

ESPAÑA: POTENCIA REGIONAL EUROPEA POR OBLIGACIÓN Y NECESIDAD¹

9

Gustavo Andrés Cañas Peña
Eduardo Alberto Benítez Gaitán
María Liliana Granada Corrales

1. Introducción

Según las definiciones de potencias, una potencia tradicional es aquella que, como los Estados Unidos, posee todos los atributos políticos, económicos, militares y culturales para establecer una hegemonía o atajar desafíos de Estados considerados ‘canallas’, como Corea del Norte o Irán.

Las potencias regionales son aquellas que se caracterizan por su rol estabilizador y mediador entre países, pues desarrollan alianzas políticas y económicas con la pretensión de ser líderes geopolíticos en sus esferas de influencia, a partir de acuerdos con los que busca representar a la región o tener acceso al uso y la explotación estratégica de recursos naturales (Ardila, 2012).

En el caso de España, no debemos olvidar que su surgimiento como Estado-nación fue de la mano con la construcción de un imperio de ultramar que perduró alrededor de tres siglos. Sin embargo, el declive del Imperio español conllevó a una serie de convulsiones políticas internas, desde finales del siglo xviii, que tuvieron su punto culminante en la Guerra Civil, de 1936 a 1939, y el establecimiento de la dictadura del general Francisco Franco.

Las experiencias derivadas de la inestabilidad política y de la Guerra Civil han hecho de España una sociedad “pos heroica”, de acuerdo con el concepto de Münkler,

1 Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales, titulado: “Desafíos y nuevos escenarios de la Seguridad Multidimensional en el contexto nacional, regional y hemisférico en el decenio 2015-2025”, el cual hace parte del Grupo de Investigación Centro de Gravedad de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, reconocido y categorizado en (A) por Colciencias, con el código COL0104976.

Raymond Aron sintetizó esta situación en la fórmula de que los guerrilleros ganan la guerra si no la pierden y los que luchan contra ellos pierden la guerra si no la ganan. Cada parte tiene un marco temporal diferente. En Vietnam, los estadounidenses aprendieron a sus expensas cuán eficaz puede ser este proceder. [...] Las democracias occidentales son sencillamente incapaces de librar la “larga guerra de resistencia” de Mao Tse Tung. Como están preparadas para el diálogo, más que para el sacrificio, y esto es lo que distingue a las sociedades “pos heroicas” de las de la era “heroica”, harán todo lo que esté a su alcance por evitar o reducir todo lo posible sus propias pérdidas en combate [...]. (Münkler, 2004 p. 10)

Con la transición a la democracia, los campos de la seguridad y la defensa nacional, en concreto las Fuerzas Armadas de España, experimentan un proceso de transformación derivado de la experiencia franquista y del pasado de inestabilidad política donde los militares ocuparon un rol central en la disputa por el poder.

Las decisiones y la habilidad política de Adolfo Suárez, primer presidente de la España democrática, con el respaldo del rey Juan Carlos I, contribuyeron a un aterrizaje suave de las Fuerzas Armadas en la democracia, a pesar de la reacción de sectores franquistas que se manifestaron con acciones como el intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981 o el asedio terrorista de organizaciones de extrema izquierda, como el Grapo o nacionalistas como eta.

La transición a la democracia implicó para España el fin del aislamiento internacional y su integración a la Comunidad Económica Europea y, posteriormente, a la Otan, como un medio para su modernización social y económica, así como para emprender la transformación de su defensa y seguridad nacionales. Sin embargo, con el fin de la Guerra Fría y el surgimiento de las ‘nuevas amenazas’, como el narcotráfico o el tráfico ilegal de armas y el terrorismo, se hace más complejo el escenario de seguridad y defensa nacionales de España.

Durante la Guerra Fría las prioridades en materia de seguridad se consolidaron en torno a la defensa de la soberanía y la integridad territorial del Estado. La seguridad, así como las principales amenazas a las que había que hacer frente, adoptaba un carácter principalmente político y militar, al entender que el mayor riesgo pasaba por un ataque del bloque enemigo o de su principal potencia, la Unión Soviética. La formación de alianzas y la doctrina de la disuasión nuclear se convirtieron en el ejemplo más claro del sistema de seguridad internacional durante la Guerra Fría.

Desde el fin de la Guerra Fría, la doctrina de la Seguridad Nacional ha ido dejando paso a la Seguridad Humana, una nueva expresión que considera que el individuo debe ser objeto de protección ante amenazas cada vez más globales y complejas. Es en el marco de dicho concepto de Seguridad Humana que, en 2003, el Grupo de Alto Nivel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre las Amenazas,

los Desafíos y los Cambios señaló, en un documento titulado “Un mundo más seguro. La responsabilidad que compartimos”, cuáles eran las “Nuevas Amenazas” a la seguridad colectiva en este nuevo contexto mundial. Más allá de las tradicionales guerras entre Estados, el Grupo de Alto Nivel hizo referencia a la violencia dentro del Estado, que incluye las guerras civiles, los abusos de derechos humanos y el genocidio; la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación del medio ambiente; las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; el terrorismo; y la delincuencia transnacional organizada” (Morillas, 2006. p 120).

El entorno complejo y de nuevas amenazas sobre España, en la posguerra fría, está llevando a España a repensar sus conceptos, estrategias y estructuras de seguridad y defensa nacionales que parecían zanjadas con la reforma militar emprendida en el marco de la transición. Dichas amenazas se manifiestan a partir de fenómenos como la migración ilegal, el narcotráfico y, recientemente, el terrorismo yihadista, el cambio climático y temas como la seguridad económica, la ciberguerra y la seguridad energética, de ahí que España deba reevaluar su postura como sociedad “pos heroica” y reconfigurar su política de seguridad y defensa sin que ello implique el retorno o reciclaje de herencias autoritarias.

De la experiencia española se deben derivar lecciones para Colombia, ahora que el país, como consecuencia del Acuerdo con las FARC, parece ir en vía de convertirse en una ‘sociedad pos heroica’, sin considerar las amenazas y riesgos internos y externos sobre la seguridad y defensa nacionales (Fernandez-Osorio, 2018; Torrijos Rivera & Abella Osorio, 2018).

Así mismo, el caso español servirá como referente sobre las presiones que existen en el entorno internacional con respecto a la participación en el mantenimiento de la seguridad global. Así que España, por su historia, ubicación geográfica y peso en la Unión Europea, está llamada, por obligación y por necesidad, a ser una potencia regional.

El documento tendrá como marco teórico al realismo neoclásico, que atribuye a los dirigentes e instituciones la responsabilidad en el comportamiento de los Estados a nivel de seguridad y defensa nacionales. Según este enfoque, las solas condiciones materiales para ejercer el poder no explican por qué y cómo se decide y se implanta. Se centra en los dirigentes del Estado, sus opciones y sus estrategias para determinar el comportamiento del Estado (David, 2008).

2. Contexto histórico y geopolítico de España

El concepto de cultura estratégica lo expone Jack Snyder en un trabajo publicado por la Rand Corporation en 1977, en el marco de los debates sobre estrategias

nucleares, sobre la “cultura estratégica soviética” frente a la estadounidense. Es un concepto que permite comprender e interpretar la historia y los conceptos estratégicos de un país.

- La cultura estratégica expresa una serie de preferencias sobre:
- El uso de la fuerza.
- Las formas de aproximarse a la resolución de los conflictos.
- Las áreas geopolíticas prioritarias para los intereses nacionales.
- Las alianzas más adecuadas para defenderlos.
- El aislacionismo o el intervencionismo en la política internacional.
- La relación y la prioridad del factor humano y el tecnológico en la defensa.
- La relación entre militares y civiles.
- La profesionalización o la conscripción en los ejércitos.
- La visión de país terrestre o marítimo y el papel del poder aéreo, entre otros aspectos. (Muntala, 2016)

Lo anterior sirve como base para realizar un breve recuento de la historia de España, con el fin de comprender su cultura estratégica actual, especialmente lo que se refiere a su estrategia de seguridad y defensa nacionales y su contexto geopolítico.

2.1 Contexto histórico de España

En lo que se refiere a la historia española, con énfasis en su seguridad y defensa nacionales habría que destacar los siguientes hitos (Muntala, 2016):

1. Exceptuando algunos momentos (como durante la Guerra de Independencia), la percepción de una amenaza directa contra el territorio ha sido débil desde el fin de la Reconquista hasta la actualidad. Esta débil percepción ha movido la política de seguridad exterior entre el intervencionismo de la época imperial y posiciones más o menos declaradamente aislacionistas, como en el siglo xix. Esa débil percepción de un enemigo exterior, sobre todo a partir de la Guerra de Independencia con sus componentes de guerra ante el invasor, pero también de guerra civil ideológica, condujo a una percepción de la existencia del enemigo interior. De ahí que durante el siglo xix y buena parte del xx se presentaran confrontaciones interiores, especialmente guerras civiles.

2. Mientras España construía su imperio, otras naciones europeas consolidaban sus estructuras dinástico-estatales en Europa, y mientras estas construían sus imperios (a veces a costa del español) decaía y se diluía el de España. Así, en el siglo xix, cuando se construyeron los grandes imperios coloniales, el español prácticamente había ya desaparecido y, cuando tras la Segunda Guerra Mundial comenzaron las grandes descolonizaciones, España solo tenía bajo su égida una pequeña porción de territorio en África.
3. Desde el fin de la Reconquista hasta el franquismo siempre hubo el debate entre Atlántico, Europa continental o Mediterráneo como prioridades geopolíticas para España.
4. La Edad Media para España se caracteriza por el proceso de la Reconquista, una larga confrontación entre los reinos cristianos y los islámicos, así como por las guerras internas dentro de cada uno de estos. Se adquiere de este modo una experiencia por medio de la confrontación, la adquisición de nuevos territorios, la necesidad de repoblarlos, cultivarlos y defenderlos, lo que crea un espíritu de frontera. Al mismo tiempo, la caracterización religiosa del conflicto extenderá en el tiempo la visión de la Corona como defensora del cristianismo frente al infiel y, posteriormente, del catolicismo frente al protestantismo
5. En el reinado de Felipe II confluirán las distintas visiones geopolíticas de la península, así como la ya señalada visión del monarca como defensor de la fe. De modo que la tendencia hacia el Mediterráneo confluirá con la defensa ante la expansión del Imperio turco otomano; la tendencia hacia Europa confluirá con la defensa del catolicismo frente al protestantismo y el calvinismo; y la confrontación con Inglaterra se irá centrando cada vez más en el control del mar, con la presencia holandesa incorporada en la competición comercial y económica, especialmente en el Pacífico y el Índico. Todas ellas, confrontaciones que no dejarán de tener también un componente religioso.

En la península y una vez incorporada la Corona de Portugal, entrarán en competición la visión de un imperio que debe tener como prioridad el marco europeo frente a una visión que prioriza el espacio americano. La prioridad mediterránea ocupará un lugar secundario en estas tensiones, que con distinta intensidad marcarán las culturas estratégicas españolas hasta finales del siglo xix.

6. Con la conquista de América, la expansión territorial al otro lado del Atlántico tiene características distintas a las de las confrontaciones en Europa. Son enfrentamientos con culturas muy distintas y en estadios tecnológicos diferentes. Esto se traducirá en distintas formas organizativas de las fuerzas en el propio territorio peninsular (las milicias), en el marco europeo (los tercios con presencia mayoritaria de hombres no procedentes de los reinos peninsulares y con un alto grado de profesionalidad) y en el marco americano (con tropas más vinculadas a su jefe que a la monarquía, aunque paulatinamente se irán formando destacamentos dependientes del monarca, lo que creará más de un conflicto).
7. Durante el siglo xvii se da el declive de los Habsburgo en Europa, en detrimento de la expansión de los borbones franceses en tierra y de la expansión inglesa en el mar.
8. España da un giro estratégico: de formar parte de las monarquías de los Habsburgo pasa a formar parte de los intereses de los Borbones. Las alianzas y las prioridades van a cambiar. Además, se ha perdido la parte europea del imperio; renace un cierto interés por el Mediterráneo en relación con el reino de Nápoles; el comercio con América se abre para todos los reinos de España y, de nuevo, se reanima el crecimiento económico.
9. De una visión imperial expansiva, predominante bajo los Habsburgo, se va a pasar a una visión imperial defensiva. La prioridad es la conservación del imperio en América. Aparece una nueva cultura militar, de carácter aristocrático, con una concepción casi ritual de los combates.
10. La Guerra de Independencia española, tras la ocupación napoleónica (1808- 1814), enfrentará un tipo de guerra regular con ejércitos formales, que sigue un modelo de guerra irregular de guerrillas. Coexisten ideales de liberación nacional junto al interés por restaurar un orden tradicional y bandas armadas de asaltadores y delincuentes. Aunque se desarrolla una guerra contra el invasor, esta tiene muchos elementos de guerra civil: una lucha entre quienes seguían vinculados a los ideales absolutistas y quienes se sentían comprometidos con ideales revolucionarios democratizadores, y que se debatían entre estos ideales y los sentimientos de independencia nacional.
La guerra creó una mentalidad individualista y recelosa de la autoridad, que, lógicamente, procedía de una guerra de guerrillas. Mentalidad que perdurará durante largo tiempo, tanto en la sociedad española como en

parte de los militares que participaron en la confrontación y adquirieron una mentalidad liberal, al menos hasta la etapa de la Restauración.

La Guerra de Independencia y sus consecuencias marcarán el futuro de la cultura de defensa y de su cultura estratégica:

- Será la última guerra frente a un enemigo exterior para defender el territorio.
- Se sentarán las bases ideológicas para decenios de confrontaciones interiores entre enemigos mutuamente demonizados.
- Se produce la ruptura de los ejércitos tradicionales y de una concepción aristocrática de los mandos militares, paralelamente se da el nacimiento de unos mandos militares con posiciones ideológicas claramente definidas que los convierten en actores principales de la vida política.
- La pérdida definitiva de la mayor parte del imperio de ultramar llevará, por un lado, a un progresivo ensimismamiento y, por otro, dirigirá la atención a opciones geopolíticas en el norte de África.
- Esta situación hará que España deje de ser un actor global y que progresivamente vaya aislándose del concierto internacional.
- Se creará un escenario de inestabilidad constitucional, política e institucional durante el siglo xix hasta la época de la Restauración, con Alfonso XII.
- En esta etapa se irá destilando un incipiente antiamericanismo en sectores de la derecha que culminará tras la pérdida de Cuba y Filipinas.

11. De la Guerra de Independencia a la Restauración: esta etapa viene marcada por las consecuencias directas de la Guerra de Independencia. La intervención de los militares en la política del país será constante, unas veces a favor de los progresistas, otras a favor de los conservadores. El militar abandonará el cuartel para integrarse en el sistema de partidos de una forma individual, aunque arrastrará a las unidades bajo su mando o su influencia, de este modo se convertirá en líder de una de las facciones políticas en su lucha por el poder. Así, el Ejército se ejercitará en el conflicto civil ante la ausencia de amenazas al territorio, mientras los ejércitos europeos sí seguirán combatiendo a enemigos exteriores. La pérdida del imperio conduce a España a dejar de ser una potencia de primer orden y el enemigo interno sustituye al enemigo externo.

12. De la Restauración a la Guerra Civil de 1936: con los fracasos de la Primera República, al ser una continuación de los enfrentamientos ideológicos y políticos del siglo, se produce un nuevo pronunciamiento que llevará al trono a Alfonso XII y se dará la Restauración borbónica.
13. Se proponen dos objetivos: devolver los militares a los cuarteles y resolver los problemas propios sin dejarse arrastrar por las dinámicas internacionales. Para lo primero, se concibe al Ejército como institución, por encima de las posiciones políticas partidistas, liderada bajo el mando del rey; surge así la imagen del “rey soldado”, que representa y defiende los intereses de la institución militar. Esta concepción y práctica acabará generando la idea del Ejército como “el partido del rey”. Para lo segundo, se expresará que, tras las contiendas anteriores, es necesario concentrarse en la solución de los problemas, con prioridades económicas expresadas en lo que se llamará “presupuestos de la paz”. El crecimiento económico es la prioridad, lo que obliga a no mezclarse en las confrontaciones europeas y hace pasar a un segundo plano la política exterior frente a la interior, lo que se conoce como ‘política del recogimiento’.
14. Si bien la neutralidad durante la Primera Guerra Mundial produce significativos beneficios económicos, su finalización, la aparición de crisis económicas y sus consecuencias sociales conducirán al pronunciamiento de Primo de Rivera y la instauración de una dictadura militar; pero también, a un nuevo intervencionismo militar en la política, aunque ahora no de forma individual sino del propio Ejército como institución neutral que puede solucionar los problemas y desórdenes existentes, con la aquiescencia del monarca.
Esta intervención conduce al desprestigio de la monarquía y del propio Ejército ante la sociedad, lo que, tras unas elecciones municipales en 1931, conducirá a la proclamación de la Segunda República, que intentará reorganizar profundamente las Fuerzas Armadas y dotarse de una política pacifista que se reflejará en la propia Constitución republicana de 1931.
15. En el marco de crecientes tensiones sociales y políticas en el interior y de un crecimiento del modelo fascista en varios países, sectores del Ejército se sublevarán con ideas de “salvación de la patria”, lo que llevará a una guerra civil (con fuertes implicaciones internacionales) que dejará profundas heridas en la sociedad española.

16. El ensimismamiento, el aislamiento y el aislacionismo condicionarán la visión del mundo, la política exterior y la de defensa del nuevo régimen. Al mismo tiempo, se instalará la idea de la existencia de un poder militar autónomo del poder civil. No será hasta la recuperación de la democracia cuando España volverá a incorporarse como actor significativo al sistema de defensa y seguridad internacional.
17. Durante el régimen del general Francisco Franco se implementó una política de seguridad sobredimensionada que puso en primera línea de la atención las amenazas y los riesgos internos que pudieran provenir de los vencidos en la Guerra Civil o de sectores cuya actuación pudiera resultar destabilizadora.

La orientación esencial de la política de seguridad y defensa durante el franquismo se observa no solo en el plano doctrinal sino, especialmente, en el despliegue de los efectivos. Estos se verificaron, fundamentalmente, con propósitos y fines internos para intimidar o liquidar al ‘enemigo interior’. No obstante, también se dirigieron contra una eventual invasión y, en los albores de la Guerra Fría, contra el enemigo de siempre, el bolchevique.

En el plano técnico, se hizo un tímido acercamiento, en 1953, a otro mundo militar, el de Estados Unidos, que fue utilizado por el régimen para favorecer los despliegues y equipamientos destinados a la disuasión y represión internas.

En la primera ocasión que tuvo el régimen franquista de hacer frente a una amenaza estrictamente externa, en el Ifni-Sahara en 1957, el fracaso logístico y operativo inicial fue estrepitoso. Solo años después se inició una tímida renovación, fallida, de algunos planteamientos conceptuales y orgánicos. Aunque fueron impulsados desde la cúspide, en aras de una necesaria modernización nada revolucionaria, se vieron malogrados.

El anterior recuento histórico explica, de cierta manera, el comportamiento cultural español de ensimismamiento, aislamiento y aislacionismo que ha condicionado su visión del mundo, la política exterior y la de defensa. Tal visión se ha superado, en parte, desde la transición a la democracia y gracias a la resistencia de la población española y de los decisores políticos a invertir mayores recursos en seguridad y defensa, con el recuerdo de un poder militar sobredimensionado, politizado y sin ningún control por parte del poder civil.

De ese modo, se pueden apreciar los primeros elementos necesarios para entender la cultura estratégica de seguridad y defensa española, que parten de la comprensión de su contexto geopolítico, el cual, como se observó en el recuento histórico, se circunscriben a Europa, el Atlántico, el Mediterráneo, Iberoamérica y África.

2.2 Contexto geopolítico de España

Para empezar a conocer el contexto geopolítico de España se debe partir por comprender qué es la geopolítica.

Al rastrear sus orígenes, la geopolítica tiene sus raíces en la obra *Staten som Lifvform* (*El Estado como forma de vida*), del sueco Rudolf Kjellén, quien se sustenta en los planteamientos de Frederick Ratzel en su obra *Politische Geographie*, escrita en 1896. Según Kjellén, la *geopolitik* es una de las cinco ramas que componen el Estado (las otras ramas son: *kratopolitik*, *demopolitik*, *sociopolitik* y *oekopolitik*), y la define así: “Es la influencia de los factores geográficos, en la más amplia acepción de la palabra, en el desarrollo político en la vida de los pueblos y Estados”. El término ‘política’ es la variable dependiente, y se define en función de los factores geográficos del Estado (Laureano, 2012).

Ahora bien, el desarrollo más aceptado del término fue acuñado por Karl Haushofer, Ernst Obst, Herman Lautensach y Otto Maull en 1928:

Geopolítica es la doctrina de las relaciones de la tierra con los desarrollos políticos [...]. Tiene como base los sólidos fundamentos de la Geografía, en especial de la Geografía política, como doctrina y estructura de los organismos políticos del espacio [...]. Los descubrimientos de la Geografía, en cuanto al carácter de los espacios de la tierra, representan el armazón de la Geopolítica. Los acontecimientos políticos han de ocurrir dentro de este armazón para tener consecuencias favorables permanentes. Aquellos que moldean la vida política ocasionalmente, podrán apartarse de este armazón, pero, antes o después, ha de prevalecer la característica limitación terrestre de los acontecimientos políticos [...]. De este modo la Geopolítica se convierte en la doctrina de un arte. La cuestión de guiar la política práctica hasta este punto, es la que obliga a dar un paso hacia lo desconocido. Este paso solo alcanzará el éxito si se está inspirado por conocimientos geopolíticos [...]. La Geopolítica debe ser y será la conciencia geográfica del Estado. (Laureano, 2012. p 22)

Al tener claro el concepto de geopolítica, se puede avanzar a la identificación del contexto geopolítico de España.

En ese orden de ideas, España se halla geográficamente en un cruce de caminos entre Europa y África, y entre el Mediterráneo y el Atlántico, de dicha ubicación se derivan una serie de amenazas, riesgos, intereses y oportunidades para España, en materia de seguridad y defensa nacionales, que a continuación se van a reseñar por áreas geográficas de interés histórico:

- A. Europa. Su relación con la Unión Europea (UE), la cual se remonta al periodo final del régimen de Franco, se afianzó como un medio para

romper con el aislacionismo en política exterior, esto se consolida con la firma del acta de adhesión a la entonces Comunidad Económica Europea (cee), en 1985, y su entrada en vigencia desde 1986.

Este proceso de 'convergencia' de la política exterior española con la europea, parte de la interpretación de que su pertenencia a la UE ofrece una oportunidad excelente, bien para diluir determinados contenciosos bilaterales, bien para reforzar o amplificar una determinada línea de política exterior o, más en general, para superar, mediante la multiplicación de sus (insuficientes) recursos económicos, las limitaciones propias de la acción exterior española y obtener un papel de interlocutor que realce su prestigio internacional. Se busca así, que la UE, con sus inmensos recursos diplomáticos, financieros y comerciales, amplifique o multiplique el peso y los medios de la política exterior española, con esto, España ha logrado su inclusión en la agenda de la UE y liderar la relación con América Latina y el Mediterráneo, jalonar su modernización económica y social con su ingreso al mercado común europeo y ganar prestigio y liderazgo internacional, al ser uno de los países que con mayor fervor defienden la consolidación del proceso de integración europea, en temas como la seguridad y la defensa o la fallida Constitución para Europa.

- B. Área Euroatlántica. Entendida como la relación entre España con sus vecinos y con los Estados Unidos en el marco de la otan, requisito imprescindible en el proceso de integración en el bloque occidental, lo que además ofrecía innumerables ventajas, entre ellas el refuerzo de la seguridad nacional, la defensa de los intereses nacionales y la mejora de la defensa nacional, en general, y de las Fuerzas Armadas, en particular. Otras ventajas de la relación euroatlántica fueron la normalización de las relaciones con los Estados Unidos y el allanamiento de un camino para evitar futuras conspiraciones golpistas por parte de sectores militares extremistas.

Sin embargo, el proceso de integración a la otan no fue sencillo y encontró una fuerte oposición del Partido Socialista Obrero Español (psoe) y del Partido Comunista, que abogaban por una política de neutralidad y cooperación con Iberoamérica y el Tercer Mundo. Ambos partidos denunciaron que el ingreso a la otan generaría un desequilibrio estratégico para Europa, en el marco de los bloques de la Guerra Fría, también llevaría a nuclearización de España y al aumento del gasto

militar; por ello el bloque anti-otan condiciona el ingreso de España a la realización de un referéndum.

El gobierno de la Unión de Centro Democrático, consciente de la llegada al poder de los socialistas, acelera el ingreso de España a la otan en mayo de 1982, situación que pone en aprietos a los socialistas que llegan al poder ese mismo año. En cualquier caso, se ve en la entrada a la otan una oportunidad para modernizar y profesionalizar a las Fuerzas Armadas y un impulso para la integración de España a la cee luego del veto francés. Los socialistas realizan el referéndum sobre la otan en 1986, pero hacen campaña a favor de la permanencia en la Alianza Atlántica con una serie de restricciones en relación con la presencia de bases militares de Estados Unidos en España, su no incorporación a la estructura militar de la Alianza y la no permanencia ni tránsito de material nuclear en territorio español.

La participación de las Fuerzas Armadas de España en misiones internacionales y de profesionalización han retroalimentado la adaptación del sistema a las estructuras y procedimientos de sus aliados hasta homologarse con ellos, además ha redundado en la modernización de sus Fuerzas Armadas y cubierto sus necesidades principales de defensa colectiva (Lagoa, 2007).

- C. Región mediterránea. Es un espacio geográfico complejo que se extiende por 4000 km² desde el Estrecho de Gibraltar hasta las costas del Medio Oriente. Por otra parte, desde los años setenta el Mediterráneo se convierte en un área de enormes tensiones, derivadas fundamentalmente de la crisis del petróleo (Montserrat, 2005).

El entorno mediterráneo inmediato, que afecta fundamentalmente a los países del Magreb, (Marruecos, Argelia, Mauritania, Túnez y Libia, más Egipto), es donde se sitúa el epicentro de los intereses de seguridad de España. La proximidad geográfica a Europa, la viabilidad logística que proporciona esta cercanía, además de la fortaleza de unas relaciones de interdependencia, que basculan entre la cooperación y el conflicto, constituyen tanto las principales motivaciones de interés como las mayores amenazas y riesgos para España y Europa.

Las dos orillas del Mediterráneo son interdependientes. Mientras que el mercado europeo representa el principal destino de las exportaciones

de los países del norte de África, la UE depende de las importaciones de energía procedentes de esta región (Monterrubio, 2011).

Aquí entra a jugar también el factor de la seguridad marítima, donde el 90% del comercio mundial se transporta por mar. Más del 60% corresponde a combustibles, crudo, productos derivados y gas natural. El 90% de los intercambios comerciales de la UE con otros países y el 44% de los transportes transfronterizos entre Estados miembros se realizan por mar. Más de 350 millones de pasajeros y más de 3 mil millones de toneladas de carga al año transitan por aguas y puertos europeos. En el caso de España, el transporte marítimo cubre el 80% de sus importaciones y cerca del 60% de sus exportaciones.

Toda marina mercante que se desplaza desde el Océano Índico hacia el Mediterráneo debe superar el Estrecho de Ormuz y el Mar Rojo, de camino al paso estratégico del Canal de Suez, al igual que —en el sentido contrario— deben hacer los barcos procedentes del Mediterráneo, que pretenden alcanzar las costas del Sudeste asiático e, incluso, del Pacífico. Otros pasos estratégicos incluyen el Canal de Mozambique, entre Madagascar y Mozambique, que permite la conexión entre el Océano Índico y el Atlántico Sur rodeando las costas de Sudáfrica por el Cabo de Buena Esperanza y, por supuesto, el Golfo de Guinea, frente a las costas de África occidental, zona especialmente sensible por la riqueza de los recursos naturales explotables en un entorno dominado por la pobreza y el conflicto, considerada, por tanto, de alto riesgo para el tráfico marítimo internacional. Precisamente, en esta área se debe destacar la ruta de navegación intercontinental, de especial interés para España, que conecta el extremo meridional de África con las costas europeas que baña el Mediterráneo, a través del Estrecho de Gibraltar.

Además de las razones económicas y energéticas, el Mediterráneo es clave para España y, por ende, para toda Europa por otro tipo de razones: el conflicto de Libia capaz de desestabilizar el Magreb y el Sahel occidental; el terrorismo de Estado Islámico que comienza a instalarse en Libia y Níger de la mano de grupos yihadistas locales; la inmigración irregular masiva que llevó a casi 170.000 inmigrantes a atravesar el Mediterráneo para alcanzar las costas italianas en 2015 y las acciones de Al Qaeda en el Magreb, reflejándose en acciones criminales en España por parte de integrantes de grupos terroristas

Frente al Mediterráneo, España, en el marco de la UE y de la otan, ha participado activamente en una serie de iniciativas de cooperación para el desarrollo, así como de seguridad y defensa multilaterales para estabilizar la región, a saber:

eunavfor med para el rescate de los inmigrantes irregulares y para luchar contra las mafias que se dedican al tráfico ilícito de inmigrantes en el Mediterráneo (Olier, 2015).

El Diálogo 5+5 y la Iniciativa 5+5 de Defensa son foros activos de diálogo y cooperación entre los países europeos del Mediterráneo Occidental y los países del Magreb para crear un área de paz, de cooperación y de estabilidad. En estos foros participan España, Francia, Italia, Malta y Portugal, en la ribera norte, y los cinco países de la Unión del Magreb Árabe, en la ribera sur, es decir, Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez.

El Diálogo 5+5, que tiene sus orígenes en el Proceso de Barcelona de 1995 en el marco de la Cumbre Euro-Mediterránea, se caracteriza por tener una estructura flexible, al igual que la Iniciativa 5+5 de Defensa, que data del 2004, y es un foro de cooperación regional sobre temas de defensa, que intentará llevar adelante lo que no era posible entonces con los 35 participantes del Proceso de Barcelona.

La Iniciativa 5+5 de Defensa parte de esta flexibilidad, del pragmatismo y de lo técnico, antes que de estructuras rígidas y burocráticas, en torno a cuatro áreas: seguridad marítima, seguridad aérea, participación de las Fuerzas Armadas en la protección civil y la formación e investigación (García, 2015).

España ha participado en la Iniciativa con la Fuerza Interina de las Naciones Unidas en el Líbano (finul), unidades navales de la operación Active Endeavour, liderada por la otan en el Mediterráneo, y en el área del Mediterráneo Occidental mediante patrocinio español de buena parte de las actividades que se desarrollan en el ámbito de cooperación al desarrollo, así como en educación y doctrina militar para la región (Guerrero, 2005).

- D. Iberoamérica. Como es ampliamente conocido, la influencia de España sobre América, en especial en el centro y el sur del continente, data del siglo xv con el descubrimiento de América en 1492 y pasa por los procesos de conquista, colonización e independencia, es una relación especial con profundos lazos históricos y culturales.

Ahora bien, con el ingreso de España a la UE, la relación con América Latina toma otra dinámica, por ser España la intérprete y portavoz de los intereses europeos en la región. Entre los hechos más destacados de esa influencia y vocería de España como representante de la UE ante América Latina están:

En el Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas (1985), el equipo negociador español conseguía incluir una declaración sobre la compatibilidad de sus intereses en América Latina con su ingreso en la Comunidad Europea. España y la Comunidad manifestaban su intención de aprovechar la adhesión de España para aumentar su acercamiento a Latinoamérica.

En el primer Consejo Europeo al que España asiste como miembro de pleno derecho en La Haya, en junio de 1986, los miembros de la cee pedían a la Comisión Europea que presentara a los miembros una estrategia de relanzamiento de las relaciones con América Latina.

En junio de 1987, el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de los Doce adoptaría un documento de estrategia en el que, tras enumerar la historia, valores e intereses comunes entre América Latina y Europa (no solo entre América Latina y España), se proponía incrementar los recursos de las políticas comunitarias, ampliar el número de oficinas de representación de la Comunidad en la región, coordinar mejor las políticas de los Estados miembros y apoyar las reformas económicas y los procesos de democratización. Además, se ofrecía a América Latina apoyo en los foros internacionales (especialmente ante el fmi) a la vez que se estimulaban los procesos de integración económica regional.

Surge entonces una política exterior comunitaria hacia Latinoamérica basada en el apoyo a la democracia, la búsqueda del desarrollo sostenible y el fomento del multilateralismo como método y como fin, pero, sobre todo, como alternativa a la política norteamericana en la región, basada casi exclusivamente en consideraciones geopolíticas bajo el auspicio y liderazgo de España.

Durante las negociaciones del Tratado de Maastricht (1992), España aboga para que América Latina quede incluida en el Tratado como área prioritaria de actuación de la futura Política Exterior y de Seguridad Común (pesc) (Torreblanca, 2001).

E. África. Su proximidad geográfica con África convierte a España, a diferencia de otros países europeos, en el principal puente de acceso a Europa para el continente africano (Núñez, 2012).

Un continente africano inestable, en especial el norte, es un riesgo para la seguridad de España debido a fenómenos como la migración ilegal, el tráfico de drogas, la inseguridad en el suministro energético de gas y petróleo de origen africano, la inseguridad en el comercio y la navegación marítima, por la piratería, y, recientemente, por haberse convertido en la retaguardia estratégica del yihadismo.

España, a pesar de la crisis económica, está en todas las operaciones de la UE en África: eutm Mali y eutm Somalia, ambas de adiestramiento y asesoramiento a las tropas de los dos países; eucap Nestor, de apoyo a las capacidades marítimas de los países próximos a la cuenca somalí; eunavfor Atalanta, para la lucha contra la piratería en el Índico, eumam rca, en apoyo a las autoridades de la República Centroafricana (Olier, 2015). Adicionalmente, España despliega acciones de corresponsabilidad y vigilancia en el África subsahariana o responde a casos de piratería marítima del Golfo de Guinea. También participa, en materia de cooperación al desarrollo contra la pobreza extrema e impulso a la estabilidad política, en especial en el Magreb, con la promoción del Estado de Derecho, el desarrollo económico, la mitigación de la degradación ambiental que genera movimientos de población y la cohesión social. El objetivo de intervenir en África es buscar la estabilización de los suministros energéticos y regular los flujos migratorios hacia Europa (Alberca, 2014).

Tanto en la coyuntura histórica como en el contexto geopolítico descrito se observa la coexistencia y disputa de diferentes percepciones y visiones de la realidad política y de la seguridad que se han articulado alrededor de diversos ejes (Muntala, 2016):

- La percepción del poder: nación e imperio.
- La percepción de la amenaza: aislacionismo e intervencionismo.
- La percepción de lo militar: enemigo exterior y enemigo interior.
- La percepción de la identidad: la construcción de la nación y su seguridad.

3. Origen y desarrollo de las estrategias de seguridad y defensa de España: desde la transición a la democracia hasta la amenaza terrorista

Las naciones son el resultado de su historia, sus estrategias de seguridad nacionales están altamente influenciadas por su cultura estratégica y tienen profunda repercusión en la forma como los gobiernos toman decisiones ante un determinado problema (Álvarez Calderón & Rodríguez Beltrán, 2018; Serrano Álvarez, 2018).

Si se toma en consideración lo anterior, así como la comprensión de la cultura estratégica a partir de la historia y el contexto geopolítico de España, es pertinente hacer un recorrido por el marco constitucional y legal de la seguridad y la defensa nacionales del país para comprender la evolución de sus estrategias, lo anterior desde el proceso conocido como ‘Transición a la democracia’ (1975) y llegar hasta el día de hoy con la amenaza terrorista (2004 a la fecha).

3.1 Marco jurídico de la seguridad y la defensa nacionales de España

La Constitución Española de 1978, fruto del más amplio consenso posible, tuvo que hacer frente al espinoso debate sobre los conceptos de seguridad y defensa y el rol de las Fuerzas Armadas en democracia, al respecto conviene reseñar los aspectos más destacados del proceso de constitucionalización e institucionalización:

De acuerdo con el preámbulo de la Carta del 78: “La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de: Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra”. (Sánchez, 2017.p 86)

La Constitución establece los valores de justicia, libertad y seguridad como pilares básicos de la convivencia pacífica entre sus ciudadanos y en las relaciones internacionales. Para llevar esto a cabo, cuenta, de acuerdo con su artículo 8, con las Fuerzas Armadas, compuestas por el Ejército de Tierra, Armada y Ejército del Aire, que deben garantizar el ordenamiento constitucional, además, se exige que por ley orgánica se regule su organización de acuerdo con los principios de la Constitución.

Ahora bien, la Constitución en el artículo 97 deposita en el Gobierno la dirección de la política exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado. Adicionalmente, el artículo 149 le da al Estado la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales, defensa y fuerzas armadas.

Con base en lo anterior, es claro que la Constitución no fue explícita en la política de defensa y se infiere que los constituyentes del 78 fueron hábiles al posponer el debate al respecto para una ley orgánica que regulara materias como la reorganización de la seguridad y la defensa en España.

Dicha reorganización no es otra cosa que el planeamiento estratégico, que es el resultado de elementos legislativos, políticos y organizacionales a partir de la aprobación de la Constitución Española de 1978 y de la posterior participación en las organizaciones internacionales de defensa y seguridad, particularmente la otan.

El planeamiento estratégico tuvo que esperar a la Ley Orgánica 6/1980 para conocer su marco conceptual y organizacional, en ella se desarrolló el concepto de defensa nacional con parámetros conceptuales vigentes en el entorno occidental de la época y con el mandato constitucional para la defensa del Estado.

En el contexto Este-Oeste, la amenaza más grave a la que se enfrentaban los Estados era de naturaleza militar y su supervivencia dependía de que pudieran movilizar todos los recursos disponibles para disuadir o contrarrestar una agresión militar.

La definición de defensa nacional recogida en la ley se identificó con la supervivencia del Estado para garantizar la unidad, la soberanía y la independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, la protección de la población y los intereses de la patria como prioridad del Gobierno y dotó a este de un órgano consultivo: la Junta de Defensa Nacional, mientras que su coordinación se delegaba al Ministerio de Defensa, creado en 1977, que reemplazó a los tres ministerios por cada una de las Fuerzas Armadas.

Si bien la ley orgánica reforzó la subordinación de la política militar a las políticas gubernamentales, el planeamiento estratégico siguió en manos militares. La gestión de las políticas de seguridad continuó delegada en el sistema militar porque el Gobierno carecía de un sistema capaz de gestionar una política interministerial y, por el contrario, el sistema de defensa controlaba las funciones de inteligencia y de algunas residuales de seguridad interior.

A falta de un sistema de planeamiento superior que le orientara y supervisara, y con muy escasa presencia civil, la lógica militar del sistema de defensa ha prevalecido en todos los niveles y fases del planeamiento (Lago, 2007).

Con el fin de la Guerra Fría, se hacía indispensable, en el marco de las “nuevas amenazas”, expedir una nueva ley de defensa nacional que respondiera a lo expuesto por el Gobierno en el Libro Blanco del 2000, la ddn 1/2000, la Revisión Estratégica de la Defensa del 2003 y la ddn 1/2004 (García, 2014).

El Libro Blanco de la Defensa del 2000 parte de la premisa de la globalización del escenario estratégico y alude a la escasa probabilidad de que en un futuro se produzcan guerras totales, traza las líneas maestras de la concepción estratégica española, cuyos principios son: vocación universalista, protección de los intereses españoles y la decidida opción por la seguridad compartida y la defensa colectiva. Define los intereses nacionales de seguridad considerados vitales, dentro de estos: territorio peninsular y extrapeninsular; población; ordenamiento constitucional; soberanía e independencia. También los llamados intereses estratégicos, aquellos que aportan seguridad al entorno y cuya protección contribuye decisivamente a la defensa de los intereses vitales. Además, añade como otros intereses nacionales, los derivados de la posición ocupada por España en la comunidad internacional, el sentido de la solidaridad, la contribución a la causa de la paz y de la libertad y la relación con las naciones de su comunidad histórica y cultural.

La DDN 1/2000 plantea un escenario estratégico con ausencia de una amenaza clara y definida al territorio y por la aparición de riesgos asimétricos, crisis y conflictos que comprometen la paz, la seguridad y la estabilidad en muchas regiones del mundo que pueden afectar la seguridad y, en consecuencia, requerir una respuesta por parte de España.

La Revisión Estratégica de la Defensa del 2003 toma en cuenta conflictos como el de la antigua Yugoslavia, proclive a las intervenciones internacionales, así como una nueva sensación de vulnerabilidad consecuencia de los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001 en Nueva York. Desde entonces, la amenaza terrorista es considerada como un elemento clave en la estrategia de las organizaciones de seguridad y defensa.

En la Revisión Estratégica quedaron plasmados la denominada revolución de los asuntos militares —la explotación de nuevas tecnologías para el mando y control—, las armas de precisión y los vectores de lanzamiento fuera del alcance de las armas enemigas, así como el término ‘seguridad compartida’, por considerar que España participa de las mismas condiciones de seguridad y está expuesta a los mismos cambios en su entorno estratégico que el resto de los aliados.

La DDN 1/2004 describe un escenario estratégico marcado por el florecimiento de nuevos riesgos y amenazas para la paz, la estabilidad y la seguridad internacionales, como el terrorismo transnacional y de alcance global, que se suman a los ya tradicionales.

La superioridad militar tradicional no constituye un factor de disuasión eficaz, ni garantiza más seguridad y prevención contra ataques terroristas ni el riesgo de la proliferación de armas de destrucción masiva.

La respuesta española, expresión de la defensa colectiva y la seguridad compartida, se basa en el denominado 'multilateralismo eficaz' y en el cumplimiento de los compromisos contraídos con las organizaciones internacionales a las que España pertenece.

En esa línea, se expide la Ley Orgánica de Defensa Nacional 5/2005, que regula la intervención de las Fuerzas Armadas en las operaciones en el exterior y establece la obligación del Gobierno de recabar la autorización del Congreso de los Diputados para poner en marcha aquellas no expresamente relacionadas con la defensa de España. La ley busca hacer frente a los cambios internacionales, toda vez que su antecesora se expidió en el marco de la Guerra Fría y la reforma militar española estableció cambios como la profesionalización de las Fuerzas Armadas y el fin del servicio militar obligatorio.

A diferencia de la Ley 6/1980, la nueva norma define a la política de defensa como la

finalidad la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en esta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España. (Gobierno de España. Ministerio de Defensa, 2005, título preliminar, art. 2)

Finalmente, en un contexto internacional cada vez más complejo e incierto, se expide en 2015 la Ley Orgánica 36/2015, referente a la seguridad nacional, en el marco de la Estrategia de Seguridad Nacional del 2013 (Navarro, 2016). Esta ley define los órganos responsables de la política, los medios y la coordinación del Estado de acuerdo con sus niveles, e incluye al sector privado para hacer frente a posibles amenazas que enfrente España como nación independiente y dentro del marco de sus alianzas internacionales.

Lo novedoso de esta ley es que define qué se entiende en España por 'seguridad nacional', esto es:

La acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos. (Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2015, preámbulo, I)

La norma establece tres bases de la Seguridad Nacional: la defensa nacional, la seguridad pública y la acción exterior del Estado, las cuales se regulan por su

normativa específica, y en su apoyo, los servicios de inteligencia e información del Estado, principalmente el Centro Nacional de Inteligencia (cni), que también cuenta con su propia normativa reguladora.

Por política de defensa nacional se entiende aquella que tiene por finalidad la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en esta se consagran, del Estado Social y Democrático de Derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España.

La seguridad pública se define como la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución y la garantía de la seguridad ciudadana, su mantenimiento corresponde al Estado con carácter exclusivo y se encomienda a las fuerzas y cuerpos de seguridad.

La acción exterior del Estado se define como el conjunto ordenado de las actuaciones que los órganos constitucionales, las administraciones públicas y los organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes llevan a cabo en el exterior, en el ejercicio de sus respectivas competencias, desarrolladas de acuerdo con los principios establecidos en esta ley y con observancia y adecuación a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno en virtud de sus funciones de dirección de la Política Exterior.

Por otro lado, define a la política de seguridad nacional como la “política pública en la que, bajo la dirección del presidente del Gobierno y la responsabilidad del Gobierno participan todas las Administraciones Públicas, de acuerdo con sus respectivas competencias”.

La Ley tiene como aspecto a destacar la regulación y promoción de la cultura de seguridad nacional, su objetivo es implicar a la sociedad civil en la labor de preservación y garantía de la seguridad nacional y sensibilizarla ante los riesgos y amenazas que la puedan poner en peligro.

De la difusión de la cultura de defensa depende, en gran medida, la implicación de la sociedad civil en la seguridad nacional, tanto a nivel de empresas relacionadas directamente con la materia —por ejemplo, las operadoras de servicios esenciales e infraestructuras críticas— como a nivel de los propios ciudadanos.

Otro concepto destacado es el de ‘ámbitos de especial interés de la seguridad nacional’, entendidos como aquellos que requieren una atención específica por resultar básicos para preservar los derechos y libertades, así como el bienestar de los ciudadanos, y para garantizar el suministro de los servicios y recursos esenciales.

Los ámbitos de especial interés de la seguridad nacional vendrían a ser: ciberseguridad, seguridad económica y financiera, seguridad marítima, seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre, seguridad energética, seguridad sanitaria y preservación del medio ambiente.

4. El planeamiento estratégico de la seguridad y defensa nacionales de España: las Directivas de Defensa Nacional (ddn) y las Estrategias Españolas de Seguridad (ees)

4.1 Las Directivas de Defensa Nacional (ddn)

En cuanto al planeamiento estratégico español, hay que destacar, en primer lugar, las Directivas de Defensa Nacional (ddn), las cuales comenzaron a dictarse en 1980, pero se mantuvieron reservadas hasta 1992, cuando fue posible conocer los objetivos del Gobierno en materia de defensa.

De acuerdo con la Orden Ministerial 37/2005, del 30 de marzo de ese mismo año, por la que se regula el proceso de planeamiento de la defensa, la ddn es la expresión de las líneas generales de actuación y las directrices para el desarrollo de la política de defensa del Gobierno. Constituye la base que orienta el planeamiento de la defensa, que tiene lugar cada cuatro años —una ejecución de dos años y una revisión en los otros dos—.

El contenido material mínimo de las ddn ha de recoger, entre otros: sus objetivos, el esfuerzo exigible a las Fuerzas Armadas; los factores que condicionan el proceso de planeamiento —en particular la relación deseada entre las capacidades militares nacionales y los compromisos internacionales correspondientes—; así como la valoración de la situación estratégica y de la coyuntura económica.

La ddn es elaborada por el presidente a través del Consejo de Defensa Nacional. Por otra parte, las ddn no tienen rango de ley, no se publican en el Boletín Oficial del Estado (boe) ni expresan un mandato normativo de los órganos que tiene constitucionalmente atribuido el Parlamento. Las ddn son directrices, líneas generales de actuación o planteamientos estratégicos, que carecen de elementos organizativos o normativos, son documentos de intenciones y su contenido condiciona —aunque no determina— el desarrollo final de las políticas por venir, que pueden mejorar o empeorar el contenido programático inicial. (García, 2014).

No obstante, las ddn son un elemento esencial en el planeamiento estratégico, porque han venido estableciendo los objetivos políticos del Gobierno y orientando

la actualización orgánica y funcional del sistema de defensa, además, como se ha reseñado previamente, orientan el marco jurídico del Estado (Lagoa, 2007).

4.2 Estrategia española de seguridad del 2011

El Gobierno de España, consciente de la forma como vienen evolucionando las sociedades modernas a nivel global en un mundo considerado multipolar —donde las amenazas y los riesgos trascienden las fronteras y son cada vez más complejos y sofisticados, lo que hace más difícil contrarrestarlos con los mecanismos tradicionales que vienen utilizando los Estados—, diseñó y presentó en junio del 2011 la primera “Estrategia Española de Seguridad: Una responsabilidad de todos”. Luego, en mayo del 2013, presentó una versión actualizada a la que denominó “Estrategia Española de Seguridad: Un proyecto compartido”. Posteriormente, en diciembre del 2017, publicó la última versión: “Estrategia Española de Seguridad: Un proyecto compartido de todos y para todos”.

Para la formulación de esta primera estrategia de seguridad, el Gobierno de España parte de un enfoque integral, que concibe la seguridad de manera amplia e interdisciplinar, con un alcance no solo a nivel nacional, sino europeo e internacional. Se considera como objetivo central de la estrategia analizar las amenazas y riesgos a la seguridad de la nación, identificar líneas de respuesta y definir mecanismos de coordinación (Gobierno de España, 2011).

La definición de la Estrategia Española de Seguridad (ees) toma como base un hecho que afecta la eficacia y efectividad en la capacidad de respuesta: la ausencia en el país de un análisis integrado de las amenazas y riesgos que permita defender los intereses de España a nivel a nacional, europeo, regional y global. Es por esto que la política de seguridad de España que soporta la estrategia propuesta tiene como principio fundamental la defensa de los intereses vitales y estratégicos de la nación, así como sus valores.

La política de seguridad española describe de manera concreta cuáles son sus intereses vitales y los define como los relativos a los derechos fundamentales: la vida, la libertad, la democracia, el bienestar, el desarrollo de los españoles y los concernientes a los elementos constitutivos del Estado, como la soberanía, la independencia e integridad territorial, el ordenamiento constitucional y la seguridad económica.

También define los intereses estratégicos como aquellos que ayudan a la consecución de un entorno pacífico y seguro, como la consolidación y el buen funcionamiento de la Unión Europea, la instauración de un orden internacional estable y justo, de paz, seguridad y respeto a los derechos humanos, la preservación

de la libertad de intercambios y comunicaciones, y unas relaciones constructivas con sus vecinos.

Se indica que la defensa de estos intereses vitales y estratégicos habrá de realizarse dentro del marco de los valores democráticos y de Estado de Derecho, junto a la salvaguarda de la paz, la libertad, la tolerancia, la solidaridad, la sostenibilidad, el progreso global y la preservación de unos modos de vida respaldados por el Estado de bienestar. Estos valores se encuentran consignados en la Constitución Española y en la Carta de Naciones Unidas (Gobierno de España, 2011).

El gobierno de España define para su estrategia de seguridad seis conceptos básicos que pretende impulsar:

- **Enfoque integral:** se refiere a la integración de todas las dimensiones de la seguridad haciéndolas converger en objetivos comunes.
- **Coordinación:** es necesaria la cooperación y colaboración entre las administraciones públicas, así como entre el Estado y las empresas privadas para optimizar al máximo el uso de los recursos disponibles, lo que incluye también la colaboración de las organizaciones sociales y la ciudadanía.
- **Eficiencia en el uso de los recursos:** dado que los presupuestos para el gasto público se han reducido, el Estado debe asegurar el buen uso de los recursos y optimizar el empleo de los instrumentos existentes por medio de la racionalización del gasto.
- **Anticipación y prevención:** debido a que no todas las amenazas pueden preverse, el Estado debe disponer de los medios necesarios para alertar y prevenir todo aquello que pueda poner en peligro la seguridad de España y sus ciudadanos.
- **Capacidad de resistencia y recuperación:** es necesario disponer de sistemas e instrumentos resistentes y flexibles que permitan adaptarse a las nuevas amenazas y desafíos que en la actualidad son imprevisibles.
- **Interdependencia razonable:** con la colaboración de sus socios europeos e internacionales, se hace necesario establecer mecanismos de gobernanza para crear y fortalecer marcos e instrumentos multilaterales que garanticen la seguridad.

Para la defensa de sus intereses nacionales y los compartidos con sus socios y aliados, España cuenta con varios instrumentos: la diplomacia, las Fuerzas Armadas, fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, los servicios de inteligencia, la protección civil, la cooperación para el desarrollo y sus relaciones económicas y comerciales.

Otro aspecto importante dentro de la Estrategia Española de Seguridad es la identificación de la necesidad de promover una mayor cultura de seguridad entre los ciudadanos españoles, esto, debido a la forma drástica como vienen cambiando las amenazas y los riesgos en las últimas décadas, los cuales tienen múltiples y heterogéneos orígenes que incluyen, el terrorismo yihadista, crimen organizado y ataques cibernéticos. (Gobierno de España, 2011).

En el año de 1980, con la Ley Orgánica 6/1980, del 1 de julio del mismo año, se establecen los conceptos básicos de defensa nacional y organización militar. Allí se define la defensa nacional como

la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la nación ante cualquier forma de agresión, debiendo los españoles participar en el logro de tal fin. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional”. (Gobierno de España, 1980. p 32)

Se observa cómo la seguridad nacional deja de hacer parte del ámbito exclusivamente militar y se configura como una política de defensa nacional, donde el Gobierno define los objetivos de esta, asigna los recursos y establece el plan de acción a seguir para lograr estos objetivos. Pero a pesar de esto, a principios del siglo xxi aún se observa en la sociedad española un bajo nivel de cultura y de conciencia acerca de la defensa, esto, quizás, por el —en un principio— carácter reservado de los temas de defensa, la ocasional falta de consenso político, una acción informativa inadecuada para cada situación y una tardía e insuficiente acción sobre el sistema educativo.

Con esta base, la iniciativa de desarrollar una política de cultura de defensa en la sociedad Española se formalizó en el año 2002, motivada por el interés del Gobierno nacional e impulsada por el artículo 30 de su Constitución que reza: “Los españoles tienen el derecho y el deber de defender a España”. Para ejercer ese derecho y cumplir ese deber como ciudadanos conscientes y responsables, se hizo necesario que los españoles adquirieran conocimientos sobre los conceptos de seguridad y defensa, aprendieran a identificar y entender qué amenazas debían considerar, con qué instrumentos cuenta el Estado para garantizar esa seguridad y cuál es el papel de cada ciudadano en esa labor, entre otras lecciones (Blázquez, 2011).

En el 2003 se hace la revisión estratégica del concepto de seguridad y defensa, el cual se amplía a través de los conceptos de integridad territorial y protección de fronteras, a los que se suman la consecución y el mantenimiento de las condiciones económicas, sociales y políticas necesarias para el desarrollo y progreso de la nación (Ministerio de Defensa de España, 2003).

El Gobierno de España busca concientizar a la ciudadanía frente a las amenazas y los riesgos a la seguridad a los que se deben enfrentar, por ello pretende generar una cultura de seguridad y defensa mediante la enseñanza, a través de las diferentes instituciones educativas, a profesionales de diversos sectores y, en general, a todos los ciudadanos, acerca de que la seguridad es tarea de todos. Por tanto, se hace necesario que todos los que hacen parte de la sociedad española tomen conciencia, participen y ayuden a garantizar su propia seguridad, con el respaldo y compromiso de las Fuerzas Armadas y del Gobierno de España, con el fin último de la defensa de la seguridad y la paz a nivel nacional y global.

España se considera una potencia media, por ello, y por hacer parte de la UE, tiene influencia en el orden internacional, donde impulsa y defiende intereses nacionales, regionales y globales. Su ubicación geográfica, entre Europa y Norte de África, rodeada por el Mar Mediterráneo y el Océano Atlántico, le dan un gran valor geoestratégico, lo que le permite comprometerse, actuar e influir globalmente en la cooperación y el desarrollo de la paz y la seguridad mundiales. Desarrolla labores con la Unión Europea, la onu, la otan, la osce, el G20 y otras organizaciones para diseñar y alcanzar un orden internacional estable que promueva la justicia, la prosperidad y la seguridad global (Gobierno de España, 2011).

Los cimientos sobre los cuales se formulan las directrices y las líneas estratégicas para el cumplimiento y el fortalecimiento de la estrategia española de seguridad son:

- Identificación de la amenaza, definida como circunstancia o agente que ponga en peligro la seguridad y estabilidad de España.
- Identificación del riesgo: contingencia o probabilidad de que una amenaza se materialice al producir un daño.
- Conocimiento de los intereses vitales y estratégicos de España, análisis de las amenazas y los riesgos que los afectan y las capacidades de respuesta existentes (Gobierno de España, 2011).

Los ámbitos definidos por España donde las amenazas y los riesgos se desarrollan son: tierra, mar, aire —los tradicionales—, a los cuales se le suman el espacial, el informativo y el ciberespacio, que cada vez cobra mayor importancia para el Gobierno nacional.

Para la protección de estos entornos, la Estrategia Española de Seguridad determina cuáles son las mayores amenazas a las que se encuentra expuesta la nación y sus ciudadanos, luego define para cada amenaza las líneas estratégicas de acción que pueden ser:

- Conflictos armados.
- Terrorismo.
- Crimen organizado.
- Inseguridad económica y financiera.
- Vulnerabilidad energética.
- Proliferación de armas de destrucción masiva.
- Ciberamenazas.
- Flujos migratorios no controlados.
- Emergencias y catástrofes.

Para implementar y poner en práctica esta estrategia de seguridad, el Gobierno de España realiza cambios en su estructura (figura 1) y plantea un modelo institucional integrado que permita garantizar la articulación de esta nueva concepción de seguridad integral, su adecuada gestión y seguimiento.

La nueva estructura propuesta es la siguiente:

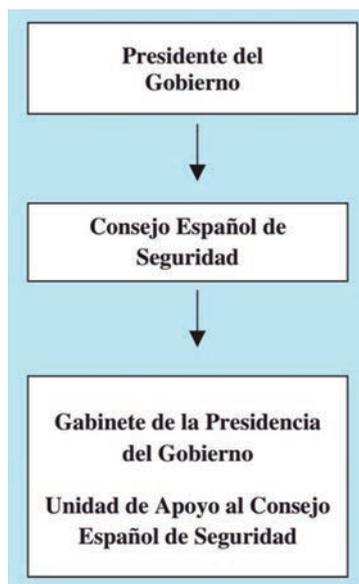


Figura 1. Modelo institucional
Fuente: Elaboración propia.

Desde el punto de vista sociológico, el Instituto Español de Estudios Estratégicos del Ministerio de Defensa percibe la necesidad de contar con un indicador que midiese lo que entonces se llamó ‘conciencia de defensa’ y hoy se denomina ‘cultura de seguridad y defensa’. Es así como el 21 de octubre del 2003 se crea el Sistema de

Indicadores de Conciencia de Defensa (sicdef), dirigido por el Instituto Español de Estudios Estratégicos (ieee), con el fin de dar respuesta a la directriz planteada por la política de defensa incluida en la Directiva de Defensa Nacional (ddn): “Elevar el nivel de cultura sobre seguridad y defensa en la sociedad española”.

Para ello el Gobierno, por propuesta del Ministerio de Defensa y en coordinación con otros organismos del Estado, impulsará la difusión de la necesidad de la defensa, con el fin de favorecer una mayor participación de la sociedad y de posibilitar el ejercicio del derecho y el deber de defender a España, que la Constitución otorga a los españoles (Munaiz, 2011). Luego, a partir de la experiencia acumulada del funcionamiento del sicdef, surge, en el 2010, la necesidad de revisar dicho modelo y se presenta un nuevo sistema de cultura de seguridad y defensa que respeta y mantiene la sigla sicdef, el cual continua vigente a la fecha y tiene como objetivos:

- Integrar la información relativa al tema de la cultura de seguridad y defensa en España que ofrezca una visión completa y coherente de este.
- Establecer indicadores medibles que permitan evaluar el grado de cultura de seguridad y defensa de la sociedad española, así como su evolución en el tiempo y la comparación con otras sociedades.
- Permitir la verificación del grado de cumplimiento de los objetivos establecidos en las distintas directivas de la defensa nacional (Munaiz, 2011).

La estructura del sicdef (figura 2) está desglosada en tres áreas diferentes (Ministerio de Defensa de España, 2011):

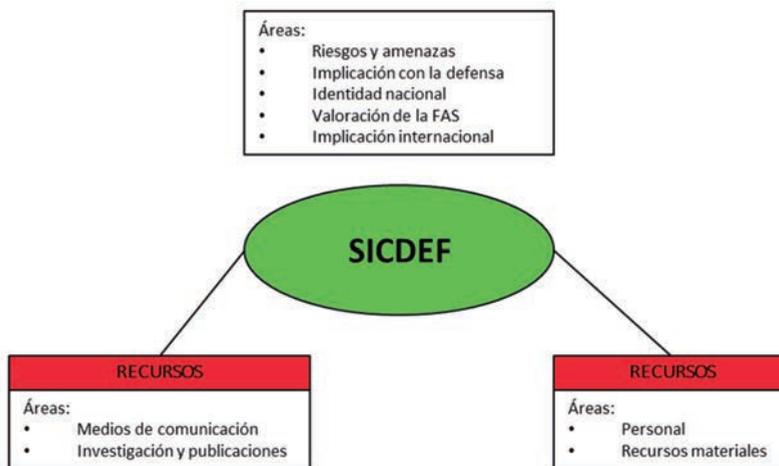


Figura 2. La estructura del sicdef.
Fuente: Elaboración propia.

Bajo esta estructura se definen tres frentes de análisis que, a su vez, contienen las perspectivas a estudiar:

- Compromiso social con la defensa: ¿cómo percibe el ciudadano su responsabilidad con la defensa de los valores e identidades que le son propios?
- Interacción fas-sociedad: ¿le interesan al ciudadano los asuntos relacionados con sus Fuerzas Armadas?
- Recursos personales y económicos: ¿la sociedad española considera suficientes los recursos que el Estado pone a disposición para sostener las Fuerzas Armadas? (Munaiz, 2011).

Cada una de estas perspectivas constituye un índice de medición del sistema de indicadores de defensa. Así mismo, cada “indicador-perspectiva” se descompone a su vez en otros “indicadores-enfoque” más concretos, a los cuales se les asignan diferentes pesos de acuerdo con su importancia, tal y como se puede apreciar en las tablas 1, 2 y 3 (Munaiz, 2011).

Tabla 1. Compromiso social con la defensa

Enfoques	Peso asignado
Riesgos y amenazas: valora la percepción de la sociedad española a entrar en un conflicto militar por la situación internacional.	30%
Implicación con la defensa: valora el compromiso social con la defensa de su país.	25%
Identidad nacional: valora el sentimiento de sentirse español.	17,5%
Valoración de las FAS: valora la opinión personal sobre las FAS.	17,5%
Implicación internacional: valora la opinión de la proyección exterior de las FAS.	10%

Tabla 2. Interacción FAS-sociedad

Enfoques	Peso asignado
Medios de comunicación: evalúa la difusión de noticias y eventos relacionados con las FAS.	40%
Investigación y publicaciones: valora las inquietudes de los españoles por temas militares en el ámbito universitario.	30%
Actividades: valora las inquietudes de los españoles por temas militares en el ámbito cultural.	30%

Tabla 3. Recursos

Enfoques	Peso asignado
Personal: evalúa la demanda social a ingresar en las FAS.	60%
Materiales: valora los recursos económicos para defensa.	40%

El nuevo índice de conciencia de defensa mide cómo se identifica la sociedad con sus Fuerzas Armadas a través de sus opiniones en una encuesta. Para ello, se analiza el marco conceptual objetivo, es decir, se delimita qué áreas debe abarcar el índice de medición. Se mantienen del modelo anterior las tres perspectivas definidas, cada una con su respectivo indicador y renombrada de la forma que muestra la tabla 4 (Munaiz, 2011).

Tabla 4. Rol Fuerzas Armadas y sociedad civil

Indicador	Peso
Del papel constitucional: ¿cómo percibe el ciudadano su responsabilidad con la defensa de los valores e identidades que le son propios y que están recogidos en la Constitución española?	0,55
Interacción FAS-sociedad: ¿le interesan al ciudadano los asuntos relacionados con sus Fuerzas Armadas?	0,27
Del apoyo ciudadano: ¿considera la sociedad española suficientes los recursos que el Estado pone a disposición para sostener las Fuerzas Armadas?	0,18

4.3. La estrategia española de seguridad del 2013

Aunque la aspiración del Gobierno de España era que la estrategia formulada tuviera una vigencia de diez años, con revisiones cada cinco, en mayo del 2013 la Presidencia del Gobierno y el Consejo de Ministros aprueban y publican la segunda versión de la “Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido” (Gobierno de España, 2013).

En esta nueva estrategia se ofrece una visión más integral de la seguridad nacional, con una sociedad concienciada y responsable de su seguridad, más preparada y con mejores condiciones para hacer frente tanto a los desafíos actuales como a los nuevos, y que ha ganado en términos de desarrollo y prosperidad (Gobierno de España, 2013).

La Estrategia de Seguridad Nacional 2013 es mucho más enfática en promover la participación y colaboración, tanto de los ciudadanos españoles como de las empresas públicas, privadas y toda la administración, para enfrentar las amenazas y los riesgos de manera coordinada. Por otra parte, prevé una estructura institucional capacitada para abordar las cuestiones estratégicas de seguridad y la gestión de las crisis que requieren respuesta rápida, coordinada e integral. Además, adapta y actualiza su contenido a los cambios del escenario estratégico, configura un nuevo sistema de seguridad nacional e integra a la sociedad civil en los ámbitos de interés prioritario de la seguridad nacional, pues “garantizar la seguridad es una responsabilidad del Gobierno, pero también es una tarea de todos” (Gobierno de España, 2013).

En esta nueva estrategia, la seguridad nacional se plantea como un servicio público que debe ser objeto de una política de Estado con continuidad en el tiempo, capaz de superar los marcos temporales y las agendas políticas de cada Gobierno, pues involucra a todas las administraciones públicas y requiere de la colaboración de toda la sociedad (Gobierno de España, 2013).

Por ser la seguridad nacional una política de Estado, se define en la estrategia cuáles serán las directrices para reasignar de manera eficiente todos los recursos posibles, de acuerdo a los que tiene a su disposición el Estado para la preservación de la seguridad nacional. Con base en lo anterior, la seguridad nacional se define como

la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos. (Gobierno de España, 2013 p. 75)

España como Estado Social y Democrático de Derecho, es consciente de la importancia de la colaboración y el apoyo ciudadano en el fortalecimiento de su seguridad integral, es por esto que en la estrategia del 2013 continúa fomentando el desarrollo de una cultura de seguridad sólida, basada en el conocimiento, concientización y sensibilización acerca de la importancia de la seguridad para garantizar la libertad y la prosperidad.

Así las cosas, los principios formadores de la estrategia son:

1. **Unidad de acción:** todos los actores y recursos del Estado, la colaboración público-privada y la implicación de la sociedad en general, estarán bajo la dirección del presidente de Gobierno, quien impulsará y liderará un sistema de seguridad nacional para poder realizar una gestión completa.
2. **Anticipación y prevención:** consiste en orientar la acción del Gobierno en la detección y reconducción de situaciones que pueden representar un riesgo o una amenaza potencial para la seguridad nacional.
3. **Eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos:** priorización de los recursos y optimización de su empleo, control de los resultados y orientación de la organización administrativa.
4. **Resiliencia o capacidad de resistencia y recuperación:** capacidad de las personas y los recursos materiales para afrontar, con flexibilidad y fortaleza, las situaciones de crisis y sobreponerse a ellas al superar y minimizar sus consecuencias negativas (Gobierno de España, 2013).

El fortalecimiento de mecanismos eficaces de gobernanza económica y financiera, así como el avance hacia la integración política, son objetivos que España comparte e impulsa y se constituyen en un aval para alcanzar mayor seguridad y prosperidad para la nación.

En el capítulo que aborda la seguridad de España frente al mundo globalizado, altamente competitivo y en continuo cambio, se identifican los entornos estratégicos con los cuales España interactúa. La defensa de los intereses vitales y estratégicos de España en el mundo se convierten en un objetivo nacional. La seguridad y bienestar de sus ciudadanos se defienden dentro y fuera de sus fronteras, por lo tanto, ya no hay distinción entre seguridad interior y exterior.

En la nueva Estrategia de Seguridad Nacional, España se proyecta hacia el exterior como Estado de primer orden, tan antiguo como la sociedad internacional, con una posición geoestratégica privilegiada, que le permite tener una proyección, regional y global, orientada a la búsqueda de la estabilidad, la

paz y la seguridad internacionales, con una imagen muy positiva en el exterior, una economía internacionalizada, inmersa en el multilateralismo, con presencia en foros internacionales, poseedora de un enorme patrimonio cultural y gran potencial turístico.

Para fortalecer la proyección de España en el exterior, la estrategia plantea actuar en diferentes frentes: impulsar las reformas necesarias de las organizaciones internacionales, para hacerlas más eficaces y adaptadas a los cambios, reforzar su influencia en los foros e iniciativas multilaterales y fortalecer de las relaciones bilaterales, para que España sea un actor internacional más influyente.

Frente a los riesgos y amenazas para la seguridad nacional, la estrategia del 2013 mantiene los mismos que fueron definidos en la estrategia del 2011 a los que añade: el espionaje (en la estrategia inicial solo se consideró el espionaje a través del ciberespacio), la vulnerabilidad del espacio marítimo (la versión 2011 incluía la necesidad de controlar el espacio marítimo entre los riesgos derivados de la vulnerabilidad energética: líneas y redes de abastecimiento) y la vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y los servicios esenciales. También se incluyen factores potenciadores como el cambio climático, la pobreza, la desigualdad, los extremismos ideológicos, los desequilibrios demográficos o la generalización del uso nocivo de las nuevas tecnologías, que, sin ser en sí mismos una amenaza o un riesgo, pueden desencadenarlos o agravarlos (Gobierno de España, 2013).

Las líneas de acción estratégicas establecen doce ámbitos de actuación y para cada uno de estos se define el objetivo principal a alcanzar y las líneas de acción a seguir (tabla 5), las cuales determinan las respuestas y actuaciones concretas que se requieren para la preservación de la seguridad.

Finalmente, se propone un nuevo sistema de seguridad nacional que define su estructura sobre la base de dos nuevos organismos: el Consejo de Seguridad Nacional y los Comités Especializados (Gobierno de España, 2013).

4.3.1 EL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL

Tiene como funciones principales:

- Asistir al presidente del Gobierno en la dirección de la política de seguridad nacional.
- Promover e impulsar la revisión de la Estrategia de Seguridad Nacional.
- Promover e impulsar la elaboración de las Estrategias de segundo nivel que sean necesarias y proceder, si lo amerita el caso, a su aprobación.
- Verificar el grado de cumplimiento de la Estrategia de Seguridad Nacional.

ÁMBITO DE ACTUACIÓN	OBJETIVO
DEFENSA NACIONAL	Hacer frente a los conflictos armados que se puedan producir como consecuencia tanto de la defensa de los intereses o valores exclusivamente nacionales -en los que se intervendría de manera individual-, como de la defensa de intereses y valores compartidos en virtud de nuestra pertenencia a organizaciones internacionales tales como la ONU, la OTAN o la UE- en los que se intervendría conforme a sus tratados constitutivos junto con otros aliados o socios.
LUCHA CONTRA EL TERRORISMO	Neutralizar la amenaza que representa el terrorismo y reducir la vulnerabilidad de la sociedad ante sus ataques, haciendo frente a los procesos de radicalización que lo puedan preceder o sustentar.
CIBERSEGURIDAD	Garantizar un uso seguro de las redes y los sistemas de información a través del fortalecimiento de nuestras capacidades de prevención, detección y respuesta a los ciberataques.
LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO	Impedir el asentamiento de los grupos criminales organizados, poner a disposición de la justicia a los que ya operan dentro de nuestras fronteras e impedir la consolidación de sus formas de actuación delincuencial.
SEGURIDAD ECONÓMICA Y FINANCIERA	Potenciar un modelo de crecimiento económico sostenible, mitigar los desequilibrios de los mercados, luchar contra las actividades delictivas, potenciar la presencia económica internacional de España y garantizar la resiliencia de los servicios esenciales económicos y financieros.
SEGURIDAD ENERGÉTICA	Diversificar las fuentes de energía, garantizar la seguridad del transporte y abastecimiento e impulsar la sostenibilidad energética.
NO PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA	Impedir la proliferación, evitar el acceso a sustancias peligrosas por parte de terroristas o criminales y proteger a la población.
ORDENACIÓN DE FLUJOS MIGRATORIOS	Prevenir, controlar y ordenar los flujos migratorios irregulares en nuestras fronteras, que constituyen, a su vez, límites exteriores de la UE.
CONTRAİNTELIGENCIA	Adoptar medidas de contraïnteligencia en la defensa de los intereses estratégicos, políticos y económicos de España, para prevenir, detectar y neutralizar las agresiones encubiertas procedentes de otros Estados, de sus servicios de inteligencia y de grupos o personas, que estén dirigidas a la obtención ilegal de información.
PROTECCIÓN ANTE EMERGENCIAS Y CATÁSTROFES	Establecer un Sistema Nacional de Protección de los ciudadanos que garantice una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada.
SEGURIDAD MARÍTIMA	Impulsar una política de seguridad en el espacio marítimo con la finalidad de mantener la libertad de navegación y proteger el tráfico marítimo y las infraestructuras marítimas críticas; proteger la vida humana en el mar; prevenir y actuar ante actividades criminales y actos terroristas que se desarrollen en este medio; proteger y conservar el litoral, los recursos del medio marino, el medio ambiente marino y el patrimonio arqueológico sumergido; y prevenir y responder en casos de catástrofes o accidentes en el medio marino.
PROTECCIÓN DE INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS	Robustecer las infraestructuras que proporcionan los servicios esenciales para la sociedad.

Tabla 5. Líneas de acción estratégicas

Fuente: Gobierno de España (2013).

- Aprobar el Informe Anual de Seguridad antes de su presentación a las cortes generales.
- Dirigir y coordinar la gestión de crisis.
- Dictar las directrices necesarias en materia de planificación y coordinación de la Política de Seguridad Nacional.

4.3.2 LOS COMITÉS ESPECIALIZADOS

Creados por iniciativa del Consejo de Seguridad Nacional, son órganos de apoyo del Consejo en los ámbitos de actuación de la Estrategia de Seguridad Nacional. Su creación, composición y funciones específicas se definen en las disposiciones que regulen a cada uno. Se estipula que se constituirán en los ámbitos que por su singularidad y transversalidad requieran la coordinación de varios organismos de la Administración Pública y cuando situaciones relativas a la gestión de crisis así lo requieran.

4.4 La estrategia española seguridad del 2017

El seguimiento y control de la Estrategia de Seguridad Nacional está a cargo del Consejo de Seguridad Nacional. El 16 de febrero del 2017, sin haberse cumplido los cinco años de plazo para la revisión de la Estrategia de Seguridad Nacional del 2013, el Boletín Oficial del Estado publicó el acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional por el que se aprobó el procedimiento para la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional 2017 (esn-2017), en sustitución de la estrategia del 2013 (esn-2013) (Boletín Oficial del Estado, 2017).

Aunque, como ya se anotó, no se habían cumplido los cinco años previstos por la Ley de Seguridad Nacional en su artículo 4.3, si estaba planteada la posibilidad de hacer revisiones “cuando lo aconsejen las circunstancias cambiantes del entorno estratégico” (Boletín Oficial del Estado, 2015). Esto fue lo que consideró el Consejo Nacional de Seguridad en su reunión del 20 de enero del 2017, luego de aprobar el Informe Anual de Seguridad Nacional del 2016 (Departamento de Seguridad Nacional, 2017).

La estrategia del 2013 contribuyó a la articulación de la seguridad nacional como política de Estado. Una política con continuidad en el tiempo y capaz de superar las agendas particulares de cada Gobierno e implicar al conjunto del sector público, lo que ayudó a convertir a España en uno de los países europeos más avanzados en materia de seguridad.

Esta nueva Estrategia de Seguridad Nacional incorpora aportes de expertos del mundo académico, del sector privado y de la sociedad civil en general, lo que reafirma la premisa acerca de que “la Seguridad Nacional es una responsabilidad del Gobierno, que implica a las Administraciones Públicas y nos compromete a todos” (Gobierno de España, 2017). La estrategia continúa reforzando el fomento a la cultura de seguridad nacional en la sociedad española, pero en esta nueva estrategia la preservación y garantía de esta cultura entran a hacer parte de la política de Estado.

El mundo ha tenido grandes cambios a nivel de seguridad desde el 2013, algunas amenazas como el terrorismo o las ciberamenazas se han incrementado notablemente en Europa y en especial en España. Esto se puede evidenciar en los ataques terroristas ocurridos en agosto del 2017 en territorio español y el caso del ciberataque ‘Wannacry’, en mayo del mismo año, que tuvo un impacto global pues logró afectar directamente a muchas empresas, servicios e infraestructuras críticas.

La renovada estrategia analiza el nuevo entorno de seguridad, así como los desafíos y amenazas que presenta, además, profundiza en algunos de los conceptos y líneas de acción, ya definidas en el 2013. Por otra parte, actualiza los fines a alcanzar y reordena, en consecuencia, la acción y los recursos del Estado.

La estrategia cuenta con aportes de representantes de la Administración y expertos de la de la sociedad civil —de hecho, en su elaboración se ha buscado una mayor participación de la sociedad—, todo ello coordinado por el Departamento de Seguridad Nacional de la Presidencia del Gobierno. De este modo, España busca con esta Estrategia 2017 estar mejor preparada, como país abierto y responsable, para afrontar las grandes tendencias y cambios de la era actual que están transformando el escenario de seguridad (Gobierno de España, 2017).

En su Estrategia de Seguridad Nacional 2017, España pone de relieve algunas de sus fortalezas, como el sistema democrático, la sociedad plural y abierta, la diversidad territorial, su legado histórico diferencial y una lengua y cultura globales. La estrategia define las líneas políticas que los gobiernos y administraciones de diferentes niveles deben desarrollar en sus políticas para favorecer la convivencia y la cohesión de ciudadanos y territorios.

La seguridad es uno de los factores que más contribuyen al desarrollo económico de España, en especial, luego de varios años de una crisis económica que ha influido en todos los ámbitos de la nación. España ha venido mostrando signos de recuperación y es, en la actualidad, uno de los países con mayor índice de crecimiento en la Eurozona. Actualmente cuenta con una economía más diversificada y abierta, con empresas cada vez más internacionalizadas y multinacionales, líderes de mercado en diferentes sectores.

Desde la Estrategia de Seguridad Nacional del 2013 se han producido notables avances en la lucha contra el fraude fiscal, en el marco del intercambio internacional de información tributaria.

En cuanto al Sistema de Seguridad Nacional, la nueva estrategia establece iniciativas para reforzarlo, mejorar la coordinación y eficacia de acción del Estado y la participación de la sociedad.

Las nuevas iniciativas están planteadas según los objetivos generales para la Seguridad Nacional y buscan potenciar los componentes fundamentales y ámbitos de especial interés de la Seguridad Nacional. Según lo establecido en la estrategia:

- Se completará el modelo de gestión de crisis con alcance nacional en el ámbito del Sistema de Seguridad Nacional, basado en un enfoque integral, preventivo, anticipatorio y resiliente, para garantizar una respuesta eficaz, coordinada y óptima.
- Se aprobará un ‘Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional’ que sirva de catalizador para la implementación progresiva de una cultura de seguridad nacional inclusiva, participativa y colaborativa.
- Se abordará el diseño de la posición estratégica nacional respecto de la gobernanza y uso de los espacios comunes globales. Con este fin, por una parte, se completará la arquitectura de los órganos de apoyo del Consejo de Seguridad Nacional con la creación del Consejo Nacional de Seguridad Aeroespacial. Por otra parte, se adaptará el marco estratégico sectorial de estos espacios comunes a la nueva Estrategia de Seguridad Nacional, lo que implicará la revisión de las Estrategias de Seguridad Marítima Nacional y de Ciberseguridad Nacional, así como el impulso de la aprobación de la Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional. Ligado a este desarrollo estratégico, se revisará la Estrategia de Seguridad Energética Nacional.
- Como parte del objetivo de impulsar un desarrollo tecnológico que incorpore la dimensión de seguridad, el Consejo de Seguridad Nacional será el punto de contacto único en el ámbito de la seguridad de las redes y sistemas de información con las autoridades competentes de otros Estados miembros de la UE (Gobierno de España, 2017).

Análisis: la obligación y necesidad de España de ser potencia regional para preservar su seguridad y defensa nacionales

El contexto de las “nuevas amenazas” en el marco del fin de la Guerra Fría, la globalización, el terrorismo yihadista, la inestabilidad en países vecinos, la crisis económica, la ciberguerra y la propia dinámica de la reforma militar desde la transición están llevando a España a repensar permanentemente su estructura jurídica y la planeación estratégica de su seguridad y defensa nacionales, ya no solo como

protagonista internacional destacado en el marco de la UE, sino que se está viendo obligada a ir más allá y asumir el rol de una potencia regional para preservar su seguridad y defensa nacionales.

Lo anterior se manifiesta claramente en la Ley Orgánica 36/2015 de Seguridad Nacional y en la Estrategia Española de Seguridad del 2017.

En el caso de la Ley Orgánica 36/2015, llaman la atención tres aspectos:

1. La necesidad de coordinar los niveles estatal, autonómico y local, así como vincular al sector privado y a la sociedad civil.
2. La promoción de la cultura de la seguridad y la defensa entre la población.
3. La definición de la ciberseguridad, seguridad económica y financiera, seguridad marítima, seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre, seguridad energética, seguridad sanitaria y preservación del medio ambiente como ámbitos de especial interés de la seguridad nacional.

Dentro de las principales novedades de la Estrategia del 2017 sobresale el reconocimiento de un contexto internacional donde el poder político y económico se está desplazando de Estados Unidos y Europa a Asia. Por otro lado, es llamativa la apelación a los “elementos vertebradores de España”, que promueven la convivencia y cohesión de los ciudadanos y territorios frente a la injerencia de potencias extranjeras, o de actores no estatales, en los temas de interés nacional a través de redes sociales y medios de comunicación.

Igualmente, es relevante que España admite que por su posición geoestratégica se ve obligada a ser europea, atlántica y mediterránea, por ende, a ser un miembro fiable tanto de la otan como de la UE. Se destaca también el fuerte enfoque en la cultura de defensa y de la seguridad dentro del sistema educativo, así como la necesidad de hacer un esfuerzo para la ampliación de la seguridad en espacios comunes globales, como el ciberespacio, el espacio marítimo, el espacio aéreo y ultraterrestre, que cuentan con fácil acceso pero una débil regulación.

Este complejo entorno estratégico que reconoce España la lleva asumir, por necesidad y por obligación, el rol de potencia regional so pena de poner en riesgo su viabilidad como Estado, no obstante, enfrenta tres serios desafíos a los que pretende hacer frente con la Ley de Seguridad Nacional y la nueva Estrategia. Tales retos se exponen a continuación.

5.1 Primero: una sociedad dividida y que se resiste a los temas de seguridad y defensa nacionales

Como se reseñó previamente, España tiene una cultura estratégica reticente a constituirse como una potencia regional, esto, quizás, debido a un pasado traumático marcado por la pérdida de su imperio, así como de la injerencia política y el poder que ostentaron los militares en España desde el siglo xix hasta mediados del siglo xx.

A lo anterior debe sumarse la preocupación del Estado español por la cultura de defensa y seguridad, que hunde sus raíces en las dificultades para avanzar en los objetivos de profesionalización de las Fuerzas Armadas, ya que con el fin del servicio militar obligatorio los jóvenes españoles no ven atractiva la carrera militar, lo que en un momento dado llevó al Gobierno español a abrir la puerta a extranjeros (Lara, 2004).

Otro factor adicional que genera preocupación al Estado es la inversión de la composición sociodemográfica de los yihadistas, que son un amenaza para España, pues, mientras entre 2001 y 2005 la mayoría de los detenidos —alrededor de 188—eran hombres originarios de la región del Magreb —con edades entre 26 y 40 años (Reinares, 2006)—, entre 2013 y 2015, de 120 presuntos yihadistas la mitad tenía nacionalidad española, con edades entre los 20 y los 30 años, lo que representa la existencia de un yihadismo autóctono (García-Calvo, 2015).

A todo lo expuesto hasta ahora se debe agregar las campañas en redes sociales y medios de comunicación que realizan algunas organizaciones legales o ilegales, como es el apoyo irregular por parte de países como Venezuela a movimientos políticos antisistema, como ‘Podemos’, o la injerencia rusa que promociona al movimiento secesionista de Cataluña.

5.2 Segundo: seguridad económica e inteligencia estratégica

El surgimiento y auge de ‘Podemos’ en el sistema político español, así como parte de las motivaciones del reciente movimiento secesionista en Cataluña, se sustenta en los efectos lesivos de la crisis económica y el programa de ajuste emprendido por el Gobierno de España. De ahí que la seguridad económica se incorpore tanto en la Ley de Seguridad Nacional como en la Estrategia del 2017.

El nuevo campo de batalla donde España se juega su soberanía está ubicado en el sector de los mercados financieros globales, donde aparece con fuerza la importancia del factor no estatal de sus actores. Las motivaciones de estos pueden ser simplemente económicas, pero también podrían perseguir influencia y desestabilización. La economía, por tanto, ha pasado a ser una continuación de la guerra.

Las ambiciones geoeconómicas de las naciones en el entorno de España y la existencia de una guerra económica encubierta, incluso entre países considerados entre sí como aliados, ha sido un factor determinante para que los países occidentales hayan potenciado de forma inequívoca la misión económica ofensiva de sus servicios de inteligencia.

5.3 Tercero: infraestructura crítica y seguridad energética

Como se expuso en el aparte del contexto geopolítico de España, el espacio marítimo es vital para el comercio, las comunicaciones y el abastecimiento energético no solo de la Península sino del mundo, dado el paso obligado por el Mediterráneo y la necesidad y obligación de España de garantizar ese espacio.

La situación geográfica de España en el eje de conexión de importantes rutas marítimas, los casi 8000 kilómetros de longitud de costa, los 44 puertos de titularidad estatal, junto a las 6 plantas de regasificación de Gas Natural Licuado (gnl) en operación, sitúan a España como eje estratégico del tráfico marítimo internacional y, especialmente, como plataforma logística privilegiada para el Sur de Europa (Monterrubio, 2011).

De ahí que, a pesar de la crisis, España participe en misiones de la otan y de la UE con el fin de estabilizar a la región.

Otro aspecto adicional es el de la seguridad energética ya que España y Europa se surten de gas y petróleo con origen en el norte de África, especialmente de Argelia que es el principal proveedor de gas natural de España con el 46,4% de las importaciones españolas de gas. Tras Argelia, España tiene como proveedores a Nigeria con un 14%, Noruega con un 10,5% y Qatar con un 10,3%.

A nivel europeo la relación es similar, siendo la UE el principal socio con el 49,21% de importaciones y destino del 68,28% de las exportaciones totales argelinas. Una relación conveniente dado que los países con salida al Mediterráneo sufrieron menos los efectos en el suministro de gas por la crisis de Ucrania, producto del suministro argelino para evadir la dependencia energética con Rusia (León, 2017).

6. Conclusiones y lecciones para Colombia

Primera. Han pasado cuarenta años desde el inicio de la Transición Española, durante ese tiempo España ha emprendido la tarea de modificar su cultura estratégica, signada por el aislamiento y unas Fuerzas Armadas sobredimensionadas y

politizadas, para modernizarse en varios ámbitos, económico, social, tecnológico, industrial y militar, con su ingreso a la UE y a la OTAN.

Segunda. No obstante haberse insertado con éxito en el mundo occidental y garantizar su defensa colectiva y la consolidación de su democracia, el fin de la Guerra Fría lleva a España a repensar su estrategia de seguridad y defensa en un mundo donde los principales riesgos y amenazas no surgen de una eventual guerra entre superpotencias, sino de amenazas de Estados débiles ubicados en su entorno y a partir de fenómenos como la migración ilegal, la inseguridad en el suministro energético, la navegabilidad marítima o el terrorismo.

Tercera. Esa situación lleva a España a vincularse activamente a las misiones de paz y de estabilización de la UE y la OTAN, con énfasis en el Mediterráneo y África, pues, a pesar de las dificultades económicas, es más costoso para España y para Europa dejar a la deriva dichas regiones, debido a su importante rol geoestratégico y geoeconómico.

Cuarta. El contexto cambiante de las “nuevas amenazas”, entre las que se destacan el yihadismo autóctono, la ciberguerra y la manipulación de la sociedad por guerras híbridas, ha llevado a España a reevaluar la tradicional división entre seguridad y defensa nacionales y emprender un esfuerzo sostenido para involucrar a toda la sociedad en la seguridad y defensa del Estado, lo que implica un cambio de la cultura estratégica predominante.

Quinta. Lo que inicialmente fue una estrategia calculada con miras a la modernización, a partir de la vinculación y el aprovechamiento de instancias como la UE y la OTAN, ha llevado a España a que también deba asumir mayores responsabilidades en el entorno estratégico internacional, so pena de poner en riesgo su viabilidad como Estado. El aislacionismo, entonces, ya no es una opción.

Sexta. La incorporación de la seguridad y la inteligencia económica con nivel estratégico obedece a una reflexión sobre el potencial desestabilizador y potenciador de la economía, producto de la experiencia de la crisis económica y de la necesidad, a mediano y largo plazo, de sostener y aumentar su esfuerzo presupuestal para garantizar la seguridad y defensa nacionales en un entorno estratégico complejo.

7. Lecciones para Colombia

La coyuntura de la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC ha sido utilizada por sectores políticos, académicos y de opinión para plantear el tránsito de Colombia hacia una “sociedad pos heroica”, es decir, una que tiene aversión a los temas militares y de seguridad y defensa para privilegiar el discurso de la paz.

En el caso español, esa aversión fue producto de la intervención de los militares en la política y la Guerra Civil, de ahí que Colombia debe cuidarse de hacer el tránsito hacia ese tipo de sociedad sin sopesar las amenazas que se ciernen sobre el Estado a nivel interno y externo, y sin considerar que, mientras el mundo avanza hacia una redefinición y cruce entre la seguridad y la defensa, en Colombia hay sectores que propugnan por ir en la vía contraria.

Otro aspecto a considerar es la necesidad de pensar, al más alto nivel, la seguridad y la defensa nacionales, así como la necesidad de avanzar en una reforma militar que permita afrontar las amenazas derivadas del posacuerdo, sin perder de vista el entorno estratégico internacional caracterizado por guerras híbridas y la inestabilidad de países vecinos como Venezuela (Fernandez-Osorio, Cufiño-Gutierrez, Gomez-Diaz & Tovar-Cabrera, 2018).

Referencias

- Alberca, M. J. (2014). *África como Espacio Preferente para la Política de Defensa Española*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEEE.
- Álvarez Calderón, C., & Rodríguez Beltrán, C. (2018). Ecosistemas criminales. *Revista Científica General José María Córdova*, 16(24), 1-30. <https://doi.org/10.21830/19006586.352>
- Ardila, M. (2012). Potencia Regional Secundaria en Definición: Colombia entre Sur y Centroamérica. *Revista Papel Político*, 293-319.
- Blázquez, M. L. (Noviembre de 2011). Instituto de Estudios Estratégicos de España. Obtenido de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_155_CulturaSeguridadDefensa.pdf
- Boletín Oficial del Estado. (28 de Septiembre de 2015). , Obtenido de https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10389.
- Boletín Oficial del Estado. (9 de Febrero de 2017). www.boe.es , Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2017/BOE-A-2017-1460-consolidado.pdf>
- David, C. (2008). *La guerra y la Paz: Enfoques Contemporáneos sobre Seguridad y Estrategia*. Barcelona: Icaria.
- Departamento de Seguridad Nacional. (20 de Enero de 2017). , Obtenido de <http://www.dsn.gob.es/documento/informe-anual-seguridad-nacional-2016>
- Fernandez-Osorio, A. (2018). El papel del Ejército Nacional de Colombia para el fortalecimiento de la paz en el posacuerdo con las FARC. En L. Cabrera Cabrera y M. Corcione Nieto. (Ed.), *Aportes y retos en el posacuerdo: Una perspectiva desde las ciencias militares* (pp.15-37). Bogotá D.C.: Sello Editorial ESMIC.
- Fernandez-Osorio, A., Cufiño-Gutierrez, F., Gomez-Diaz, C., & Tovar-Cabrera, G. (2018). Dynamics of State modernization in Colombia: the virtuous cycle of military transformation. *Democracy & Security*, <https://doi.org/10.1080/17419166.2018.1517332>
- García, J. I. (2015). El Diálogo 5+5 y la Iniciativa de Defensa. *Revista UNISCI*, 273- 286.

- García, M. Á. (2014). De las Directivas de Defensa Nacional a la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional: Tendencia a la Integración de Capacidades Cívico- militares en el Ámbito Marítimo. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 1-38.
- García-Calvo, F. R. (2015). *Terroristas, Redes y Organizaciones: Facetas de la Actual Movilización Yihadista en España*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Gobierno de España. (1980). Portal de los Profesionales de la Seguridad., Obtenido de http://www.belt.es/legislacion/vigente/segu_col/text_bas/ley_6_1980.pdf
- Gobierno de España. (2011). Real Instituto el Cano. Obtenido de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/c06cac0047612e998806cb_6dc6329423/EstrategiaEspanolaDeSeguridad.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c06cac0047612e998806cb6dc6329423
- Gobierno de España. (2013). [www.lamoncloa.gob.es](http://www.lamoncloa.gob.es/.../seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf). Obtenido de www.lamoncloa.gob.es/.../seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf
- Gobierno de España. (2017). www.dsn.gob.es. Obtenido de http://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia_Seguriad_Nacional_2017.pdf
- Guerrero, F. G. (2005). La formación de la Comunidad de Inteligencia Española: Un proceso en marcha. *Arbor*, 183-205.
- Lagoa, F. A. (2007). *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Madrid: Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado”.
- Lara, B. F. (2004). *Latinoamérica, Fuente de Recursos Humanos para las Fuerzas Armadas Españolas*. *Convergencia*, 139-169.
- Laureano, R. C. (2012). Geopolítica. Origen del Concepto y su Evolución . *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 59-80.
- León, S. V. (2017). *El Terrorismo Argelino: ¿Una Amenaza para la Seguridad Energética Española?*, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE.
- Martín, M. Á. (2017). *Las Novedades de la Estrategia de Seguridad Nacional 2017*, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE.
- Ministerio de Defensa de España. (2003). *Revisión Estratégica de la Defensa*, Obtenido de <http://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/revision-estrategica.pdf>
- Ministerio de Defensa de España. (2011). Portal de Cultura de Defensa., Obtenido de <http://www.portalcultura.mde.es/Galerias/noticias/docencia/fichero/SICDEF.pdf>
- Monterrubio, S. S. (2011). *España ante el Reto de la Seguridad Energética.*, Madrid: Fundación Alternativas.
- Montserrat, H. (2005). España y el Mediterráneo en los años Setenta. *Historia del presente*, Págs. 109-136.
- Morillas, P. (2006). *La Seguridad Internacional después de la Guerra Fría ¿Avanzando hacia una Doctrina de Seguridad Humana?* Barcelona: CIDOB.
- Munaiz, F. M. (2011). Instituto de Estudios Estratégicos de España. Obtenido de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_155_CulturaSeguridadDefensa.pdf
- Münkler, H. (2004). Las herramientas del siglo XXI. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 1-15.
- Muntala, J. M. (2016). *Evolución Histórica de la Cultura de Defensa en España.*, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos IEES.

- Navarro, J. F. (2016). *La Ley 36/2015, de Seguridad Nacional*, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE.
- Serrano Álvarez, J. M. (2018). El paradigma de la guerra en el siglo XX. *Revista Científica General José María Córdova*, 16(23), 23-42. <https://doi.org/10.21830/19006586.305>
- Torrijos Rivera, V., & Abella Osorio, J. (2018). El comportamiento de las FARC tras la firma de los acuerdos de La Habana. *Revista Científica General José María Córdova*, 16(24), 31-60. <https://doi.org/10.21830/19006586.342>