

10/2020

16 de octubre de 2020

David García Cantalapiedra

Europa, Occidente y el fin del orden
internacional liberal multilateral

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

Europa, Occidente y el fin del orden internacional liberal multilateral

Resumen:

La Unión Europea y, en general, Occidente debe reconocer que la evolución del sistema internacional nos sitúa en el fin del orden internacional liberal multilateral tal y como lo conocíamos. Con el despliegue por parte de Rusia y, sobre todo, de la República Popular de China de un entorno estratégico que desarrolla el concepto de «Guerra ilimitada» (*Unrestricted Warfare*), la UE debería evolucionar hacia una postura de gran potencia y admitir que se ha producido una revolución en los asuntos estratégicos que deja obsoleta su visión y postura internacional. Más que nunca, la UE necesita una revolución en asuntos estratégicos y una gran estrategia para este nuevo sistema internacional, si no quiere estar abocada a la irrelevancia política, económica, cultural y estratégica.

Palabras clave:

Guerra ilimitada, UE, EE. UU., China, Rusia, gran estrategia, orden internacional liberal multilateral.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos Marco** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Europe, the West and the end of the Multilateral Liberal International Order

Abstract:

The European Union, and, the West, should recognize that the evolution of the International System places us at the end of the Multilateral Liberal International Order as we knew it. With the deployment by Russia, and especially by the People's Republic of China, of a strategic environment that develops the concept of 'Unrestricted Warfare', the EU should evolve towards a position of great power and admit that there has been a revolution in strategic affairs that renders its former international vision and stance obsolete. More than ever the EU needs a revolution in strategic affairs and deploy a Grand Strategy to face this new International System if it does not want to be doomed to political, economic, cultural, and strategic irrelevance.

Keywords:

Unrestricted Warfare, EU, United States, China, Russia, grand strategy, multilateral liberal international order.

Cómo citar este documento:

GARCÍA CANTALAPIEDRA, David. *Europa, Occidente y el fin del orden internacional liberal multilateral*. Documento Marco IEEE 10/2020.
http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2020/DIEEEM10_2020DAVGAR_guerrailimitada.pdf y/o [enlace bie](#)³ (consultado día/mes/año)

Introducción

La Unión Europea y, en general, Occidente debe reconocer que la evolución del sistema internacional nos sitúa en el fin del orden internacional liberal multilateral tal y como lo conocíamos. En realidad, sobre este orden internacional son dos intrínsecamente entrelazados tal y como Hedley Bull establecía en su seminal *The Anarchical Society*. Primero, su definición y estructura: un orden Internacional, «un patrón de actividad que sostiene los objetivos elementales o primarios de la sociedad de Estados, o la sociedad internacional». Estos objetivos incluyen la preservación del sistema de Estados, la soberanía estatal como principio, la paz general entre los Estados y las limitaciones sobre la violencia para proteger las reglas de propiedad. Segundo, un «orden mundial» que significa los regímenes de valores, morales y derechos que se extienden a toda la humanidad e infunden al orden internacional un sentido de justicia y propósito. Connota el complejo de derecho y economía internacional liberal occidental que actualmente está institucionalizado a través de organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas¹. Este orden básicamente ha permitido a la UE construir su modelo tras la Guerra Fría que ha sostenido y expandido posteriormente. El problema existencial para la UE, sus Estados miembros y los europeos, en general, es que su desaparición significaría también la del modelo de integración europeo tal y como lo conocemos. Esta dinámica, y la debilidad para defenderle se ha acentuado, y aumentará debido al impacto sistémico de la pandemia, sobre todo por sus efectos económicos, políticos y sociales. Estos incrementarán los desequilibrios en el sistema internacional que pueden llevar a profundizar la competición entre las grandes potencias hasta niveles de conflicto, y también entre otras potencias en ámbitos regionales. Este impacto producirá y expandirá la aparición de estados frágiles y fallidos que permitirá a actores no estatales, en solitario, o en coalición con otros o con estados, tomar el control o influir de manera decisiva sobre recursos, territorios y poblaciones². En este sentido, con el despliegue por parte de Rusia y, sobre todo, de la República Popular de China, de un entorno estratégico que desarrolla el concepto de «guerra ilimitada» (unrestricted warfare), la UE, a pesar del

¹ BULL, H. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, 2nd edition. Columbia University Press. NY.1977. pp. 16-17.

² BARRAS, R. y GARCÍA CANTALAPIEDRA, D. *Hacia un «gran Magreb»*. La UE, la seguridad europea y el declive del concepto MENA. Documento de Opinión IEEE 59/2020.

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO59_2020RAQVAR_GranMagreb .pdf

Efecto Bruselas y las recientes iniciativas en política de seguridad y defensa, debería evolucionar hacia una postura de gran potencia y admitir que se ha producido una revolución en los asuntos estratégicos que deja obsoleta su visión y postura internacional. Así, cuanto mayor sea la disrupción del sistema económico y de su modelo regulatorio, mayor será la pérdida de influencia de la UE. Segundo, la PCSD, la PESCO, el concepto de Autonomía Estratégica y las iniciativas industriales para la defensa deberán transformarse para ser parte de un todo estratégico y no solo destinadas a la actuación limitada y periférica para las que estaban pensadas. Deberán ser parte de una gran estrategia para este nuevo sistema internacional, donde se incluya la movilización coordinada de los recursos políticos, económicos, militares y morales de la UE, incluyendo sanidad, educación, desarrollo industrial e I+D+I.

El fin del orden internacional liberal multilateral

«El fuerte hace lo que puede y el débil sufre lo que debe»
El diálogo Meliano, libro V, capítulo 89.
La Guerra del Peloponeso, Tucídides

¿Qué vamos a hacer?³
La Amenaza de Andrómeda (1971)

La pandemia del SARS-COV-2 proveniente de Wuhan está produciendo toda una serie de análisis sobre su impacto sistémico y los cambios que esto va a producir en el orden internacional: la primera sería el ascenso de un orden más autoritario y proteccionista⁴ y el declive definitivo del orden liberal multilateral definido brevemente como «Orden internacional abierto y basado en normas... consagrado en instituciones como las Naciones Unidas y normas como el multilateralismo»⁵. Basado sobre todo en las teorías liberales en relaciones internacionales donde, para ellas, los Estados, para conseguir seguridad, también cooperan: las instituciones y reglas de conducta

³ Hace 50 años que Michael Crichton publicaba una de sus más importantes novelas, *La amenaza de Andrómeda*, que se convertiría dos años más tarde en una de las películas de ciencia ficción más impactantes de la época. No sería probablemente hasta la llegada de Guerra Mundial Z, de Max Brooks, que un libro de ciencia ficción sobre amenazas biológicas tuvo tanto impacto.

⁴ GAT, A. "The Return of Authoritarian Great Powers". *Foreign Affairs*. July/August 2007.

⁵ Aunque hay autores que defienden su vigencia. IKENBERRY, J. "The Future of the Liberal World Order," *Foreign Affairs*. May/June 2011, p. 56; Para un debate general véase el monográfico de *Foreign Affairs* de marzo de 2017, "What Was the Liberal Order? The World We May Be Losing".

internacionales (regímenes) conforman también la conducta de los Estados⁶. Segundo, el fin de Occidente (*Westnessless*)⁷ y de EE. UU. como superpotencia⁸ y el ascenso definitivo de la República Popular de China (RPCh) como nuevo líder mundial⁹ con Asia como nuevo centro político, económico y militar (*the Rise of the Rest*)¹⁰. Mientras, una revolución tecnológica, la Cuarta Revolución Industrial que se caracteriza por la fusión de los mundos digital, biológico y físico, así como por la creciente utilización de nuevas tecnologías¹¹. Esta sigue sin pausa cambiando los cimientos de la estructura del sistema internacional en términos de actores, capacidades y la relación competición-cooperación. Para los teóricos, académicos y analistas, pero también para los científicos, empresarios, políticos y militares, gran parte de estas ideas no son nuevas y llevan discutiéndose bastante tiempo⁷ antes de la aparición de la pandemia. En gran medida, se va gestando desde los ataques del 11 de septiembre de 2001 y la Gran Recesión de 2008 y, en la mayoría de estos ámbitos, existe un consenso sobre que habrá un antes y un después como lo hubo tras aquellos eventos. Y, a pesar de las pruebas de desgaste y transformación, se había mantenido una fe ilimitada en la permanencia, validez y viabilidad de un orden internacional liberal multilateral, sobre todo en el ámbito de los Estados occidentales y concretamente en la Unión Europea¹².

⁶ KEOHANE, R. and MARTIN, L. "The Promise of Institutionalist Theory". *International Security*, 20. 1995. pp. 39-51. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2539214>;

⁷ MITCHA, A. "The Deconstruction of the West". *The American Interest*. April, 12 2017. Disponible en: <https://www.the-american-interest.com/2017/04/12/the-deconstruction-of-the-west/>; Véase también esa idea reflejada en los informes de la conferencia de Seguridad de Munich, MSC 2020. *Westlessness*. Disponible en: https://securityconference.org/assets/user_upload/MunichSecurityReport2020.pdf. Para opiniones que sostienen que el problema reside en la Revolución Tecnológica y el retraso de Europa, véase DEMPSY, J. "It is the Technology, not "Westlessness". *Carnegie Europe*. February 15, 2020.

⁸ Aunque hay autores que no comparten esta opinión ya que, por ejemplo, EE. UU. desde 2010 a 2020 no ha tenido otra recesión (única década desde 1850) y ha expandido su porcentaje en el PIB mundial del 23 al 25 %. Véase el artículo del CGS de Morgan Stanley Investment Management, Ruchir Sharma , "The Comeback Nation. U.S. Economic Supremacy Has Repeatedly Proved Declinists Wrong". *Foreign Affairs*, May-June 2020. pp. 70-81.

⁹ Fukujama hace un despiadado análisis del sistema del Partido Comunista Chino. Véase FUKUJAMA, F. "What Kind of Regime Does China Have?" *The American Interest*. 15, 6, May 18, 2020. Para una crítica siguiendo fuentes internas, GARNAUT, J. "National Socialism with Chinese Characteristics. Meet He Di, the insider trying to save the Chinese Communist Party from itself". *Foreign Policy*. November 15, 2012.

¹⁰ AMSDEN, A. *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford Press. 2001. Con una visión no tan optimista PEI, M. "China's Coming Upheaval. Competition, the Coronavirus, and the Weakness of Xi Jinping". *Foreign Affairs*. May-June 2020, pp. 82-95.

¹¹ Véase SCHWAD, K. *The Fourth Industrial Revolution*. Currency Books, NY. 2017.

¹² FUKUJAMA, F. The End of History? *The National Interest*, No. 16, Summer 1989. pp. 3-18; IKENBERRY, J. "The Future of the Liberal World Order," *Foreign Affairs* May/June 2011; CASTELLS, M.

Sin embargo, ya teníamos señales claras de que no era así. En una reunión en Tallin, organizada por el Ministerio de Defensa de Estonia, en 2011, se me pidió que me dirigiera a una audiencia de expertos sobre lo que pensaba que serían los desafíos futuros para la OTAN¹³. Elegí el concepto de disuasión, la RPCCh y el espacio: primero, por una cierta crisis en la disuasión como estrategia y teoría¹⁴; segundo, la RPCCh comenzaba a representar un gran desafío en términos estratégicos y militares¹⁵; y, finalmente, el progreso imparable en la militarización del espacio¹⁶. Otros colegas hablaron de otros ámbitos, pero no se habló apenas sobre el impacto de la Cuarta Revolución Tecnológica y, aún menos, sobre las amenazas biológicas: durante estos años nuestra atención estaba situada en la recuperación de la crisis económica, el cambio climático, el terrorismo o las Primaveras Árabes¹⁷. Aún, las acciones de Rusia en Crimea y Ucrania iban a centrar la atención de la UE (sobre todo de los Estados del norte y este de Europa) en la llamada guerra híbrida o doctrina Gerasimov¹⁸, y las campañas de desinformación rusa¹⁹. Paradójicamente, la transformación tecnológica y

The Construction of European Identity: Statement Prepared for the European Presidency of the European Union, 2000. Algunos autores críticos con esta idea llevaban tiempo advirtiendo sobre ello.

¹³ GARCIA CANTALAPIEDRA, D. "Deterrence, China and Space: NATO's Last Frontier?", in "Adapting NATO's Deterrence Posture: the Alliance's New Strategic Concept and Its Implications for Nuclear Policy, Non Proliferation, Arms Control and Disarmament". US Defense Threat Reduction Agency-NATO Nuclear Policy Planning Directorate-MoD. Tallin, Latvia, 4-6 May 2011.

¹⁴ MORGAN, P. "The State of Deterrence in International Politics Today". *Contemporary Security Policy*, 33, 1, 2012. pp. 85-107; RÜHLE, M. "NATO's nuclear deterrence: more important, yet more contested". NATO Defense College. Policy Brief nº 2. January 2019.

¹⁵ MOENS, A. and BROOKE, A. "NATO and the Asia-Pacific". NDC Forum Papers Series. 2016.

¹⁶ Space is essential to NATO's defence and deterrence. NATO newsroom.14 October 2019. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_169643.htm

PAULAUSKAS, K. Space: NATO's latest frontier. NATO Review.13. March 2020. Disponible en: <https://www.nato.int/docu/review/articles/2020/03/13/space-natos-latest-frontier/index.html>

¹⁷ Ya estaban en proceso de construcción entre otros el llamado "Collar de Perlas" en el Indo-Pacífico. Véase GARCIA CANTALAPIEDRA, D. "El despliegue estratégico de EEUU, la República Popular de China y la seguridad en Asia 2001-2010". *UNISCI Discussion Papers*, Nº. 24, 2010. Este despliegue durante la primera década de los 2000, hará posible, entre otras políticas, la Nueva Ruta de la Seda.

¹⁸ Para una crítica general a estos conceptos y al de área gris, véase STOKER, D. and WHITE, C. "Blurred Lines: Gray-Zone Conflict and Hybrid War-Two Failures of American Strategic Thinking," *Naval War College Review*. 73, 1, 2019. Disponible en: <https://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol73/iss1/4> . En este sentido véase GALEOTTI, M. "I'm sorry for creating the "Gerasimov Doctrine". *Foreign Policy*. March 5, 2018. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2018/03/05/im-sorry-for-creating-the-gerasimov-doctrine/>

¹⁹ Intelligence and Security Committee of Parliament. Russia. HC 632. 21 July 2020. Disponible en: <https://docs.google.com/a/independent.gov.uk/viewer?a=v&pid=sites&srcid=aW5kZXB1bmRlbnQuZ292LnVrfGlzY3xneDo1Y2RhMGEyN2Y3NjM0OWFI>

las amenazas biológicas nos han estado acompañando casi en paralelo a estos hechos: la *Sociedad del Riesgo* de Ulrich Beck, la *Tercera Ola* de los Toffler se iba imponiendo y, ya en 1993, John Arquilla y David Ronfeldt nos avisaban en su *Cyberwar is coming!*²⁰. Por otro lado, el SARS en 2002, la gripe A (H1N1) en 2009 o el ébola de 2014, entre otros, mostraban que las opciones de una pandemia aumentaban con ellos²¹, y nuestra preparación se reducía en proporción directa a su capacidad de expansión gracias a que la interdependencia²² se profundizaba y la globalización se expandía. Mientras, el escenario estratégico también cambiaba hacia una dura competición entre grandes potencias (o al menos eso creemos) y se abría paso un nuevo orden internacional²³. Está claro que el enfoque, las herramientas y las perspectivas no eran las adecuadas: probablemente se ha estado sufriendo un *wishful thinking* ideológico y estratégico autoinducido, viviendo, según el profesor Rubén Herrero, una realidad inventada²⁴. Las imágenes en relaciones internacionales son aquellas creencias acerca de los otros que afectan las predicciones de cómo se comportarán bajo determinadas circunstancias, de acuerdo con el profesor Robert Jervis²⁵. Esas imágenes son las representaciones mentales de las percepciones que son «un proceso integrativo por el cual los estímulos son interpretados por los

²⁰ TOFFLER, A. and TOFFLER, H. *Creating a New Civilization: the Politics of the Third Wave*. Turner. NY. 1995. También TOFFLER, A. *The Third Wave*. Bantam. 1981; BECK, U. *Risk Society: Towards a New Modernity*. Sage. Londres. 1992; ARQUILLA, J. and RONFELDT, D. “Cyberwar is coming!” *Comparative Strategy*. Vo. 12, n.2, 1993, pp. 141-165.

²¹ Ahora es normal que se haga referencia a las sucesivas advertencias provenientes de Bill Gates en diferentes momentos de los últimos años respecto a la falta de preparación relativa a una posible amenaza biológica. Bill Gates. TED2015. The next outbreak? We're not ready. Disponible en: https://www.ted.com/talks/bill_gates_the_next_outbreak_we_re_not_ready/transcript “Bill Gates warns tens of millions could be killed by bio-terrorism”. *The Guardian*. 18 de febrero de 2017. Disponible en: <https://www.theguardian.com/technology/2017/feb/18/bill-gates-warns-tens-of-millions-could-be-killed-by-bio-terrorism>

²² Véase KEOHANE, R. and NYE, J. “Power and interdependence in the information age”. *Foreign Affairs*. 77, 5. Sep/Oct 1998. Este artículo revisa su clásico *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Little, Brown, 1977.

²³ “We are facing increased global disorder, characterized by decline in the long-standing rules-based international order... Inter-state strategic competition, not terrorism, is now the primary concern in U.S. national security.” Secretary of Defense James Mattis, “Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America”. Washington, D.C.: Department of Defense, 2018, p. 1; National Security of the United States. December 2017. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> ; ALLISON, G. “The New Spheres of Influence. Sharing the Globe with Other Great Powers”. *Foreign Affairs*. March-April 2020, pp. 30-40.

²⁴ HERRERO, R. *La Realidad Inventada*. Plaza y Valdés. 2002.

²⁵ JERVIS, R. *The Logic of Images in International Relations*. Princeton University Press, 1970, p. 5.

individuos junto con los conocimientos previos y las creencias del actor»²⁶. Desafortunadamente, las relaciones entre actores se construyen, de hecho, sobre esas imágenes y así Jervis establece que los actores operan en el mundo real (*Operational Milieu*), pero desde un ámbito psicológico (*Psychological Milieu*)²⁷: Occidente no quiso o no supo comprender cuál era el proceso que se estaba produciendo, seguro de su posición, enfocándose en los temas a corto plazo, sin pensamiento estratégico a largo plazo o gran estrategia; interpretando los hechos desde su propio marco de pensamiento; y aplicando modelos de soluciones que se ajustaba a ese ámbito, como los relativamente nuevos Estudios de Seguridad (*Security Studies*) que sustituían a los Estudios Estratégicos (*Strategic Studies*) que habían dominado durante toda la Guerra Fría²⁸. Probablemente, la incomodidad moral, política y académica que representaba la realidad, hacían divergir cada vez más el *Milieu* operativo y el psicológico. Estaba claro que el concepto de seguridad estaba cambiando más rápido de lo que pensaban los políticos, militares y académicos. Por ejemplo, la separación entre la seguridad interna y la externa se había difuminado progresivamente y los ataques del 11 de septiembre de 2001 confirmaban esta dinámica. La consecuencia directa sería que la «Guerra Global contra el Terror» (GWOT, por sus siglas en inglés) básicamente establecía que el mundo entero era un campo de batalla y que incluso las personas que fueran arrestadas en entornos civiles en los Estados Unidos y que nunca participaron en las hostilidades en un campo de batalla (o en cualquier otro lugar) podrían ser tratadas como «combatientes»²⁹. Después, la percepción de pérdida de diferencia entre la «paz» y la «guerra»³⁰ (las llamadas áreas grises, aunque no sea una idea nueva)³¹. Diferentes autores dudan de la capacidad de diferenciar ya entre civiles y

²⁶ HERRERO, 2007, p. 143.

²⁷ JERVIS, R. *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, Princeton 1976, p. 15.

²⁸ Desde su creación «oficial» por Bernard Brodie en «Strategy as a Science», *World Politics* 1, July 1949, hasta la obra de Barry Buzan, *An Introduction to Strategic Studies: Military Technology & International Relations*. Palgrave.1987.

²⁹ GARCIA CANTALAPIEDRA, D. *Peace through Primacy»: la Administración Bush, la política exterior de EE. UU. y las bases de una primacía imperial*. UNISCI Papers. Madrid, 2003, pp. 1-10.

³⁰ MAZARR, M. *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict*. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2015; ECHEVERRIA, A *Operating in the Gray Zone: An Alternative Paradigm for U.S. Military Strategy*. United States Army War College Press, 2016; HUGHES, G. «War in the Grey Zone: Historical Reflections and Contemporary Implications», *Survival*, 62, 3, 2020, pp. 131-158,

³¹ FINLETTER, T. *Power and Policy: US Foreign and Military Policy in the Hydrogen Age*. Harcourt, NY. 1954; KISSINGER, H. «Military Policy and Defense of the 'Grey Areas'», *Foreign Affairs* 33, 3. 1955.

combatientes, a pesar de que la legislación internacional lo establece³². Cada vez más se difumina la distinción clara entre lo que es y lo que no es un «campo de batalla», porque es cada vez más difícil diferenciar entre competición y conflicto; la tecnología no es inherentemente civil o militar; y por la fusión entre lo civil y lo militar³³. Así, los llamados espacios comunes (*global commons*) clásicos llegan a ser «campos de batalla» potenciales, pero también los espacios no físicos (información/ciber, cognitivo, moral y social). Paradójicamente, hay una tendencia hacia una nueva versión del concepto de seguridad nacional, debido a las visiones políticas renacionalizadoras que ayudan a que defensa se solape con seguridad, debido al espacio de seguridad transdominio³⁴, maximizado (como multiplicador) por los efectos de la pandemia y por el contexto estratégico de competición. Mientras, los Estados que tengan suficiente autoridad sobre los nodos centrales en las estructuras de redes internacionales están en una posición única para imponer costes sobre otros, y curiosamente hacen «renacer y reforzar» el papel de los actores estatales en el sistema internacional³⁵. Las consecuencias de la pandemia del SARS-COV-2 son ya sistémicas, esto quiere decir que afectará a todos los actores de ese sistema internacional y a cómo interactuarán entre ellos a partir de ahora. Para ello, también será de importancia fundamental las narrativas que se establezcan en ese momento, junto con las tendencias cooperativas-competitivas que se vayan desarrollando, sobre todo si esto va a debilitar o reforzar a diferentes actores y van a justificar un nuevo sistema internacional. En este sentido, el escenario se plantea extremadamente dinámico y esto impactará nuestra concepción de la seguridad. La amenaza biológica va a reforzar algunas dinámicas y a favorecer

³² “Similarly, we struggle to tell the difference between “civilians” and “combatants.” What counts as a protected civilian object in cyberspace? When can a hacker, a financier, or a propagandist be considered a combatant? BROOKS, R. “Rule of Law in the Grey Zone”. *Modern War Institute*. July 2, 2018.

³³ LEVESQUE, G. Military-Civil Fusion: Beijing’s “Guns AND Butter” Strategy to Become a Technological Superpower. Jamestown. China Brief, 19, 18. October 8, 2019; BEHA, P. “Civil-Military Integration in China: A Techno-Nationalist Approach to Development”. *American Journal of Chinese Studies*, 18, 2, October 2011; LASKAI, L. “Civil-Military Fusion: The Missing Link between China’s Technological and Military Rise”. Net Politics and Digital and Cyberspace Policy Program. CFR. January 29, 2018.

³⁴ Véase GARCIA CANTALAPIEDRA, D. *Hacia un Nuevo concepto de seguridad: complejidad, guerra y un nuevo espacio de seguridad multidominio*. Documento de Opinión. IEEE, 2019.

³⁵ FARRELL, H. and NEWMAN, A. “Weaponized Interdependence. How Global Economic Networks Shape State Coercion”. *International Security*, Vol. 44, No. 1 (Summer 2019), pp. 42-79; también, ZHANG, K. “Cautious Bully. Reputation, Resolve, and Beijing’s Use of Coercion in the South China Sea”. *International Security*, Vol. 44, No. 1 (Summer 2019), pp. 117-159

algunas estrategias más que otras, influyendo en la tendencia hacia un escenario competitivo entre grandes potencias³⁶ en un espacio de seguridad multidominio³⁷.

Las tradicionales respuestas a los dilemas de seguridad siempre se habían basado en políticas de reequilibrio interno (rearme) y reequilibrio exterior (cooperación y alianzas). En este sentido, esta es la respuesta de actores de *statu quo* que defiende el sistema actual, el orden internacional liberal multilateral, de acuerdo con las visiones del realismo defensivo³⁸, ya que, en gran medida, los dilemas de seguridad se pueden resolver en el *statu quo*. El realismo defensivo supone que los Estados son maximizadores de seguridad y están constantemente dispuestos a equilibrar el poder de los demás. Destaca la naturaleza defensiva de los Estados y afirman que las guerras, a menudo, no son intencionadas, sino inevitables, ya que los intereses de los Estados a veces entran en conflicto³⁹. El problema es cuando hay actores revisionistas que se mueven para modificar o acabar con esa situación y, en este sentido, hay poco espacio para la cooperación. Las respuestas, en gran medida, se están dirigiendo hacia las visiones de refuerzo interno principalmente, en posturas más laxas en relación con las alianzas existentes. Sin embargo, esta visión sufriría de miopía en el caso occidental, ya que otros adversarios son revisionistas, tienen una visión a largo plazo y son «realistas ofensivos⁴⁰, aunque con características propias. Los realistas ofensivos asumen que los Estados son maximizadores de poder. Insisten en que los Estados temen constantemente las intenciones de otros Estados y la mejor manera de asegurar la supervivencia es maximizar su propio poder y convertirse en la potencia hegemónica del sistema. Como advierten John Mearsheimer y otros autores, y hace décadas

³⁶ MEAD, W. R. "The Return of Geopolitics. The Revenge of the Revisionist Powers". *Foreign Affairs*. Thursday, April 17, 2014; KAPLAN, R. The Return of Marco Polo's World and the U.S. Military Response. CNAS. May 2017.

³⁷ GARCIA CANTALAPIEDRA, D. "Realism, International Order and Security. Time to move beyond the 2016 European Union Global Strategy", en CONDE, E. et al. *The Routledge Book of European Security Law and Policy*. Routledge, 2019, pp. 71-72.

³⁸ JERVIS, R. "Realism, Neo-liberalism and Cooperation". *International Security*, 24, 1. 1999. p. 42-63; GLASER, C. "The Security Dilemma Revisited," *World Politics*, 50, 1. October 1997. pp. 171-201; TANG, S. "The Security Dilemma: A Conceptual Analysis", *Security Studies*, 18, 3, 2009, pp. 587-623

³⁹ Véase ALLISON, G, "The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?" *The Atlantic*. September 24, 2015.

⁴⁰. Véase MEARSHEIMER, J. "Back to the future: Instability in Europe after the Cold War". *International Security*. Vol. 15. nº 1. Summer 1990; también el ya clásico de Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*. Norton & Co. NY. 2001.

pronosticaban autores como el denostado Samuel Huntington, la creencia en un orden internacional liberal multilateral ha permitido mantener la idea de que los dilemas de seguridad son solucionables vía aceptación de un sistema que prima la postura defensiva, donde hay una prevalencia de mecanismos cooperativos, y existe una creencia en que los riesgos y los costes de disrupción del *statu quo* siempre eran generalmente inasumibles⁴¹. Esto llevaba a pensar que todos los actores o la gran mayoría (sobre todo las grandes potencias) eran *pro-statu quo*, pero, sin embargo, la dinámica del sistema internacional no solo ha mostrado actores revisionistas menores o regionales, sino grandes potencias revisionistas que rechazan el *statu quo*, y de fondo, el orden internacional liberal. Sin embargo, en un sistema internacional cuya estructura es anárquica, donde la incertidumbre sobre intenciones presentes y futuras de otros actores es cada vez mayor⁴²; donde la postura que favorece la defensa no está clara que sea la que prevalece hoy (a pesar de la existencia de armas nucleares); cuando los mecanismos cooperativos/multilaterales son cada vez menos aceptados; y hay una tendencia a aceptar riesgos y costes en la ruptura del *statu quo*, habría que revisar nuestros parámetros, expectativas y creencias. Y, probablemente también, aceptar la inviabilidad y la poca utilidad de los Estudios de Seguridad planteados en Europa y que han conformado nuestra visión y concepto de seguridad desde el final de la Guerra Fría. Ese orden liberal multilateral estructurado por toda una serie de normas, reglas y derecho internacional, con acciones reguladas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y por los diferentes tratados internacionales, el sistema se movía en parámetros más parecidos a la seguridad interior que a la seguridad «clásica» establecida hasta prácticamente el final de la Guerra Fría. El modelo establecido por la securitización ofrecía una serie de problemas a la hora de enfrentarse a los nuevos escenarios: por ejemplo, la emergencia de la excepcionalidad y su señalamiento

⁴¹ La primera literatura revisionista viene del propio Mearsheimer en “The False Promise of International Institutions,” *International Security*, 19, 3, Winter 1994/95. pp. 5-49; HUNTINGTON, S. “The Clash of Civilizations?” *Foreign Affairs*, 72, 3, Summer 1993, pp. 22-49; KAPLAN, R. “The Coming Anarchy”. *The Atlantic*. 1994. Disponible en: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1994/02/the-coming-anarchy/304670/>. Más recientemente, el propio Mearsheimer en, “Bound to Fail. The Rise and Fall of the Liberal International Order”. *International Security*, 43, 4, Spring 2019. pp. 7-50; *The Great Delusion. Liberal Dreams and International Realities*. Yale. London. 2018; también GLASER, C. “A Flawed Framework: Why the Liberal International Order Concept Is Misguided”. *International Security*, 43, 4, Spring 2019, pp. 51-87.

⁴² ROSATO, S. “The Inscrutable Intentions of the Great Powers”. *International Security*, 39, 3, Winter 2014/2015, pp. 48-88.

mediante un acto discursivo, ¿cómo funcionaría en un área gris, que es «excepcional» *per se*, donde se usan medios híbridos que además buscan cambiar ese orden? ¿Cómo se puede abandonar la política «normal», pasar a la excepcionalidad y volver a la normalidad en una «área gris»?⁴³. ¿O en un escenario multidominio donde además algunos actores consideran que el «campo de batalla» está «en todas partes», y cuya dinámica es «el uso de todos los medios, incluidas las fuerzas armadas o no armadas, militares y no militares, y medios letales y no letales para obligar a un enemigo a aceptar sus intereses»?⁴⁴. Este nuevo escenario señalaría el comienzo de una dinámica que dará lugar a una revolución en los asuntos estratégicos. En este sentido, esta evolución del escenario estratégico nos empuja de nuevo a recuperar el pensamiento estratégico a largo plazo y la gran estrategia en un marco multidominio. Realmente, este marco también ya existía en la Guerra Fría, aunque con menos dominios establecidos (tierra, mar, aire, espacio) y también se producían situaciones transdominio como establecen Gartzke y Linddsay⁴⁵. El general John Hyten, jefe del Mando Estratégico de EE. UU. (U.S. Strategic Command), y ahora vicepresidente de la Junta de jefes de Estado Mayor Conjunto decía en 2017: «It's now a multipolar problem with many nations that have nuclear weapons...and it's also multidomain... We have adversaries that are looking at integrating nuclear, conventional, space and cyber, all as part of a strategic deterrent...We can't [assume] that having 1,550 deployed strategic nuclear weapons under the New START Treaty somehow deters all our adversaries. It doesn't»⁴⁶.

⁴³ Para Mazarr, el área gris es «the operational environment where the international system is being shaped towards a new order: norms, institutions, state interests, state preferences». «It is the environment wherein competition between international actors takes place in order to shape the international system. Revisionist actors will use it to shape a new order». Op. cit, nota 30. También Nadia Schadlow señala la importancia de "el espacio entre la guerra y la paz". Ella afirma que este espacio no está vacío. Más bien, el espacio se entiende mejor como un paisaje, con competición política, económica y de seguridad constante y dinámica que requieren atención continua. SCHADLOW, N. "Peace and War: The Space Between." *War on the Rocks*. August 18, 2014. Disponible en: <https://warontherocks.com/2014/08/peace-and-war-the-space-between/>

⁴⁴ QIAO Liang and WANG Xiangsui. "Unrestricted Warfare" (URW). PLA Literature and Arts Publishing House, Beijing February 1999. p. 7.

⁴⁵ GARTZKE, Erik and LINDDSAY, Jon. *Cross-Domain Deterrence: Strategy in an Era of Complexity*. Oxford University Press. 2019.

⁴⁶ SHERWOOD-RANDALL, E. "The Age of Strategic Instability. How Novel Technologies Disrupt the Nuclear Balance". *Foreign Affairs*, July 21, 2020. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2020-07-21/age-strategic-instability>

Pero el orden internacional liberal multilateral creado tras el fin de la Guerra Fría ya no es el «escenario standard»; Occidente, y sobre todo Europa, juega aún con las reglas del ajedrez, cuando la realidad es que hemos dejado que se establezca un tablero de *wei qi*, jugando con adversarios que usan otras reglas, que les dan las ventajas en ese escenario y en el juego.

La «guerra ilimitada» como guerra popular prolongada 4.0: ¿seguirá Occidente jugando con reglas de ajedrez en un tablero de *wei qi*?

«War will be conducted in non-war spheres»
Unrestricted Warfare, 1999

Henry Kissinger, en su libro sobre China⁴⁷, plantea las diferentes visiones del sistema internacional entre China y Occidente refiriéndose a los teóricos clásicos Carl von Clausewitz y Sun Tzu y comparando el ajedrez con el *wei qi*: «mientras la tradición occidental valoraba el choque de fuerzas decisivo que ponía de relieve las gestas heroicas, el ideal chino hacía hincapié en la sutileza, la acción indirecta y la paciente acumulación de ventajas relativas». Sin embargo, el orden internacional, básicamente construido por un sistema westfaliano que nace tras la Guerra de los Treinta Años, acabó con un sistema jerárquico y unificado, aunque diárquico, como era el imperio y el papado. Paradójicamente, el sistema sínico nació de un preexistente sistema «westfaliano» de Estados en equilibrio de poder, y con la victoria sobre el resto, el estado de Qi instaló un sistema unificado. Al igual que autores como Bodino, Hobbes, Grocio o Locke tuvieron las guerras en Europa la base para teorizar el sistema de estados soberanos, Sun Zhu tendría en la etapa de los Reinos Combatientes (475 a.C.-221 a.C.) su propia etapa de aprendizaje. Con esta experiencia, pero con la influencia del concepto del Tianxia⁴⁸, y la guerra popular prolongada (*protracted popular war*) de

⁴⁷ KISSINGER, H. *China*. Debate. 2012.

⁴⁸ Aunque su concepción original es algo diferente, el concepto moderno de Tianxia está descrito por Zhao Tingyang en su libro de 2016, *Un posible mundo de todo-bajo el cielo*, vista como un postura no oficial de la RPC. Zhao argumenta que un mundo gobernado en un sistema de estados es un «no mundo», por naturaleza y por diseño, no puede resolver los problemas transestatales y globales. El sistema de «todo lo que hay bajo el cielo» confuciano es un sistema inclusivo que elimina las barreras del otro yo. Las instituciones diseñadas y establecidas para tal sistema son globales en su sentido real y constituyen el requisito previo para establecer un sistema global y resolver problemas globales. El orden mundial necesita una reconstrucción filosófica y debe basarse en instituciones mundiales genuinas tal

Mao Zedong, la RPCh construye un modelo de estrategia indirecta⁴⁹. Con ella se evita el conflicto directo, moviéndose para mejorar sus posiciones globalmente, permitiéndole vencer al adversario por inferioridad e incapacidad de ofrecer movimientos alternativos que no entrañen costes altísimos o que lleven a la derrota o rendición total. Sin embargo, Occidente también ha tenido su propia visión sobre estrategia indirecta históricamente y puede jugar en un tablero de ajedrez, de *wei qi* o de cualquier otro escenario, desde que esta estrategia puede evolucionar con el propio juego⁵⁰: solo hay que volver a jugarlo y retornando a los conceptos de gran estrategia se puede hacer. Un claro ejemplo fue la aproximación indirecta (*indirect approach*) que ya proponía el estratega británico Basil H. Liddle Hart⁵¹. Paul Kennedy, siguiendo a su maestro Liddle Hart, lleva a cabo una definición de gran estrategia, comenzando por la definición de lo que constituye el interés nacional; las políticas de seguridad, defensa y militar deberían estar ancladas en los intereses esenciales. La elección de una política llega a ser incluso más importante, porque todos los intereses no son de hecho permanentes. Si hablamos de la dirección y coordinación de todos los recursos de la nación, o grupo de Estados, para la obtención del objetivo político que se persigue, este debe estar definido por una política fundamental podemos definirla de gran estrategia. Una gran estrategia viable debe de incluir la movilización coordinada de los recursos políticos, económicos, militares y morales del Estado (o Estados). Esta concepción presta una gran atención a los aspectos no militares de la estrategia: movilización económico-industrial, cultura política interna y la diplomacia⁵². Occidente

como están incorporadas en la visión del mundo confuciana e informada por la dinastía Zhou occidental (1100-771 a. C.). La mayor debilidad de la interpretación de Zhao de la Tianxia es que debe aplicarse globalmente, atrayendo a todos. Esta inclusión pasa por alto un punto fundamental: no todos quieren ser incluidos. Hay autores que sostienen que Zhao es culpable de hacer lo mismo que acusa a los occidentales de hacer: universalizar su propia visión del mundo y aplastar la diferencia. En lugar de guiarnos hacia un orden mundial poshegemónico, Tianxia presenta una nueva visión jerárquica para el siglo XXI. Véase por ejemplo CALLAHAN, W. "Chinese Visions of World Order: Post-hegemonic or a New Hegemony?" *International Studies Review* 10, 4. December 2008. Pp. 749-761.

⁴⁹ Evidentemente hay más influencias históricas como las provenientes del resto de los Siete Clásicos Militares chinos o de las ideas establecidas por Deng Xiaoping para una política exterior de perfil bajo mientras la RPC fuera débil.

⁵⁰ "Magic: The Gathering" is officially the world's most complex game. MIT Technology Review. May 7, 2019. Disponible en: <https://www.technologyreview.com/2019/05/07/135482/magic-the-gathering-is-officially-the-worlds-most-complex-game/>

⁵¹ LIDDELL HART, B. H. *Strategy*, 2nd ed. Praeger. NY. 1967 (1954).

⁵² KENNEDY, Paul (ed). *Grand Strategies in War and Peace*. Yale Un. Press. New Haven. 1991, p. 4-5. Kennedy parte de la definición de Liddle Hart: "While practically synonymous with the policy which guides

ha perdido la costumbre de pensar en estos términos, incluso las viejas naciones que fueran largo tiempo imperios como Gran Bretaña, Francia⁵³ y la propia España⁵⁴, pero también en EE. UU. desde el fin de la Guerra Fría. Atrás quedaron el Telegrama Largo (*The Long Telegram*) de George Kennan y el NSC-68 de Paul Nitze que crea la política de Contención; el Proyecto Solarium de la Administración Eisenhower, o la NSDD 75 de Reagan y su *Rollback strategy* junto con algunos otros diseños⁵⁵. Curiosamente, la última y más parecida aproximación a la «guerra ilimitada» y a la idea de aproximación indirecta de Liddle Hart, o mejor dicho su «precuela», sería precisamente esa estrategia de la Administración Reagan. La movilización coordinada de todos los recursos, dando precedencia a los aspectos no «cinéticos», significaba también combinación en geometría variable y con fines limitados. A pesar de ser un Estado revisionista, la cultura estratégica (las formas) y los fines (esa gran estrategia) son diferentes en la RPCh de los occidentales históricamente, pero aprendiendo de los errores de Alemania en las dos guerras mundiales y de la URSS en la Guerra Fría. La aproximación de Liddle Hart mostraba particularmente, como vemos hoy en día, la desaparición de las distinciones entre paz y guerra, curiosamente en una era de las armas nucleares donde se pensaba en que estas habían acabado, en palabras del

the conduct of war, as distinct from the more fundamental policy which should govern its object, the term 'grand strategy' serves to bring out the sense of 'policy in execution.' For the role of grand strategy—higher strategy—is to co-ordinate and direct all the resources of a nation, or band of nations, toward the attainment of the political object of the war—the goal defined by fundamental policy.” Liddell Hart, *Strategy*, 1967, p. 321–22; véase en este sentido GARCIA CANTALAPIEDRA, D. *EE. UU. y la construcción de un Nuevo Orden Mundial: la Administración Bush, las Relaciones Transatlánticas y la Seguridad Europea 1989-1992*. Tesis Doctoral. Departamento de Estudios Internacionales. Facultad de Políticas, 2001; GARCIA CANTALAPIEDRA, D. *Una Estrategia de Primacía: la Administración Bush, las relaciones transatlánticas y la construcción de un Nuevo Orden Mundial 1989-1992*. UNISCI Papers nº 23-24. Madrid, 2002, pp. 11-12.

⁵³ BEAUFRE, A. *Introduction to Strategy*. Faber & Faber. London. 1965.

⁵⁴ Véase PARKER, G. *La Gran Estrategia de Felipe II*. Alianza, Madrid, 1998.

⁵⁵ KENNAN, G. “The Charge in the Soviet Union (Kennan) to the Secretary of State,” National Security Archive, 22 February 1946. Disponible en: <http://nsarchive.gwu.edu/coldwar/documents/episode-1/kennan.htm>; BOWIE, R. and IMMERMANN, D. *Waging Peace: How Eisenhower Shaped an Enduring Cold War Strategy*. Oxford University Press, NY. 1998, sobre todo el capítulo. 8; The Executive Secretary, “A Report to the National Security Council-NSC 68,” 12 April 1950, Truman Library. Disponible en: https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/coldwar/documents/pdf/10-1.pdf; MARSHALL, A and ROCHE, J. “Strategy for Competing with the Soviets in the Military Sector of the Continuing Political-Military Competition,” Department of Defense Memorandum (1976). Disponible en: <http://goodbadstrategy.com/wp-content/downloads/StrategyforCompetingwithUSSR.pdf>; SILOVE, N. “The Pivot before the Pivot: U.S. Strategy to Preserve the Power Balance in Asia,” *International Security* 40, 4. Spring 2016. pp. 54-58. McMASTER, H.R. “The Uncertainties of Strategy”. *Survival*, 57,1, pp.197-208.

secretario de defensa Robert McNamara, con la estrategia: «today, there is no longer any such thing as strategy; there is only crisis management»⁵⁶. Sin embargo, esas mismas armas nucleares paradójicamente aceleraban ese necesario acercamiento a lo que él llamaba la esencia de la estrategia que son los métodos indirectos⁵⁷, donde el aspecto militar era una dimensión más en lo que ahora se suele llamar MIDEFIL (*Diplomacy, Military, Information, Economy, Financial, Intelligence and Law*)⁵⁸. Así lo establecen Qiao Liang and Wang Xiangsui, pero no solo como elementos de poder, sino esferas de competición, junto con dominios: «As the arena of war has expanded, encompassing the political, economic, diplomatic, cultural, and psychological spheres, in addition to the land, sea, air, space, and electronics spheres, the interactions among all factors have made it difficult for the military sphere to serve as the automatic dominant sphere in every war. War will be conducted in non-war spheres»⁵⁹.

Pero ellos realmente modifican estos conceptos, donde se enfocan principalmente en la guerra política (*political warfare*) donde la diplomacia sea acción política; el comercio, guerra económica; la información, guerra psicológica; y el ámbito militar, incluirá ampliar el término «acción militar» más allá de su alcance tradicional para incluir todo el espectro de conflicto asimétrico. La creación de poder político es precisamente lo que la estrategia de las «tres guerras» pretende hacer: la primera, la guerra de información (*information warfare*): «We find ourselves in a stage where a revolutionary leap forward is taking place in weapons, going from weapons systems symbolized by gunpowder to those symbolized by information»⁶⁰: Con ello, se intenta dar forma a la opinión pública tanto a nivel nacional como internacional⁶¹; la segunda intenta influir en los decisores

⁵⁶ BELL, C. *The Conventions of Crisis*. Oxford University Press. London 1971, p.2.

⁵⁷ LIDDELL HART, *Strategy*, pp. 18-19.

⁵⁸ “New acronyms such as MIDFIELD —Military, Informational, Diplomatic, Financial, Intelligence, Economic, Law, and Development— convey a much broader array of options for the strategist and policymaker to use.” US JCS. Joint Doctrine Note 1-18. Strategy- 25 April 2018, p. viii.

⁵⁹ URW, p. 169; BROWNE, A. “China: Cyberattacks are like Nuclear Bombs”. WSJ. April 22, 2013.

⁶⁰ URW, p. 20.

⁶¹ Writers, journalists should gather around Party: CPC publicity chief. Xinhua. 2016-05-06. Disponible en: http://news.xinhuanet.com/english/2016-05/06/c_135340100.htm ; BARRAGAN, C. “Retrato de los Wolf Warriors, la agresiva diplomacia china que aterriza en Europa”. *El Confidencial*. 24 de abril de 2020. https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2020-04-24/wolf-warrior-china-diplomacia-coronavirus-europa_2563320/ ; ZHIQUN, Z. “Interpreting China’s “Wolf-Warrior Diplomacy”. What explains the sharper tone to China’s overseas conduct recently?” *The Diplomat*. May 15, 2020. Disponible en: <https://thediplomat.com/2020/05/interpreting-chinas-wolf-warrior-diplomacy/>; “France Summons Chinese

extranjeros acerca de cómo abordan la política de China⁶². A través de sus principales instituciones, el Departamento Central de Propaganda y el Departamento del Frente Unido del Trabajo del Partido Comunista de China, en 2007 el partido hizo público una gran campaña de propaganda exterior, destinando miles de millones en un intento de controlar las narrativas externas sobre China. Xi Jinping ha intensificado enormemente ese esfuerzo, librando una «guerra del discurso» global⁶³. Estableció en la Reunión Nacional de Ideología y Propaganda de 2018: «Debemos mejorar nuestra capacidad de comunicación internacional, contar bien las historias de China, difundir la voz de China, mostrar una China auténtica y completa al mundo y aumentar el poder blando del país y la influencia de cultura china»⁶⁴. La tercera y última busca dar forma al contexto legal para las acciones chinas (*lawfare*), incluidas la construcción de justificaciones legales para las acciones de Pekín y el uso de las leyes nacionales para señalar las intenciones chinas. Todo ello cae bajo el paraguas más amplio de la guerra política⁶⁵. En este sentido, también incluirán más actores en este escenario, lo que después Frank Hoffman establecería como amenazas híbridas, pero ellos establecen como combinación, junto con una inclusión de elementos civiles en la guerra, o *en sensu*, contrario, una «militarización»⁶⁶ de los actores no militares. Y así siguen estableciendo la expansión del «campo de batalla», ya que no está limitado al ámbito militar y no se puede fiar la consecución del interés nacional solo a las fuerzas militares. La conclusión

Ambassador After Coronavirus Comments Spark Outrage,” South China Morning Post, April 15, 2020, <https://www.scmp.com/news/world/europe/article/3079927/francesummons-chinese-ambassador-after-coronavirus-comments>

⁶² LIM, L. and BERGIN, J. “The China Story: Reshaping the World’s Media,” International Federation of Journalists, June 25, 2020, Disponible en: https://www.ifj.org/fileadmin/user_upload/IFJ_Report_2020_-_The_China_Story.pdf

⁶³ “The Chinese Are Coming,” The Economist, March 4, 2010, Disponible en: <https://www.economist.com/asia/2010/03/04/the-chinese-are-coming>

⁶⁴ “At National Meeting on Propaganda and Ideological Work, Xi Jinping Stresses That it is Necessary to Raise the Banner High, Win the Support of the People, Cultivate New Personnel, Invigorate Culture, Present a Good Image, and Urges to Better Accomplish the Mission and Task of Propaganda and Ideological Work Under the New Situation”. Xinhua, August 22, 2018.

⁶⁵ MATTIS, P. “China’s ‘Three Warfares’ in perspective”. *War on the rocks*. January 30, 2018; SCHWELLER, R. and Pu, X. “After Unipolarity: China’s Visions of International Order in an Era of U.S. Decline”. *International Security*. Vol. 36, No. 1 (Summer 2011), pp. 41-72.

⁶⁶ GARCIA CANTALAPIEDRA, D. y PULIDO, J. “El nuevo espacio de seguridad trans/multidominio. Las amenazas híbridas y la insurgencia criminal: la evolución del concepto de sociedad anárquica de Hedley Bull”, en GRASA, R. y GARCIA, C. *Cambios en la naturaleza de la Diplomacia y de la Guerra en los cuarenta años de la Sociedad Anárquica de Hedley Bull*. Tirant lo Blanch. 2019, pp. 211-220.

es que la «guerra» trasciende ese ámbito y se convierte en una cuestión que implica a científicos, financieros o comunicadores: «faced with warfare in the broad that will unfold on a borderless battlefield, it is no longer possible to rely on military forces and weapons alone to achieve national security in the larger strategic sense, nor is it possible to protect these stratified national interests. Obviously, warfare is in the process of transcending the domains of soldiers, military units, and military affairs, and increasingly becoming a matter for politicians, scientists, and even bankers»⁶⁷. Ellos plantean un modelo anterior al de amenazas híbridas, hablando de «coaliciones profundas *de facto*» que podían consistir en varios Estados, grupos de crimen organizado, corporaciones, actores individuales, organizaciones civiles, todas en flexibles estructuras. Esto permite moverse también en diferentes niveles en el escenario internacional con la habilidad de combinar esfuerzos más allá del equilibrio de poder entre Estados⁶⁸. Nos encontramos entonces con esta combinación de dominios, niveles y actores que parece ser la fórmula que, correctamente armonizada, es la que establecerá el ganador. Aunque esta combinación, en algunos ámbitos, parece que ha pasado a integración y finalmente a fusión: el presidente Xi Jinping ha llevado estas ideas a un nuevo nivel: una transición de la integración civil-militar a la fusión civil-militar. En 2015, se lanzó una estrategia nacional para esta fusión como gran estrategia. Esta fusión ha sido parte, sobre todo, del plan Made in China 2025 y del plan sobre la nueva generación de Inteligencia Artificial. Así, se estableció, en enero de 2017, la Comisión Central para el Desarrollo de la Fusión Civil-Militar; posteriormente, en septiembre del mismo año, se publicó el Plan especial de Fusión Militar-Civil de Ciencia y Tecnología con prioridad en Inteligencia Artificial⁶⁹ y Tecnología Cuántica y, sorprendentemente, en Biología. El Ejército Popular de Liberación tiene gran interés en esta área, ya que sostienen en diferentes publicaciones que los avances en biología contribuyen a cambiar la forma o el carácter del conflicto. Mientras, persigue aplicaciones militares para la biología y está investigando

⁶⁷ URW, p. 221. En este sentido autores actuales subrayan esa situación como Rosa Brooks, nota 23.

⁶⁸ ARQUILLA J. and RONFELDT, D. eds. *Athena's Camp: Preparing for Conflict in the Information Age*. RAND, Santa Mónica, 1997, pp. 19-20.

⁶⁹ KANIA, Elisa. *Chinese Military Innovation in Artificial Intelligence*. Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission. Hearing on Trade, Technology, and Military-Civil Fusion. US.Congress. June 2019; ALLEN, G. *Understanding China's AI Strategy: Clues to Chinese Strategic Thinking on Artificial Intelligence and National Security*. CNAS. February 2019.

intersecciones con otras disciplinas, incluidas la ciencia del cerebro, la supercomputación y la inteligencia artificial⁷⁰. Desde 2016, la Comisión Militar Central ha financiado proyectos sobre investigación neurológica militar, sistemas biomiméticos avanzados, materiales biológicos, mejora del rendimiento humano y biotecnología de «nuevo concepto»⁷¹. Este, sin embargo, es el último estadio de la guerra popular prolongada, ya que, expandiendo el ámbito del conflicto y usando la tecnología, se amplía la opción de una mayor implicación de cada vez mayores sectores de la sociedad. En este sentido el concepto no se refiere solo a tecnología militar, sino que incluye todos los medios de poder a disposición de la nación, combina «paz» y «guerra», lo militar y lo civil y acciones «bélicas» y «no bélicas», utilizables de forma flexible⁷². La Guerra ilimitada es entonces la guerra popular prolongada con (nuevos) más medios, con una tendencia a la «civilización» de la guerra en un espacio transdominio.

Hacia la revolución en asuntos estratégicos: Europa, Alianzas y Gran Estrategia

«The idea of the 'great power competition' is not only influencing the strategy papers of today—it is also shaping a new reality all across the world».

Frank-Walter Steinmeier, presidente de Alemania, en la Conferencia de Seguridad de Múnich. 14 de febrero 2020

Los elementos políticos, jurídicos, tecnológicos son fundamentales, pero los económicos adquieren para Qiao y Wang un significado crucial: para ellos la guerra económica es el escenario central de la guerra⁷³. Unido a la revolución tecnológica, ambos establecen una revolución en los asuntos estratégicos, un cambio conceptual fundamental en el marco de pensamiento relativo a la seguridad nacional: «Military threats are already often no longer the major factors affecting national security...

⁷⁰ Véase RUGGE, F. The Global Race for Technological Superiority. ISPI-Brookings. November 2019

⁷¹ KANIA, E. Weaponizing Biotech: How China's Military Is Preparing for a 'New Domain of Warfare'. Defense One. August 2019. Disponible en: <https://www.defenseone.com/ideas/2019/08/chinas-military-pursuing-biotech/159167/>

⁷² FERCHEN, M., PIEKE, F., DER PUTTEN, F., HONG, T. and BIÉCOURT, J. Assessing China's Influence in Europe through Investments in Technology and Infrastructure. Four Cases. LeidenAsiaCentre. Leiden University. December 2018.

⁷³ URW, p. 39.

Traditional factors are increasingly becoming more intertwined with grabbing resources, contending for markets, controlling capital trade sanctions, and other economic factors, to the extent that they are even becoming secondary to these factors»⁷⁴.

En este sentido, la UE debería empeñar sus esfuerzos en diseñar una gran estrategia, aunque la naturaleza, su construcción y estructura de la UE hace difícil no solo la idea de una gran estrategia⁷⁵, sino la creación de una nueva construcción europea que diera lugar a una gran potencia. Dado el escenario y dinámicas descritas, la UE debería tener todos los incentivos para convertirse, en palabras de Joschka Fischer, en una gran potencia⁷⁶. El antiguo ministro de Exteriores alemán y nada sospechoso de acariciar la antigua *Weltmacht Politik*, claramente apoya y lanza una directa advertencia a la UE: «Europeans have long been debating constitutional questions such as the desired level of integration or confederation (Staatenverbund) for the EU. But the time for these discussions is over, at least for now... The challenge now is to transform Europe into a great power before it is ground down by larger technological and geopolitical forces... In geopolitical terms, Trumpism, the rise of China, and Russian revisionism—which takes the form of military aggression—, has left Europeans with no choice but to pursue great-power status»⁷⁷.

Claramente Fischer conoce «la vía de la UE», las ideas y los valores subyacentes al proyecto de integración europea, pero también es consciente del fin del orden internacional en el que nació, creció y se había acomodado. Realmente, el proyecto europeo fue principalmente un proyecto de reconciliación, no uno que creara una potencia mundial. Sin embargo, la UE debería transformarse y adaptarse a un nuevo escenario, tratando de defender no solo sus valores, sino también sus intereses. Para mantener y defender el orden internacional liberal, paradójicamente, la expansión de

⁷⁴ URW, p. 116.

⁷⁵ No solo en el caso europeo. También hay escepticismo en la capacidad, o la necesidad, de EEUU de construir una gran estrategia. Véase el debate en GABIN, F. and STEINBERG, J. “The Vision Thing. Is Grand Strategy Dead?” *Foreign Affairs*. July/August 2020; DREZNER, D. KREBS, R. and SCHWELLER, R. “The End of Grand Strategy. America Must Think Small”. *Foreign Affairs*. May-June 2020. Pp. 107-17.

⁷⁶ El antiguo ministro alemán es consciente de los miedos y precauciones que ha tenido Alemania de reiniciar este juego en Europa. Véase sobre este particular y la defensa del orden liberal como un mecanismo para evitar esta dinámica WULLERS, D. Germany, Wilsonianism, and the Return of RealPolitik. *War on the rocks*. March 18, 2020.

⁷⁷ FISCHER, J. “What kind of great power can Europe become?” *NewsEuropa*, January 31, 2020. Disponible en: <https://www.neweurope.eu/article/what-kind-of-great-power-can-europe-become/>

este orden fue vista como la principal «estrategia de seguridad». Pero, a medida que este orden está en declive y parece desvanecerse, ¿qué queda entonces para la UE y Occidente? Quizá podría ser solo el regreso a la geopolítica y la política de las grandes potencias⁷⁸ que aparece como un enfoque sólido e incluso el único disponible: «The EU should stop putting economic logic ahead of political reality when it should be the other way around»⁷⁹. Al menos, esta era también una forma de pensar después de la elección de la nueva Comisión Europea bajo la presidencia de Ursula von der Leyden y su mensaje de una «Comisión geopolítica»⁸⁰. Vincular geopolítica con la UE significaría que las realidades políticas ya no son moldeadas y producidas exclusivamente por los Estados, con una Comisión con un mayor papel en la acción exterior de la UE y que representaría un paso necesario hacia una gran estrategia. Pero la UE aún tendría que conciliar esta fuerte visión europea con una creciente identidad nacional y mantener la solidaridad transatlántica. Esta es la visión estratégica del presidente de Francia, Emmanuel Macron, para Europa⁸¹ intentando conciliar intereses nacionales, europeos y transatlánticos⁸² en el ámbito estratégico. Sin embargo, tras esta problemática y las diferentes posturas en la UE (neutrales, atlantistas, europeístas), la necesidad de una cultura y postura estratégica europea realista está abriéndose camino en algunos Estados miembros (Berlín, Varsovia y otras capitales del norte de Europa). Hasta hace poco, la problemática, por ejemplo, del gasto en defensa era evidente, pero era un problema que iba más allá⁸³. El antiguo secretario de Defensa de EE. UU., Robert Gates, advirtió a los Gobiernos europeos, ya en 2010, no solo sobre las limitaciones presupuestarias de defensa, sino también sobre una situación peligrosa con respecto a

⁷⁸ European Commission. Geopolitical Outlook for Europe. Confrontation vs Cooperation. EPSC Brief. 8 June 2018.

⁷⁹ MATTHIJS, M. "The Right Way to Fix the EU. Put Politics before Economics", *Foreign Affairs*. May-June 2020, p. 164.

⁸⁰ European Commission. The von der Leyen Commission: for a Union that strives for more. Press release 10, September, 2019, Brussels. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_5542

⁸¹ Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères. Speech of the President of the Republic Emmanuel Macron on the Defense and Deterrence Strategy, 7 February 2020. Disponible en: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/security-disarmament-and-non-proliferation/news/news-about-defence-and-security/article/speech-of-the-president-of-the-republic-emmanuel-macron-on-the-defense-and>

⁸² A pesar de su polémica declaración sobre la Alianza Atlántica, "NATO is brain-dead". Emmanuel Macron in his own words. *The Economist*. Nov 7th, 2019.

⁸³ KUNZ, B. "The real Roots of Germany's Defense Spending Problem", *War on the rocks*. July 24, 2018

«ir» demasiado lejos en la otra dirección, en el sentido de que gran parte de la población en general y la clase política eran tan reacios a la fuerza militar y los riesgos que conlleva que este clima se habían convertido en un impedimento para lograr una seguridad real⁸⁴. A esta postura se ha unido el escenario estratégico donde la UE se sentía cómoda y dominante en términos prácticos y teóricos, imponiendo y difundiendo su visión normativa. En primer lugar, el orden de seguridad europeo post-Guerra Fría desaparecía: primero, Rusia suspendió, en 2007, oficialmente su adhesión al Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa de 1990; el Acta Final de Helsinki 1975, Principio III del Acta sobre la inviolabilidad de las fronteras era incumplido por Rusia en Georgia y después en Ucrania; finalmente, el Tratado INF de 1987, firmado por la URSS y EE. UU., que eliminaba todas las fuerzas nucleares de alcance intermedio (entre 500 y 5500 km de alcance) desplegadas en Europa, ha sido suspendido por EE. UU. y Rusia en 2019. Segundo, la incertidumbre aparece entonces ante el pensamiento estratégico de la UE como el tema clave y, hasta cierto punto, era un concepto de alguna manera extraño para la comunidad estratégica de la UE debido a los antecedentes conceptuales de los Estudios de Seguridad⁸⁵. Como la incertidumbre plantea problemas prácticos y teóricos importantes para el enfoque de seguridad de la UE, la respuesta parecía el concepto de resiliencia que realmente mantiene detrás las mismas ideas de seguridad humana y desarrollo sostenible adoptadas al final de la Guerra Fría. Algunos críticos establecen este concepto como el *leitmotiv* de la Estrategia global de la UE de 2016 (EUGS, por sus siglas en inglés), fijando la responsabilidad principalmente en las comunidades locales y a los individuos⁸⁶. La responsabilidad de la seguridad es redistribuida desde el Gobierno a los entes locales, y de las autoridades de seguridad a los ciudadanos, estimulando autoorganización y control donde, en algunas situaciones o lugares, podría devenir en una privatización de la seguridad⁸⁷. Realmente, el concepto de seguridad central para

⁸⁴ GATES, R. "Remarks as delivered by Secretary of Defense Robert M. Gates" (lecture, NATO Strategic Concept Seminar, National Defense University, Washington, DC, Tuesday, 23 February 2010). Disponible en: <http://archive.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1423>

⁸⁵ RATHBUN, B. "Uncertain about Uncertainty: Understanding the Multiple Meanings of a Crucial Concept in International Relations Theory". *International Studies Quarterly*, 51, 2007, p. 534.

⁸⁶ WAGNER, W. & ANHOLT, R. "Resilience as the EU Global Strategy's new leitmotif: pragmatic, problematic or promising?" *Contemporary Security Policy*, 2016.

⁸⁷ COAFFEE, J. and FUSSEY, P. "Constructing Resilience through Security and Surveillance: The Politics, Practices and Tensions of Security-driven Resilience". *Security Dialogue*, 46, 1, 2015, p. 87.

la EUGS está lejos de ser claro y bien definido. Como intento de situar la resiliencia como un concepto de seguridad *de facto*, nominalmente todavía usa la seguridad humana. Esto es problemático, primero porque esta concepción no responde a los problemas y amenazas en el nuevo escenario estratégico; y segundo porque no existe una definición única de seguridad humana y la EUGS no define la seguridad humana, aunque se supone que se refiere a las concepciones de la propia UE⁸⁸. Es paradójico, ya que, aunque se ha hecho un esfuerzo remarcable en términos de la PCSD, PESCO, la autonomía estratégica y los planes de industria de defensa, estos esfuerzos llegan tarde y no parecen enmarcados en una gran estrategia y menos con las características que serían necesarias. Además, otros importantes proyectos como la Iniciativa de Intervención Europea o la silenciosa integración de unidades militares europeas en la *Bundeswehr*⁸⁹ no parecen enmarcados en la UE. La aparente desvertebración política que lleva sufriendo la UE tras la Gran Recesión está siendo reforzada por los efectos de la pandemia. Además, el planteamiento de la competición global muestra aún más la debilidad de la UE. Las opciones para enfrentarse a este nuevo escenario parece que pasan por una serie de opciones al alcance del pensamiento estratégico en Occidente, pero parece estar en un dilema del adversario ni contar con los elementos necesarios. Paradójicamente, para la UE a corto, pero también a largo plazo, el refuerzo interno (*internal balancing*) en forma de expansión sustancial del poder militar, potencial o capacidad, como se ilustra por la acumulación o el desarrollo de capacidades, tal y como plantean las iniciativas de defensa europea, llevará mucho tiempo y las desventajas financieras y tecnológicas europeas son de momento apreciables. Además, el impacto económico de la pandemia reducirá los recursos disponibles a pesar del Fondo Europeo de Defensa⁹⁰ debido al *Multiannual Financial*

⁸⁸ A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities. 2004; A European Way of Security. The Madrid Report of the Human Security Study Group. 2007; KALDOR, M et al. From hybrid peace to human security: rethinking EU strategy towards conflict. The Berlin report of the Human Security Study Group. Security in Transition (SIT), European Research Council, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), London, UK. 2016.

⁸⁹ MINISTÈRE DES ARMEËS. European Intervention Initiative. DGRIS. Disponible en: <https://www.defense.gouv.fr/english/dgris/international-action/ei2/ei2>; BRAW, E. "Germany Is Quietly Building a European Army under Its Command. *Foreign Policy*. May 22, 2017.

⁹⁰ CSERNATONI, R. EU Security and Defense Challenges. Toward a European Defense Winter? Carnegie Europe. June 11, 2020

Framework (MFF), al Plan de Recuperación⁹¹ y la prioridad dada a la recuperación económica: el Fondo Europeo de Defensa, destinado a apoyar el desarrollo de iniciativas comunes de defensa, se redujo drásticamente de los 13 000 millones de euros propuestos para un plan de siete años a 7 000 millones de euros⁹². Sin embargo, las presiones producidas por la reducción de recursos y capacidades disponibles para el ámbito de la seguridad y la defensa harán crecer los dilemas de seguridad en la UE. Otras alternativas serían políticas de apaciguamiento (*appeasement*)⁹³, de *Bandwagoning*⁹⁴ y de alianzas⁹⁵. El apaciguamiento sería una estrategia de concesiones diplomáticas destinadas a comprar a un agresor potencial. Puede ser una estrategia racional, creíble e intencionada diseñada para lograr la seguridad internacional⁹⁶. La opción del *Bandwagoning* se referiría a unirse a la coalición más fuerte⁹⁷, con una opción de *Bandwagoning for Profits* utilizado principalmente por el Realismo Neoclásico⁹⁸. Según Randall L. Schweller, podría ser una «búsqueda de

⁹¹ GRUNSTEIN, J. "The EU Collective Debt Deal Is Historic, but at What Cost?" *World Policy Review*. July 29, 2020; BAYER, L, PICCINELLI, F. GREENHALGH, L. EU recovery plan — By the numbers. POLITICO. 6/21/20. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/eu-recovery-plan-by-the-numbers/>

⁹² NOVAKY, N. "The budget deal and EU defence cooperation: What are the implications?" *Euroactiv*. July 22, 2020. Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/defence-andsecurity/opinion/the-budget-deal-and-eu-defence-cooperation-what-are-the-implications/>

⁹³ ROCK, S. *Appeasement in International Politics*. University of Kentucky Press. Lexington, 2000), pp. 10-15; KENNEDY, P. "The Tradition of Appeasement in British Foreign Policy 1865-1939", *British Journal of International Studies*, 2, 3, 1976. pp. 195-215.

⁹⁴ WALT, S. "Alliance formation and the balance of world power". *Security*. 9, 4, Spring, 1985. 3 43. pp. 5-8; WALT, S. *The Origins of Alliances*. Cornell, Ithaca, 1987, p. 26; también, aunque con una visión algo diferente es la de WALTZ, K. *Theory of International Politics*. M.A-Addison-Westley, Reading, 1979. Pp.26; con otra visión desde el realismo neoclásico véase SCHWELLER, R. "Bandwagoning for Profit". *International Security*, 19; 1, 1994. p. 74.

⁹⁵ CHRISTIANSEN, T. and SNYDER, J. "Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity". *International Organization*. Vol. 44, No. 2, Spring, 1990.págs. 137- 168. En este sentido y con una análisis sobre la postura de la UE y la relación EE.UU.-Europa véase GARCIA CANTALAPIEDRA, D. "Polaridad, efectos sistémicos y escenarios estratégicos para la Estrategia Global Europea: entre *Chain gangs* y *buckpassing*". VI Jornadas de Seguridad. IUGM. Mayo de 2014. Madrid.

⁹⁶ Sobre el apaciguamiento como estrategia racional y creíble para obtener seguridad, HIRSHLEIFER, J. "Appeasement: Can It Work?". *The American Economic Review*. 91, 2, May 2001. pp. 342-346.

⁹⁷ WALTZ, K. *Theory of International Politics*. MA: Addison-Westley, Reading 1979; también. "Structural Realism after the Cold War". *International Security* 25, Summer 2000. pp. 5-41. WALT, S..*The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell. 1987; CLADI, L and LOCATELLI; A. 2012. "Bandwagoning, Not Balancing: Why Europe Confounds Realism". *Contemporary Security Policy* 33, 2. 2012. pp. 1-25.

⁹⁸ SCHWELLER, R. "Bandwagoning for Profit". *International Security*. 19, 1, Summer 1994. pp. 79-87; también. "Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing". *International Security*. 29, 2. Fall 2004, pp.159-201.

ganancias o recompensas, realizada por Estados que pagarán un pequeño precio y correrán bajos riesgos para mejorar su posición en el sistema, alineándose con los más Estado poderoso». Tampoco las opciones relativas a las alianzas se presentan muy claras, ya que tienen que plantear una percepción de la amenaza similar y una apreciación de intereses generales comunes. Ambos factores no aparecen muy claros dadas las diferentes percepciones de seguridad y la divergencia y prioridad de los intereses de ambos lados del Atlántico (pero también entre los Estados europeos). Generalmente, las alianzas tienen dos funciones: primero agregar poder, que es un incentivo general generado por la estructura anárquica del sistema internacional; segundo, un elemento de constreñimiento de adversarios, esto es, disuasión⁹⁹. Así, según la teoría de los dilemas de seguridad, los Estados también podrían enfrentar un «dilema de seguridad en las alianzas» (*Alliance Security Dilemma*), y este dilema será más severo en los sistemas multipolares ya que son menos estables¹⁰⁰. Este modelo tendría dos aspectos: el «juego de la alianza» (*Alliance Game*), que enfrenta los aspectos internos de la formación de las alianzas y el «juego del adversario» (*Adversary Game*), que juega con los aspectos externos de las alianzas, es decir, en definitiva, la percepción de las amenazas. Este último juego será de extrema importancia para el análisis del comportamiento de ambos lados del Atlántico, pero también entre los aliados europeos: el proceso de percepción sobre posibles adversarios ya sea Rusia, la República Popular China, Irán o el Daesh. Por parte de cada lado, la posición de cada uno sobre cómo los adversarios son percibidos por el otro; y el impacto de ambos procesos de percepción previos en la conducción de la alianza. Sin embargo, la política de la UE siempre ha estado girando alrededor del atrapamiento y el abandono (*entrapment and abandonment*), y no solo con su relación con EE. UU., sino entre los propios europeos¹⁰¹. Los intereses generales y particulares en los aliados se ven diluidos por diferentes visiones, no solo sobre esos intereses, sino sobre los adversarios y las estrategias necesarias, enfocándose sobre las ganancias a

⁹⁹ JERVIS, R. "Cooperation under the Security Dilemma". *World Politics*. 30, 2. January 1978, pp. 167-214; SNYDER, G. "The Security Dilemma in Alliance Politics". *World Politics* .36, 4, July 1984, p. 462.

¹⁰⁰ WALTZ, 1979, p.172.

¹⁰¹ Ya se comenzaban a ver estas tendencias hace una década. En este sentido JERVIS, R. "Alliances, Perceptions and Current Frictions", y GARCÍA CANTALAPIEDRA, D. "US Perceptions, Transatlantic Relations and Alliance Security Dilemma", ambos en FERNADEZ,N. and SMITH, M. *Perceptions and Politics in Transatlantic Relations*. Routledge. 2009, pp. 5-25 y 113-135.

corto plazo y los intereses particulares. Este enfoque incentiva elecciones de compromiso débil por querer evitar la dependencia relativa de los otros socios: la percepción de que los ámbitos económicos y militares son diferentes lleva a que este tipo de conductas creen compromisos débiles o laxos¹⁰². Pero las diferencias hoy parecen ir más allá del desacuerdo en el juego del adversario. Podría tratarse de un problema más estructural, representando un retorno a un estado de cosas que existía en el período entre guerras 1919-1939. No parece que haya una comprensión acerca de la realidad relativa a la competición en un escenario de guerra ilimitada.

Finalmente, desde el campo teórico y práctico, es un espejismo pensar que un escenario planteado desde los aspectos no militares de la competición, representando una reducción de la violencia militar, significa una reducción en la violencia política, económica y tecnológica, cuando no es así: «War which has undergone the changes of modern technology and the market system will be launched even more in atypical forms. In other words, while we are seeing a relative reduction in military violence, at the same time we definitely are seeing an increase in political, economic, and technological violence. However, regardless of the form the violence takes, war is war, and a change in the external appearance does not keep any war from abiding by the principles of war»¹⁰³.

De nuevo, la paradoja significa la apreciación de que los niveles de pobreza y violencia históricamente se han reducido¹⁰⁴, mientras que la globalización e interdependencia económica han transportado a otros ámbitos esa violencia sobre todo en términos de cada vez mayor incertidumbre. Evidentemente, esto choca frontalmente con la idea desplegada por la guerra ilimitada, donde la política llega a ser, revirtiendo el *dictum* de Clausewitz, la continuación de la guerra con otros medios.

¹⁰² En general SNYDER, op.cit, nota 117. Como ejemplo véase la retirada y reposicionamiento en Europa de parte de las tropas de EE. UU. en Alemania. SPRENGER, S. Germany sets up European defense agenda with a waning US footprint in mind. Defensenews. July 15, 2020.

¹⁰³ URW, p. 6.

¹⁰⁴ Por ejemplo, PINKER, S. *The Better Angels of Our Nature: a history of violence and humanity*. Penguin. 2012. MÜCHEMBLED, R. *A History of Violence: From the End of the Middle Ages to the Present*. Polity Press 2012.

Hacia una Gran Estrategia para la UE: la necesidad de una estrategia total

Uno de los mayores estrategas europeos contemporáneos, el general André Beaufre, en la línea de Liddell Hart, también buscaba una aproximación a la gran estrategia que llamaría estrategia total. Esta debía ser pragmática e independiente de qué medios se debían emplear para llevar a cabo los objetivos políticos, y no condicionada por ciertas doctrinas o visiones más o menos inamovibles. La estrategia debe estar abierta a los cambios en el escenario físico y material, siendo el puente entre medios y fines¹⁰⁵. Beaufre veía la Guerra Fría como el escenario de la estrategia indirecta, ya que busca obtener sus objetivos sin conflicto militar y comprendía la efectividad del modelo de la guerra popular prolongada¹⁰⁶. El problema para la UE sigue siendo si es capaz de crear una gran estrategia en alguno o en todos sus aspectos y que, evidentemente, tuviera un enfoque sistémico¹⁰⁷: crear un documento-plan al estilo de la estrategia global de seguridad. Sin embargo, esta no es ni una gran estrategia, ni realmente una estrategia de seguridad y, probablemente, sea un marco de política exterior. Sería complicado crear este tipo de plan al estilo NSC-68. Cómo comportarse como una gran potencia o establecer un principio organizador también sufriría de la búsqueda del consenso y de las dificultades de la inacción, producida por las diferencias entre intereses-valores de los Estados miembros¹⁰⁸. Además, la UE debe tener claro los objetivos, los adversarios y su centro de gravedad, esto es, el punto focal hacia el cual todas las partes del sistema o estructura del adversario gravitan, manteniéndolo unido, la intersección estratégica de la que depende la capacidad del sistema del adversario para funcionar¹⁰⁹. Hay modelos, actualmente, en Estados como Austria o Finlandia como la

¹⁰⁵ Sobre una revisión de la reciente literatura acerca de gran estrategia véase BABZACQ, T, et al. "Is Grand Strategy a Research Program? A Review Essay". *Security Studies*, 2019, 28:1. Pp. 58-86,

¹⁰⁶ BEAUFRE, A. *Introduction to Strategy*, London: Faber & Faber, 1965 (1963). Pp. 107-30.

¹⁰⁷ SILOVE, N. "Beyond the Buzzword: The Three Meanings of "Grand Strategy". *Security Studies*, 27:1, 2018, pp. 5-6.

¹⁰⁸ Aunque también sufre de la presión de la RPC sobre las instituciones y los Estados miembros: "EU buckles under Chinese pressure-A supervisor approved report and an analyst was about to publish a summary online, but Esther Osorio, a senior adviser to the European Union's top diplomat, Josep Borrell, ordered it held, according to an email". APUZZO, M. "Pressured by China, EU Softens Report on Covid-19 Disinformation", *New York Times*. April 24, 2020. Disponible en: <https://www.nytimes.com.cdn.ampproject.org/c/s/www.nytimes.com/2020/04/24/world/europe/disinformation-china-eu-coronavirus.amp.html>

¹⁰⁹ ECHEVARRIA, A. "Clausewitz's Center of Gravity: It's Not What We Thought". *Naval War College Review*. 56, 1, 2003, pp. 112-115.

defensa comprehensiva o también el modelo desarrollado en Singapur de defensa total que incluye seis pilares claves —militar, civil, económico, social, psicológico y digital— que se acercarían a este diseño, pero este se necesitaría a nivel europeo¹¹⁰. Quizá el mayor problema sigue siendo admitir que el orden liberal no es ya una aspiración global y que necesita ser defendido como lo fue en la Guerra Fría. La gran estrategia de la contención durante la Guerra Fría fue un instrumento para defender el orden liberal establecido en Occidente, no un fin en sí mismo. Una estrategia total podría ser ese instrumento para defenderlo, ya que hay grandes potencias revisionistas como la RPC y Rusia que lo rechazan¹¹¹. Sin embargo, hay que ser conscientes de que el orden internacional liberal existente hasta hace poco tiempo no se podrá establecer de nuevo, ya que realmente para ello necesitaríamos un sistema de tipo unipolar, donde haya una superpotencia y una coalición de aliados que lo mantengan gracias a una posición relativa de preponderancia en poder (sobre todo poder como recursos) y un consenso normativo tal como establecía el concepto de orden mundial de Hedley Bull. La UE, como ya han hecho EE. UU. y otros Estados occidentales, tiene que reconocer, y, en cierta manera, ya lo ha empezado a hacer, que la política de atracción e inclusión en ese orden para estos Estados ha fracasado¹¹². EE. UU. y Occidente, en general, confiaron en la idea del «ascenso pacífico» de la RPC, cuando no era siquiera una idea china¹¹³. La RPC es una superpotencia en desarrollo y la UE no debe mantener

¹¹⁰ “Europe needs a China strategy; Brussels needs to shape it”. Brookings. February 10, 2020. Disponible en: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/02/10/europe-needs-a-china-strategy-brussels-needs-to-shape-it/>

¹¹¹ Hay posturas muy duras e incluso que establecen a la RPC como claro adversario no solo de EE. UU., sino de la UE. WALT, S. Europe’s Future Is as China’s Enemy. The continent can save NATO but only if it takes Washington’s side in its growing struggle with Beijing. *Foreign Policy*. January 22, 2019.

¹¹² “Europe has been ‘naive’ about China, says Josep Borrell. The EU’s foreign affairs chief says China has a “different understanding of the international order”. POLITICO. 5 March 2020: FULDA, A. Germany’s China Policy of ‘Change through Trade’ has failed. Commentary. RUSI. June 1, 2020. Disponible en: <https://www.rusi.org/commentary/germanys-china-policy-change-through-trade-has-failed>

Sin embargo, la UE sigue manteniendo una posición ambigua hacia la RPC a pesar de las poco veladas amenazas de la RPC : China Vows to Make Czech Politician ‘Pay’ for Taiwan Trip. Bloomberg News. 31 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-08-31/china-vows-to-make-czech-politician-pay-for-visiting-taiwan> BORRELL, J. La doctrina Sinatra. Política Exterior. 1 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/producto/la-doctrina-sinatra/>

¹¹³ En este sentido véase GARCIA CANTALAPIEDRA, D. “La política exterior de EEUU hacia China y la dinámica de seguridad en Asia: impacto regional y global”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2015*. Aranzadi, 2016, pp. 255-302.

un enfoque asimétrico confiando en una política de compromiso¹¹⁴ cuando es claramente un poder revisionista y no está ansioso por respetar el orden liberal normativo¹¹⁵. Las lecciones que debe aprender la UE son aparentes por el error de los Estados Unidos al mantener esta política, quienes han llegado a la conclusión de que estaban equivocados¹¹⁶. Durante décadas, los políticos y analistas estadounidenses establecieron que el crecimiento económico en China estimularía el liberalismo y que negar ese hecho podría conducir a un gran error. Por ejemplo, en un discurso de marzo de 2000, el entonces presidente Clinton dijo: «Al unirse a la Organización Mundial del Comercio, China no está simplemente acordando importar más de nuestros productos; acuerda importar uno de los valores más preciados de la democracia: la libertad económica». Al abrazar ese tipo de libertades económicas, Clinton argumentó que algún día podría llevar al Partido Comunista Chino a permitir más libertades políticas también. Sin embargo, la estrategia ha fracasado, ya que el partido comunista modernizó el país económicamente mientras reprimía implacablemente la disidencia. En lugar de convertirse en una democracia satisfecha, la RPCCh se convirtió en una autocracia revisionista. Fue potenciado por una política de compromiso (*engagement*) que lo hizo más rico, pero no más libre¹¹⁷. Nos hallamos en un escenario cuya dinámica ya fue descrita por Beaufre hace casi 60 años. «Así se va desarrollando en tiempos de paz una nueva forma de estrategia, apenas esbozada en los anteriores conflictos, por lo que se llamó “la carrera de armamentos”. Esta estrategia no libra batallas, pero trata de superar las “mareas” de los materiales adversos. Se le ha dado el nombre de “estrategia logística” o de “estrategia genética”. Su táctica es industrial, técnica y financiera”. Es una forma indirecta de desgaste que, en vez de destruir los medios del adversario, se contenta con descalificarlos, provocando así enormes dispendios... Así

¹¹⁴ ERLANGER, S. Betraying Frustration with China, E.U. Leaders Press for Progress on Trade Talks. *The New York Times*. June 20, 2020. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2020/06/22/world/europe/china-eu-trade-talks.html?smid=tw-share>

¹¹⁵ MEARSCHEIMER, J. “China’s Unpeaceful Rise”. *Current History*. April 2006, pp. 160-162.

¹¹⁶ Every President Since Reagan Was Wrong About China’s Destiny – Bloomberg. 24 July 2019. Disponible en: https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-07-23/every-president-since-reagan-was-wrong-about-china-s-destiny_1/3 ; Jordan ROBERTSON, J. and RILEY, M. “The Big Hack: How China Used a Tiny Chip to Infiltrate U.S. Companies”. Bloomberg Businessweek. 18 October 2018.

¹¹⁷ “Decades of optimism about China’s rise have been discarded”. *The Economist*. March 1st, 2018. Disponible en: <https://www.economist.com/briefing/2018/03/01/decades-of-optimism-about-chinas-rise-have-been-discarded>

se desarrolla una guerra silenciosa y aparentemente pacífica, pero que podría revelarse decisiva por sí sola»¹¹⁸.

Sin embargo, las dinámicas internas y externas también nos están mostrando que puede haber presiones estructurales empujando a situaciones «clásicas» en términos de problemas territoriales y fronterizos¹¹⁹. Por ejemplo, que las tiene la RPCh¹²⁰ con India¹²¹, Taiwán¹²², Japón¹²³, Vietnam¹²⁴ y Filipinas¹²⁵ principalmente, aunque también con Malasia e Indonesia, todos los Estados ribereños del llamado mar del Sur de China¹²⁶; campañas de guerra de información e incluso de ciberataques denunciados por el Gobierno australiano¹²⁷; acoso a buques en FONOPS en el mar del Sur de

¹¹⁸ BEAUFRE, A. *Introducción a la Estrategia*, p. 24. Véase por ejemplo, Reuters. U.S. accuses China of cyber spying on American companies. November 21, 2014. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-cybercrime-usa-china/u-s-accuses-china-of-cyber-spying-on-american-companies-idUSKCN0J42M520141120> ; CSIS. Survey of Chinese-linked Espionage in the United States Since 2000. 2019. Disponible en: <https://www.csis.org/programs/technology-policy-program/survey-chinese-linked-espionage-united-states-2000>

¹¹⁹ Liddell Hart no descartó la confrontación directa, pero solo después de que hubiera cambiado el equilibrio de fuerzas a su favor a través del enfoque indirecto. LIDDELL HART, *Strategy*, pp. 334-337.

¹²⁰ RACHMAN, G. New global crisis is looming in East Asia. China's pride and paranoia are a dangerous mix for the world. *Financial Times*. June 8, 2020; es también interesante la opinión del primer ministro de Singapur Lee Hsien Loong, "The Endangered Asian Century. America, China, and the Perils of Confrontation". *Foreign Affairs*. July/August 2020.

¹²¹ REJ, A. Lessons from the India-China border clashes. *The Interpreter*-The Lowy Institute. June 19, 20. Disponible en: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/lessons-india-china-border-clashes> "Clash with China could drive India reluctantly closer to the US". *Straitstimes*. June 20, 2020. Disponible en: <https://www.straitstimes.com/world/united-states/china-clash-could-drive-india-reluctantly-closer-to-the-us>

¹²² China Condemns 'Provocative' US Military Flight Over Taiwan. *Voanews*. June 11, 2020. Disponible en: <https://www.voanews-com.cdn.ampproject.org/c/s/www.voanews.com/east-asia-pacific/china-condemns-provocative-us-military-flight-over-taiwan?amp>

¹²³ "Japan Intercepted Chinese Military Aircraft 675 Times in Fiscal Year 2019". *The Diplomat*. April 2020. Disponible en: <https://thediplomat.com/2020/04/japan-intercepted-chinese-military-aircraft-675-times-in-fiscal-year-2019/>

¹²⁴ "China Rams Vietnamese Fishing Vessel Near Paracel Islands", *RFA*. June 12, 2020. Disponible en: <https://www.rfa.org/english/news/vietnam/fishing-06122020192908.html>

¹²⁵ "China's sea moves drive US, Philippines back together", *AsiaTimes*. June 16, 2020. Disponible en: <https://asiatimes.com/2020/06/chinas-sea-moves-drive-us-philippines-back-together/>

¹²⁶ HAAN, J. Indonesia's Regional Security and Perceived Long-Term Threats-Part One: China. *Future directions International*. May 19, 2019. EE. UU. ha cambiado su política declarativa hacia el Mar del Sur de China. Department of State. Secretary Michael Pompeo. U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea. July 13, 2020. Disponible en: <https://www.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/> POLING, G. "How Significant Is the New U.S. South China Sea Policy?" *CSIS*. July 14, 2020. Disponible en: <https://www.csis.org/node/57395>

¹²⁷ "Prime Minister Scott Morrison issued a sobering warning today as he announced a \$270 billion boost to defence as part of a 10-year funding model". PM warns Australians to prepare for a 'more dangerous,

China¹²⁸; o carreras de armamentos en ámbitos como son las armas nucleares¹²⁹. Mantener una conducta autolimitada requiere que se piense que el adversario tiene objetivos limitados. Si no es así, en una contemplación de acciones que no muestren esta limitación entre medios y fines, la tendencia será no tratarlos así¹³⁰. El incremento de la beligerancia y la posibilidad de una escalada a una situación de conflicto armado aumentan sobre todo considerando el despliegue de un contexto de guerra ilimitada¹³¹. Sin embargo, cuando las demandas de seguridad internacional entran en conflicto con las prioridades políticas internas, hay una fuerte tendencia al apaciguamiento. Los Gobiernos tienden a esa conducta en momentos en que la seguridad nacional es escasa, los recursos económicos son limitados y los líderes corren grandes riesgos con el electorado si no invierten esos recursos internamente. En el contexto de esta configuración política específica, los gobiernos sometidos a presiones cruzadas

more disorderly world'. Sky News Australia. July 1, 2020. Disponible en: <https://www.msn.com/en-au/news/australia/pm-warns-australians-to-prepare-for-a-more-dangerous-more-disorderly-world/ar-BB16b0IC?ocid=sl2>

Australian Government. 2020 Defence Strategic Update and 2020 Force Structure Plan. Disponible en: <https://www.defence.gov.au/strategicupdate-2020/> ;

GRAHAM, E. "Australia's serious strategic update. Analysis", *IJSS*. July 3, 2020. Disponible en: <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2020/07/apacific-australia-defence-update>

AXE, D. "Australia Has A Plan For Battling China—Add Lots And Lots Of Submarines", *Forbes*. July 3, 2020. Disponible en: <https://www.forbes.com/sites/davidaxe/2020/07/03/australia-has-a-plan-to-grow-its-navy-add-lots-and-lots-of-submarines/amp/>

"Australia cyber-attacks: PM Morrison warns of 'sophisticated' state hack", *BBC*. June 19, 2020. Disponible en: <https://www-bbc-co-uk.cdn.ampproject.org/c/s/www.bbc.co.uk/news/amp/world-australia-46096768>

"Why China is being blamed for cyber-attacks on Australia, and what its hackers might be looking for", *News*. June 19, 2020. Disponible en: <https://www.abc.net.au/news/2020-06-19/why-would-china-launch-cyber-attack-against-australia/12374990>

¹²⁸ STAVRIDIS, J. "World cannot ignore Chinese aggression in South China Sea. Beijing has been pressuring neighbors and building up fleet strength", *Asia Nikkei*. May 30, 2019. Disponible en: <https://asia.nikkei.com/Opinion/World-cannot-ignore-Chinese-aggression-in-South-China-Sea>

¹²⁹ "Is China about to abandon its 'no first use' nuclear weapons policy?" *South China Morning Post*. February 7, 2019; China's nuclear arsenal has been strikingly modest, but that is changing. *The Economist*. November 20, 2019; "Nuclear arms control may be new battlefield in US-China rivalry as Beijing refuses to join treaty talks". *South China Morning Post*. June 11, 2020. Disponible en: <https://amp-scmp-com.cdn.ampproject.org/c/s/amp.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3088476/nuclear-arms-control-may-be-new-battlefield-us-china-rivalry>

¹³⁰ En este sentido véase JERVIS, R *The meaning of the Nuclear Revolution*. Cornell. 1990, p. 239.

¹³¹ SHUGART, T. "Has China been practicing preemptive missile strikes against US Bases?" *War on the Rocks*. February 6, 2017. Disponible en: <https://warontherocks.com/2017/02/has-china-been-practicing-preemptive-missile-strikes-against-u-s-bases/>

buscarán la seguridad a bajo precio, siendo el apaciguamiento una forma de salir de este dilema clásico, es decir, una estrategia para obtener un nivel aceptable de seguridad externa al mismo tiempo que para satisfacer las exigencias domésticas. El gran problema es que no pueden descartar con seguridad el riesgo de agresión externa¹³². Más que nunca la UE necesita una revolución en asuntos estratégicos y una gran estrategia que permita a la UE tener no solo una visión global sino una capacidad de proyección global real que le permita competir en este nuevo escenario estratégico si no quiere estar abocada a la irrelevancia estratégica, política, económica, y cultural.

*David García Cantalapiedra**

Profesor de Seguridad y Relaciones Internacionales.
Facultad de CC. Políticas, Universidad Complutense de Madrid

¹³² Aunque no siempre es el caso, un argumento realista relacionado es que los líderes apaciguarán a un enemigo peligroso como una medida temporal para "ganar tiempo" para fortalecer su poder militar. RIPSAN, N. and LEVY, J. "Wishful Thinking or Buying Time? The Logic of British Appeasement in the 1930s", *International Security*. 33, 2, 2008. pp. 148-181; también MEARSHEIMER, *The Tragedy of Great Power Politics*, p. 165; desde el punto de vista de la presión económica doméstica véase ANIEVAS, A. "The International Political Economy of Appeasement: the Social Sources of British Foreign Policy during the 1930s", *Review of International Studies*. 37, 2, 2011. pp.601-629.