desapasionado y sin dobleces o pudores a la hora de señalar las posibles amenazas, despiadado e implacable, lo que escasamente lo hace un documento susceptible de publicidad, al contrario que los Conceptos Estratégicos que periódicamente se emiten, tanto en España como en la OTAN o la Unión Europea. Se dice que hay estados que no los hacen públicos, implicando con ello que o no tienen o son oscurantistas. En mi opinión, la emisión de uno abierto no exime de la necesidad de tener uno clasificado y concreto.

Mención aparte requiere la *guerra híbrida*, que en sí necesita de un tratamiento diferenciado, pues las defensas frente a sus diversos componentes son de naturaleza muy dispar, por más que deban ser coordinadas, no menos que los ataques que se generan bajo este nombre. Una de las más autorizadas entre las (muchas) definiciones de guerra híbrida nos ilustra sobre ello: “el uso sincronizado de múltiples instrumentos de poder adaptados a vulnerabilidades específicas a lo largo del espectro de funciones sociales para alcanzar efectos sinérgicos” (NATO, 2017)<sup>4</sup>. Esta definición pone a la guerra híbrida mucho más en el campo civil que

---

<sup>4</sup> “*Understanding Hybrid Warfare*” (“*The synchronised use of multiple instruments of power tailored to specific vulnerabilities across the spectrum of social functions to achieve synergistic effects*”). Los

en el militar, pues esos “múltiples instrumentos” probablemente incluirán más de aquello que de esto, pero no puede dejar de mencionarse en un documento estratégico que analice y trate de contrarrestar las amenazas. Porque la cuestión no es tanto cómo combatir un ataque híbrido militarmente, lo que puede que no sea siquiera una opción, sino cómo identificar su existencia y sus factores por las autoridades políticas. El apoyo militar, e incluso la acción militar, pueden ser necesarios, pero la *guerra híbrida* debe ser puesta en su contexto adecuado: el político.

La dificultad para ello se pone de manifiesto con unos ejemplos: una hipotética parte “ciber” de lo híbrido quedaría ilustrada con el uso por Israel del *malware* “Stuxnet” para dañar las centrifugadoras de enriquecimiento de uranio del centro iraní de Natanz; otra parte podría ser la desinformación, que se ejemplifica con la diseminación –casi con certeza por Rusia– de la especie (falsa noticia o *verdad alternativa*) durante la campaña de elecciones presidenciales que llevaron a Donald Trump a la presidencia de los EEUU de que su rival, Hillary Clinton dirigía una red de pederastia basada en una cadena de pizzerías (por fantástico que parezca tuvo efecto en muchos votantes). Incluso otro posible componente, el demostrado con los famosos “hombrecillos verdes” de la invasión del Donbass por Rusia en 2014, aunque materializado por hombres y armas es muy difícil de contrarrestar por medios militares tradicionales debido a su “denegabilidad”. En todo caso, la responsabilidad de tomar medidas contra la mencionada diseminación de información falsa, a maliciosas incitaciones a huelgas, denegaciones de servicio, provocación de accidentes y cientos de maldades sólo limitadas por la imaginación humana, es difícilmente atribuible a una estrategia de defensa. El espectro es demasiado amplio como para establecer una casuística, así que es preciso actuar sólo de manera reactiva e improvisada.

## Conclusión y resumen

Una estrategia de defensa nacional debería, a la luz de lo discutido más arriba, estar dirigida a las amenazas, que lo que buscan es el sometimiento o la disminución del Estado. Es la voluntad de un elemento hostil lo que hay que contrarrestar, primero con la diplomacia combinada con la disuasión, y luego con la defensa, los dos últimos, disuasión y defensa, con los mismos medios. Olvidemos las epidemias y pandemias, las emergencias y catástrofes, el cambio climático y la transición ecológica, la competencia tecnológica y la transformación digital, la inestabilidad económica y financiera, porque no están dirigidas por actores con

---

autores añaden, al parecer sin ironía: “*The international consensus on Hybrid Warfare is clear: no one understands it, but everyone, including NATO and the EU, agrees that it is a problem*”.

voluntad hostil. No son amenazas, sino riesgos, y no pueden ser objeto de una estrategia. Olvidemos también el crimen organizado y la delincuencia, porque aunque están dirigidos por voluntades hostiles, su objeto no es el sometimiento del Estado, sino el lucro del delincuente, por lo que son objeto de acción policial y judicial, no de defensa.<sup>5</sup> Todo ello se comprende fácilmente al darse cuenta de que, incluso no habiendo amenazas exteriores, el Estado deber seguir paliando los efectos o combatiendo las causas de todos esos riesgos, comunes a cualquier sociedad incluso si residiera en Marte, es decir en ausencia de otra sociedad compitiendo por recursos o influencia.

El mezclar todo ello sólo conduce a una dispersión de los esfuerzos y a una mala delimitación de responsabilidades entre las Fuerzas Armadas, los Cuerpos de Policía, la Judicatura, la Protección Civil, y otros (confusión que ejemplifica la Unidad Militar de Emergencias) así como entre las diferentes autoridades que los gobiernan.

Pero, sobre todo, hagamos una estrategia que contenga todos los elementos precisos (recordemos: objetivo, procedimiento para alcanzarlo, y medios materiales y personales para ejecutar el procedimiento) y que obligue a obtener esos medios. Que el Estado adquiera ese compromiso, recabando para ello el apoyo ciudadano materializado por los impuestos, pues estos son la otra parte del pacto entre el Gobierno y los ciudadanos, del que la primera es la protección que el Estado debe a sus administrados.

Tartakower, pues, no se equivocaba. A pesar del tono burlón de su sentencia acertó en lo esencial: la estrategia no es para cuando hay algo que hacer, que para eso está, si no la táctica, sí desde luego el ejercicio cotidiano de la actividad del Gobierno: combatir las emergencias cuando suceden, sostener el imperio de la Ley, crear obras públicas que reduzcan las vulnerabilidades del entorno, en fin, haciendo la vida más fácil y segura a los ciudadanos en el día a día. La estrategia es, en cambio, para prepararse frente a lo que no está sucediendo... pero puede suceder a causa de los designios hostiles de otros actores, sean estatales o terroristas transnacionales. Y si hay duda de que pueda suceder, no hay más que leer los titulares de los periódicos.

---

<sup>5</sup> Y, aunque alejado de riesgos, amenazas y vulnerabilidades, pero muy presente en los documentos que las tratan, qué decir de la redundante promoción del feminismo en las Fuerzas Armadas, cuando hoy no existe obstáculo alguno para la participación femenina, por lo que promover una mayor proporción llevaría a obligaciones artificiales (la llamada *discriminación positiva*) destructoras de la moral colectiva.

## Bibliografía:

- DYMOCK, A. et al., 2021. *Europe and the Sea. A continuing Story*. Mittler.
- GRAY, Collin, 2019. Can Strategy Be Taught? *Infinite Journal*, Article 1, Volume 6, Issue 3.
- MIYATA, Francis, 2021. The Grand Strategy of Carl von Clausewitz. *US Army War College-Creative Thinking about National Security and Defense*, March.
- NATO, 2017. Understanding Hybrid Warfare. *Transformation Command, Multinational Capability Development Campaign*, January.
- PARKINSON, C. Northcote, 1962. *In-Laws and Outlaws*, Penguin Books.