

**CONCEPTOS DE
SEGURIDAD Y DEFENSA
DE LOS PAÍSES
IBEROAMERICANOS**

**Desde la óptica de sus Colegios de
Defensa**



Centro de Altos Estudios Nacionales

(Colegio de Defensa del Uruguay)

2013

ISBN 978-9974-8340-7-1

Centro de Altos Estudios Nacionales

(Colegio de Defensa del Uruguay)

Eduardo Víctor Haedo 2020 – C.P. 11200

Teléfonos (+598) 2401 8944 – 2401 8385 – 2401 9443

E-Mail: calen@mdn.gub.uy

<http://calen.edu.uy>

<https://www.facebook.com/CALEN.Uruguay>

Montevideo – República Oriental del Uruguay

Los conceptos vertidos en aquellos artículos firmados en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente la opinión, el pensamiento o la doctrina del Centro de Altos Estudios Nacionales.

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, fotocopiado u otros métodos, ni su préstamo alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

Reino de España

*Centro Superior de Estudios de
Defensa Nacional*



LOS CONCEPTOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE ESPAÑA

Capitán de Fragata Federico Aznar Fernandez Montesinos

Teniente Coronel Ejército del Aire Jose Francisco Berenguer Hernandez

Teniente Coronel Ejército de Tierra Jesus Diez Alcalde

Teniente Coronel Ejército de Tierra Mario Laborie Iglesias

I. Introducción

El ser humano, en su recorrido vital precisa de certidumbres, de elementos referenciales que le liberen de su desasosiego, permitiéndole acometer su vida cotidiana sin perturbaciones indeseadas. Por eso, la Seguridad, una Seguridad sin adjetivos que trastornen innecesariamente su significado o distorsionen su consideración de respuesta preventiva, tiene una consideración prioritaria en sus necesidades.

Las transformacionales globales que dan forma al mundo actual están impulsando la aparición de nuevos riesgos y amenazas a los que se deben enfrentar las sociedades modernas. Cuestiones transfronterizas, tales como el crimen organizado, el terrorismo, la disputa por los recursos naturales o los flujos incontrolados de personas, entre otros, han entrado de lleno en las agendas de los gobiernos y organizaciones internacionales.

La compleja naturaleza de los riesgos citados impide que sean afrontados con los instrumentos de los que han dispuesto los Estados tradicionalmente, obligando a reformular el concepto de seguridad en dos sentidos. Por un lado, el término seguridad supera la tradicional noción de defensa militar, para englobar ahora aspectos tales como la economía, la sanidad o el medio ambiente; y por otro, desaparece la división entre seguridad interior y exterior.

Con la publicación de la Estrategia Española de Seguridad (EES) a mediados de 2011, España se incorporó al grupo de países avanzados que entienden a la seguridad de la manera integradora señalada. La participación de múltiples ministerios, administraciones

e incluso empresas requiere de una estructura capaz de coordinar de forma eficaz a todos los organismos que intervienen en la seguridad.

El pasado 31 de mayo de 2013, el Consejo de Ministros aprobó la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de 2013, que actualiza la anterior versión de 2011. Bajo el título “Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido”, la importancia del documento está determinada por su valor de referencia para los líderes políticos de nuestra Nación. La puesta en servicio de una estructura nacional de seguridad no es tarea sencilla, debido además de a los numerosos actores que han de ser integrados, a que dicho concepto responde a una concepción relativamente reciente que se enfrenta a esquemas e inercias del pasado que, aunque evidentemente obsoletos, responden a principios sólidamente cimentados en las instituciones.

Sobre este contexto, cuatro analistas militares del Instituto Español de Estudios Estratégicos (Centro Superior de la Defensa Nacional) analizan en las páginas que siguen a continuación los conceptos de seguridad y defensa adoptados por España, así como su evolución y problemática.

II. Definición de seguridad y defensa: La visión Española

Evolución histórica

Al igual que en el resto de los países de nuestro entorno, los conceptos de seguridad y defensa españoles han evolucionado en función de las enormes transformaciones sociales y políticas sufridas por España en las últimas décadas.

En la segunda mitad del siglo XX y en un mundo dominado por el enfrentamiento ideológico de la Guerra Fría, seguridad y defensa eran conceptos sinónimos. En ambos casos el Estado constituía el objeto referente de la seguridad, pues era el Estado el que proporcionaba seguridad y defensa a los individuos que viven en el interior de sus fronteras. Siguiendo este enfoque, se garantizaba la seguridad de los ciudadanos de un país a través de la defensa del Estado. Este modelo de Seguridad Nacional trataba de defender,

desde una perspectiva interna, la soberanía de España como columna vertebral de todos los intereses de la Nación. Ya que el Estado era el objeto referente de la seguridad, es decir lo que debe ser protegido, los ejércitos, las fuerzas policiales y los servicios de inteligencia eran los instrumentos predominantes. Por lo tanto, los presupuestos *securitarios* eran una magnitud fundamental para el análisis de la seguridad.

No obstante, el ingreso de España en la Organización de las Naciones Unidas, el 14 de diciembre de 1955, significó para nuestro país la aceptación de los propósitos de la ONU de “mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz” (Carta de las Naciones Unidas, artículo 1). En otras palabras, España se incorpora a la Organización internacional que institucionaliza un mecanismo de equilibrio de poder a través de la implementación del concepto de Seguridad Colectiva.

Aunque la Carta de las Naciones Unidas prohíbe recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, no existe ningún precepto que menoscaba el “derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas” (Carta de las Naciones Unidas, artículo 51). Dado el enfrentamiento entre bloques, durante aquella época las “alianzas” constituyeron la forma predominante de seguridad regional, dando lugar a la denominada *defensa colectiva* con el que un grupo de países de similar ideología se enfrentaban a una amenaza militar común. La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el Pacto de Varsovia son los paradigmas de ese desarrollo.

Aún hoy, la defensa colectiva constituye la piedra angular sobre la que se asienta la Alianza Atlántica. Cuando España se incorpora a la OTAN en 1982 se produce un cambio histórico para nuestro país, ya que por primera vez la defensa de la Nación queda ligada de manera solidaria a la de sus aliados.

El imprevisto derrumbe de la Unión Soviética supone una transformación radical en los modelos de la seguridad imperantes hasta ese momento. Como consecuencia del creciente efecto de la

globalización sobre todos los órdenes, se va debilitando la sensación de amenaza militar y se prodiga la expresión “dividendos de la paz”. Bajo este contexto, son numerosas las voces que se muestran partidarias de elaborar un nuevo enfoque de seguridad más amplio, no limitado a las cuestiones militares, que preste atención, entre otros, a problemas económicos, medioambientales o identitarios. Este concepto amplio de seguridad, que trasciende las fronteras estatales, tiene un carácter multisectorial, en el que la defensa militar es únicamente un instrumento más a disposición de los gobiernos. La Defensa es la forma de oponerse a un peligro o a una amenaza; la Seguridad es mucho más exigente y difícil de alcanzar, tiene un carácter más preventivo y utópico al tratar de mantener fuera todo riesgo, peligro o amenaza a personas y bienes.

Entre los que preconizan una seguridad ampliada, pueden distinguirse dos corrientes diferenciadas. La primera de ellas es defendida por aquellos que, aceptando la inclusión de nuevos factores en la seguridad, siguen considerando, aunque desde distintos puntos de vista, al Estado como el objeto central de la seguridad; y por lo tanto, los instrumentos tradicionales estatales continúan siendo prioritarios.

La segunda corriente de pensamiento parte de la creencia de que se ha dado demasiada importancia a los Estados, y que por consiguiente es preciso volver a pensar el significado real del término seguridad. Se trata de utilizar un discurso alternativo en el que los individuos y los grupos sociales ocupen el centro de atención, sustituyendo a los estados. En él, la soberanía nacional deja de tener la importancia defendida en los enfoques tradicionales, pasando a coexistir, como señalaba Kofi Annan, con una “soberanía individual” en la que el derecho de los derechos humanos prevalece sobre el derecho internacional. Estos conceptos son recogidos oficialmente por las Naciones Unidas bajo la expresión Seguridad Humana. Así, se da carta de naturaleza a dos de las características esenciales del mundo actual: las amenazas escapan a la lógica puramente militar y el uso de la fuerza como herramienta de relación entre Estados se deslegitima a los ojos de la sociedad.

España y su entorno

Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, con los ataques terroristas sobre Nueva York y Washington y la posterior “guerra global contra el terrorismo” desencadenada por los EEUU, suponen un nuevo giro en el escenario estratégico mundial. Así, la lucha contra el terrorismo pasa a constituirse en el principal elemento de las estrategias de seguridad y defensa occidentales.

En este entorno, y condicionada por su pertenencia a la OTAN y a la Unión Europea –España ingresó en la entonces Comunidad Europea en 1986–, las concepciones de la seguridad y la defensa española quedan voluntariamente subordinadas a lo estipulado por ambas organizaciones. Sin embargo, es importante señalar que ambas instituciones difieren sustancialmente en su cultura estratégica, como se analiza a continuación.

La Unión Europea: un enfoque de seguridad ampliado sobre la base del poder blando.

La Unión Europea (UE) constituye el ejemplo claro del enfoque ampliado de la seguridad, una seguridad que integra aspectos civiles y militares y que tiene en cuenta amenazas y riesgos no sólo militares.

Con el nacimiento de la Política Europea de Seguridad y Defensa en 1999 –hoy Política Común de Seguridad y Defensa–, la naturaleza integral y multifuncional de la aproximación de la UE a la seguridad constituyó una novedad. Casi tres lustros después, la UE continúa siendo la única organización capaz de utilizar una amplia variedad de instrumentos que favorezcan la estabilidad, tanto para prevenir una situación de crisis, como para restaurar la paz y reconstruir las instituciones después de un conflicto. Estas capacidades de la UE, complementadas por las herramientas políticas tradicionales de sus Estados miembros, constituyen el *poder blando* europeo.

No obstante lo apuntado, la cuestión de la defensa común pese al indudable impulso proporcionado por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, permanece a los ojos de muchos como el aspecto más débil de los instrumentos de seguridad europeos.

La OTAN y su nuevo concepto estratégico

Con la aprobación de su nuevo Concepto Estratégico en 2010, la OTAN supera la tradicional noción de organización de defensa e incorpora un concepto de seguridad ampliado, bajo la fórmula de la Seguridad Cooperativa. Se parte de la certeza de que ningún Estado o grupo de Estados, de manera aislada, puede dirigir la gran cantidad de problemas a los que se enfrenta el mundo actual.

Coherentemente, la Alianza propugna desde ese momento una mayor atención a las acciones diplomáticas y de cooperación. La Seguridad Cooperativa fomenta la inclusión de actores no estatales, organizaciones internacionales, así como de Estados con ideología distinta, a través de foros no oficiales, y desarrolla el principio fundamental según el cual cualquier solución estable sólo puede obtenerse si se conciertan las acciones y efectos procedentes del ámbito diplomático, informativo, militar, económico, político o civil.

Sin embargo, son precisamente sus inigualables capacidades militares las que constituyen el principal valor de la Alianza. Es decir, el planeamiento y posible uso de la fuerza militar es el activo que hace única a la OTAN, y el motivo por el que sigue siendo la piedra angular de la estructura de seguridad euroatlántica.

La seguridad de España

Pese a la pertenencia de nuestro país a las organizaciones regionales, OTAN, Unión Europea y OSCE, España tiene una condición y un contexto propio, sus valores recogidos en la Constitución, su propia cultura, y sus intereses vitales y estratégicos. Por ello, España no ha sido ajena a los debates acerca de la necesidad de establecer un concepto más amplio de seguridad.

Desde hace años, la urgencia para elaborar una “gran estrategia española” que partiendo de una concepción global en la que no primasen los riesgos específicamente militares, fijase los objetivos y líneas de acción necesarias para garantizar la seguridad de España y su contribución a un entorno europeo e internacional más seguro y pacífico, ha sido una reclamación recurrente.

Esta reclamación se vio finalmente satisfecha en junio de 2011 con la aprobación por el Consejo de Ministro de la primera Estrategia de Seguridad Nacional que llevaba por título: "Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos". Este documento constituye un hito en la historia del pensamiento y del planeamiento estratégico en nuestra nación. Con esta estrategia del más alto nivel político se superaba el modelo seguido hasta la fecha, en el que los documentos estratégicos de referencia eran de carácter departamental, elaborados por aquellos ministerios más involucrados en los temas de seguridad, como es el caso del Ministerio de Defensa.

Como ya ha sido citado en la introducción, el Gobierno de España ha aprobado la ESN 2013 que actualiza la EES. La nueva Estrategia de Seguridad adopta un concepto amplio de seguridad que asume que para proteger lo próximo también hay que cuidar lo lejano. Además, se tiene en cuenta las organizaciones internacionales y actores no estatales, asumiendo como principio fundamental que las soluciones estables y la construcción de la paz se obtiene con la aplicación de acciones diplomáticas, militares y civiles, económicas, de información y de desarrollo. Así, la ESN 2013 efectúa por primera vez de forma oficial una definición de Seguridad Nacional: *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.*

La participación de múltiples ministerios, administraciones e incluso empresas requiere la definición de una estructura capaz de coordinar de forma eficaz a todos los organismos que intervienen en seguridad a partir de la aprobación de la Estrategia de Seguridad Nacional. La Estrategia de 2011 reclamaba la creación de "modelo institucional integrado" que diese "respuesta efectiva e integral a los complejos retos de la seguridad en el mundo actual". No obstante, dadas las circunstancias en las que fue aprobada, no se ha logrado avanzar más allá de la formulación meramente teórica. En este sentido, la ESN 2013 da un paso decisivo al crear la estructura del Sistema de Seguridad Nacional sobre la base de dos nuevos

organismos, el Consejo de Seguridad Nacional y los Comités especializados, que se detallan en el siguiente apartado.

III. Órganos responsables de la planificación y conducción de la seguridad y defensa. Mecanismos de coordinación institucional

Los actuales conceptos de seguridad y defensa son elementos de una naturaleza teórica que han de llevarse necesariamente al terreno de lo institucional y lo instrumental, por medio tanto de órganos responsables de su planificación, puesta en práctica y aplicación como de los necesarios mecanismos de coordinación entre las instituciones, que hagan que el sistema integrado concebido sobre el papel lo sea en la realidad.

Se trata por tanto de un problema tanto orgánico como de definición de procesos, en el que no debe de caerse en el frecuente error de priorizar la constitución de los órganos sobre la definición de los procesos. En éstos radica la principal dificultad de la implementación del sistema integrado de seguridad nacional, por lo que dichos procesos han de definirse al más alto nivel normativo, formando parte del corpus legislativo nacional.

Del mismo modo la importancia, naturaleza y dificultad de la tarea emprendida, asegurar la seguridad de la nación, en su sentido más amplio, exige que los órganos creados incluyan uno permanente, del más alto rango, situado en el escalón superior de la administración, que vertebré el sistema y tenga capacidad de dirección de todos aquellos elementos que, con un papel significativo en la estructura de seguridad, no tengan en ella su tarea primordial y no formen por tanto parte de la defensa o de los cuerpos de seguridad. Este órgano nacional de seguridad ha de ser diseñado para proporcionar coherencia estratégica a la política de seguridad del Estado, englobando aspectos de Asuntos Exteriores, Defensa, Interior, Industria y Hacienda, entre otros.

La ESN 2013 define los pilares sobre los que se debe construir una respuesta efectiva e integral a los complejos retos de la seguridad en el mundo actual. Para garantizar la articulación de esta concepción

de la seguridad, se ha creado la estructura del Sistema de Seguridad Nacional sobre la base de dos nuevos organismos: el Consejo de Seguridad Nacional y los Comités Especializados. Y lo que es más importante, se determina que en el plazo de seis meses el Consejo de Seguridad Nacional elaborará una propuesta de anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Nacional para su posterior elevación al Consejo de Ministros. Esta Ley Orgánica debe permitir la creación definitiva de una arquitectura institucional que permita la constitución de un sistema de seguridad integral, diseñado para proporcionar coherencia estratégica a la política de seguridad del Estado, englobando aspectos de Asuntos Exteriores, Defensa, Interior, Industria y Hacienda, entre otros.

El Consejo de Seguridad Nacional, que se reunirá periódicamente, estará presidido por Presidente del Gobierno excepto cuando asista S.M. el Rey. Forman parte del Consejo Vicepresidente del Gobierno, otros miembros del Gobierno, Secretarios de Estado y el Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno. La convocatoria podrá limitarse a los miembros con competencias más directamente relacionadas con los temas a tratar en el orden del día. Podrán ser convocados los titulares del resto de departamentos ministeriales, así como otras autoridades o cargos de las Administraciones Públicas y expertos.

Las funciones que desarrollará el Consejo de Seguridad son:

- Asistir al Presidente del Gobierno en la dirección de la Política de Seguridad Nacional;
- Promover e impulsar la revisión de la ESN;
- Promover e impulsar la elaboración de las Estrategias de segundo nivel;
- Verificar el grado de cumplimiento de la ESN;
- 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;

- Realizar el control del adecuado funcionamiento del Sistema de Seguridad Nacional;
- Realizar aquellas otras funciones que le atribuya.

Por otro lado, creados por iniciativa del Consejo de Seguridad Nacional, los Comités Especializados son los órganos de apoyo del Consejo en los ámbitos de actuación de la ESN.

En el ámbito de la defensa, se encuentra el Consejo de Defensa Nacional (CDN) es el órgano colegiado, coordinador, asesor y consultivo del Presidente del Gobierno en materia de defensa. A iniciativa del Presidente del Gobierno, podrá funcionar en pleno y como consejo ejecutivo. El CDN asiste al Presidente del Gobierno en la dirección de conflictos armados y en la gestión de las situaciones de crisis que afecten a la defensa, además emite informes sobre las grandes directrices de la política de defensa y ofrece al Gobierno propuestas sobre asuntos relacionados con la defensa que, afectando a varios Ministerios, exijan una propuesta conjunta.

En lo que respecta a las Fuerzas Armadas, éstas se organizan en dos estructuras: una orgánica, para la preparación de la fuerza –bajo el mando de los respectivos Jefes de Estado Mayor de Tierra, Armada y Aire–, y otra operativa –al mando del Jefe de Estado Mayor de la Defensa–, para su empleo en las misiones que le asigna el Gobierno.

IV. Concepto de seguridad exterior e interior

La acción interior y exterior del estado

Históricamente, sobre un mismo territorio han existido fuerzas privadas rivalizando por su control; así, los nobles en Europa han contado durante mucho tiempo con el derecho legal para hacer guerras particulares. No obstante, y definitivamente a partir del siglo XVII, los gobernantes se han impuesto tanto sobre los ciudadanos particulares como frente a los poderosos, haciendo que el recurso a las armas privadas sea impopular, delictivo y poco práctico, han proscrito los Ejércitos privados y han hecho normal que los agentes dependientes de los Estados se enfrenten a una población desarmada.

El proceso que ha conducido a ello ha sido paulatino y progresivo. Poco a poco se fueron imponiendo fórmulas que marcaron la tendencia la incautación de armas después de las rebeliones, la prohibición de duelos y venganzas, los controles de producción, licencias, restricciones a su despliegue público. Reyes como los Tudor o Luis XIII destruyeron más fortalezas en el interior de sus dominios de las que construyeron en las fronteras al mismo tiempo que reorganizaron de las Fuerzas Armadas.

Simultáneamente la expansión de éstas, comenzó a eclipsar al armamento disponible por las fuerzas interiores, estableciéndose una distinción clara y que no existía previamente, entre "interior" y "exterior" fortaleciéndose el vínculo entre guerra y acción del Estado y haciendo válida la definición de Max Weber "el Estado es una comunidad humana que se arroga (con éxito) el monopolio del uso legítimo de la fuerza física dentro de un territorio dado." Esto quedó especialmente de manifiesto tras el Tratado de Westfalia que consagró la primacía del Estado en los asuntos internos de su sociedad bajo el principio de "no injerencia" y le convirtió en agente único de las Relaciones Internacionales.

Los Ejércitos (Ministerios de Guerra) quedaron ligados a la integridad territorial del Estado y a su protección, pero también a su expansión, mientras las policías a su buen orden. Los Ministerios de Defensa surgieron tras la Segunda Guerra Mundial cuando los Ejércitos abandonaron sus veleidades expansionistas.

En el ámbito de las Relaciones Internacionales el objetivo de la Seguridad es un mundo estable y estaría orientada a asegurar la protección, independencia e integridad territorial del Estado; en el ámbito interior está ligada a la tranquilidad y al normal funcionamiento del país (sus leyes y sistema institucional) y de la vida cotidiana de sus ciudadanos.

La Seguridad nace de una necesidad derivada de la existencia real de la hostilidad contenida en un agente que se opone a la misma y que llamaremos «agente hostil» y que no obedece (de hecho nunca lo ha hecho) a la distinción entre interior y exterior que empieza a plantearse como insuficiente. No es pues una necesidad espontánea. Tres son los parámetros fundamentales para establecer la Seguridad:

La identificación del agente hostil, la definición de los bienes a proteger y la elección del grado de cobertura deseable. Fijados estos parámetros, y teniendo presente los medios disponibles, es posible formular el grado de Seguridad a alcanzar.

El «agente hostil», podía ser interior o exterior en el mundo post westfaliano y hasta comienzos del siglo XXI, pero esta clasificación dicotómica y deja en el alero planos de referencia que no atienden ni se sienten concernidos por esta lógica.

El concepto se aplica tanto a las causas que puedan producir daño por sí mismas con voluntad de agredir, como a aquellas causas que no concurre esa voluntad, como sucede en las catástrofes naturales. La determinación del «agente hostil» es condición indispensable para centrar todo el problema de la Seguridad ya que, estamos hablando de la causa que lo origina. La identificación y valoración de cada uno de los «agentes hostiles» es imprescindible hipótesis de riesgo, peligro o amenaza para definir a partir de ellos los intereses a proteger.

Bismarck decía que los intereses nacionales son los más fríos de los intereses fríos, alusión a que en su determinación hay que dejar de lado toda consideración sentimental y ser realistas y pragmáticos. Pero los intereses nacionales no se encuentran únicamente confinados en el entorno específico de la nación sino que se encuentran distribuidos por el entorno y más ahora con la globalización. Aun es más, los Estados se integran en organizaciones internacionales con los que comparten principios y valores y también intereses incluidos los suyos específico.

La marcha hacia una respuesta integral

El mundo multipolar del siglo XXI es más complejo, desordenado como lo fue en su día el siglo XIX, lo que hace que se planteen numerosas incertidumbres fruto de la concurrencia sobre un mismo objeto de cuantiosas fuerzas así como la existencia de redes de intereses e interconexiones. La sensación de inseguridad es mayor, pese a que el riesgo real se haya reducido. El desordenado y peligroso siglo XIX se saldó con quince millones de muertos directos en conflicto, mientras que el ordenado siglo XX lo hizo con ciento

ochenta y siete haciendo dudar de la bondad del orden, de la percepción como elemento decisivo de valoración y de las decisiones que fruto del buen juicio se adoptan.

Hace falta un análisis integral que supere y desborde los conceptos clásicos de “dentro-fuera”, “cerca-lejos” no sólo porque estos nunca han sido plenamente operativos (y ahora ya lo son más que insuficientemente), como ya se ha señalado sino porque la fragmentación conceptual se convierten en premisas que condicionan o limitan el análisis sesgándolo. La función policial se extiende hacia exterior mientras las Fuerzas Armadas dirigen su acción también hacia el interior.

En el mundo posmoderno el monopolio de la violencia ha dejado también de pertenecer a los Estados y aparecen grupos y agentes transnacionales que la desarrollan; la distinción entre la guerra y el crimen se difumina entonces para hacerse depender de la fuerza y de la consolidación de una situación de victoria. Surgen así dificultades para la diferenciación entre los roles civiles y militares y hasta con la delincuencia; la guerra se torna en una suerte de combate de soldados contra guerreros.

La creciente complejidad que presentan los escenarios contemporáneos hace que la guerra sea un concepto que no recoja todos los casos categorizables de procesos violentos que implican a grupos, y se quede pequeño para resultar útil como instrumento de estudio. De hecho, no pocos autores opinan que el concepto de guerra como tal ha quedado desfasado en el siglo XXI ya que no cubre todos los fenómenos de violencia organizada posibles, y ni siquiera alcanza a definir la naturaleza de la rivalidad.

Y es que la globalización ha modificado sustancialmente la forma en que ordenamos el mundo, estableciendo nuevas categorías y anulando los sistemas de clasificación hasta ahora vigentes; el mundo se ha plegado sobre sí mismo desbordando no sólo las fronteras físicas sino también las conceptuales. Los conflictos locales dirigidos hacia dentro, con influencia de actores externos, se proyectan ahora hacia fuera, con una dimensión no ya internacional sino global. A la vez, la globalización, convierte lo local en global y atomiza el poder, disminuyendo la distancia y lleva la confrontación a hogares y

haciendo extremadamente dificultoso una discriminación de las fuentes potenciales de peligro o una prelación de estas.

Estas cuestiones son las que han llevado primero a la dilución de la Defensa en el espacio de la Seguridad, por ser este un concepto más amplio y que responde mejor a los retos que se le plantean y se extiende a otros ámbitos buscando el tratamiento integral de la problemática del Estado. Como dijera Carl Schmitt “el orden nace de lo integro”.

Tradicionalmente, las relaciones pacíficas se establecían hacia el interior del Estado, mientras la violencia estaba orientada hacia el exterior. Hoy resulta muy difícil deslindar la Seguridad nacional de la internacional, pues la amenaza actualmente se presenta como “interméstica” – palabra que pretende subrayar su naturaleza internacional y doméstica al mismo tiempo - y que se caracteriza por “la ausencia de amenazas en la frontera y la ausencia de fronteras para la amenaza”, este planteamiento añade aun más dificultades a la conceptualización de Seguridad.

Así, la amenaza terrorista rompe los conceptos tradicionales de Seguridad interior y Seguridad exterior de modo que, junto a las actuaciones de los cuerpos de Seguridad, se requieren otras en las áreas diplomática, económica, política o cultural. La estrategia así concebida no se reduce a una ciencia de la victoria militar sino que combina las artes de la coacción e intimidación.

El orden universal estable implica mucho más que una situación internacional de paz, implica también estabilidad, que nos aleja de la posibilidad de conflicto y que es el mejor ambiente para el desarrollo y progreso de los pueblos. Mientras que la Defensa tiene un ámbito de aplicación que se limita a los espacios donde se encuentran los bienes a proteger, la Seguridad, en un mundo globalizado, tiene una vocación universalista a la búsqueda del orden universal estable. Consecuentemente, valores comunes propios de la sociedad civil quedan securitizados.

Las policías militarizadas gestionan las fronteras y superan los límites “interior-exterior” y “soldado delincuente” y se convierten así en un elemento básico de esta respuesta integral.

V. Percepciones de riesgos y amenazas

Como ya se ha señalado, el fenómeno de la globalización, la apertura cada vez mayor de las fronteras y el imparable desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación, entre otros fenómenos, hacen que los aspectos internos y externos de la seguridad se mezclen e interaccionen en mucho mayor grado que en el pasado.

En consecuencia, también la distinción entre riesgos y amenazas procedentes del interior o del exterior, y sobre todo la percepción que de dichas amenazas tiene una nación, sociedad o grupo humano, haya perdido una línea divisoria claramente trazada.

Al mismo tiempo la mayor imbricación de las naciones en el panorama estratégico internacional y su participación en organizaciones supranacionales hace que, en nuestros días, sea más apropiado hablar de amenazas compartidas – las más – y de específicas de cada nación – las menos –, en lugar de externas e internas.

Grandes confrontaciones convencionales entre Estados no son descartables totalmente, pero no cabe duda de que esta circunstancia es hoy mucho menos probable de lo que lo fue en décadas anteriores. No obstante no debe de caerse en la pérdida del conocimiento y las capacidades necesarias para enfrentarse a esta amenaza, si bien ha de ser adecuadamente graduada por cada nación, impidiendo de este modo que la gran cantidad de recursos necesarios para este tipo de confrontación absorban la totalidad de los disponibles. Un porcentaje importante de los recursos disponibles ha de ser asignada a los nuevos riesgos y amenazas, obligando a una transformación tanto de los conceptos de seguridad y defensa de las naciones como de los recursos y capacidades de las FAS y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Por tanto es imprescindible dotarse no ya de medios específicos contra amenazas identificadas, sino de capacidades en un amplio espectro que, sinérgicamente, sean capaces de afrontar con éxito una variadísima panoplia de amenazas, algunas de ellas aún no identificadas.

Para realizar esta tarea eficientemente, es igualmente necesario realizar una evaluación periódica de las amenazas presentes, de tal modo que se establezca una prelación en torno a la probabilidad de que se hagan realidad, así como de su peligrosidad en caso de producirse. Teniendo en cuenta que la seguridad total es una utopía, sólo de este modo, priorizando las amenazas sentidas, será posible asignar para cada ciclo de planeamiento los recursos necesarios para prevenirlas adecuadamente y minimizar sus efectos.

Las amenazas plenamente identificadas presentan hoy un carácter casi universal, al ser comunes a la mayoría de los Estados y organizaciones internacionales. Además están obviamente interrelacionadas entre sí, de tal modo que la presencia destacada de una de ellas potencia otras y viceversa. Así, La Estrategia de Seguridad Nacional española reconoce doce amenazas o riesgos que se discuten a continuación.

1. Los conflictos armados

Los conflictos armados siguen representando una amenaza grave para la seguridad, pero lo cierto es que la interdependencia global ha disminuido la probabilidad de confrontaciones clásicas entre Estados. No obstante no pueden ni deben ser descartados, pues en caso de producirse supondrían, dados los medios actuales, enfrentamientos armados de gran violencia y letalidad.

Por otra parte, el trazado irracional de las fronteras previo al proceso de descolonización, la emancipación prematura de muchas naciones durante el mismo, la inviabilidad económica de algunas de ellas, el desgobierno, los conflictos étnicos y la corrupción han debilitado numerosas naciones no desde el exterior, sino desde su propio interior. Muchas de estas naciones controlan sólo parcialmente su territorio, permitiendo así la creación de santuarios donde el crimen organizado, el terrorismo o la piratería se establecen con éxito.

En algunos casos esta situación se extrema hasta constituir Estados completamente fallidos donde lo expresado en el párrafo anterior se extiende a la práctica totalidad del territorio. La existencia de uno de estos pseudoestados conlleva invariablemente la inestabilidad regional y la afectación de la gobernanza mundial. Por

tanto los estados fallidos o frágiles constituyen una amenaza en sí misma, al ser elemento potenciador de otras muchas, hasta el punto de que presencia de uno de estos estados significa normalmente el desarrollo de conflictos armados, de mayor o menor intensidad, que constituyen una amenaza directa para sus vecinos.

2. *El Terrorismo*

El terrorismo amenaza de manera directa la vida y la seguridad de los ciudadanos, daña las instituciones democráticas y pone en riesgo los intereses vitales y estratégicos nacionales. En consecuencia prevenir, impedir y derrotar el terrorismo, con independencia de su origen, ha de ser un fin prioritario de los gobiernos.

El terrorismo, además de los daños físicos a personas y propiedades, pretende sojuzgar a las sociedades libres y democráticas, por lo que representa una amenaza estratégica de gran relevancia. La globalización y la popularización de las nuevas tecnologías han supuesto un reforzamiento de sus medios de acción y capacidades.

El terrorismo internacional está relacionado principalmente con el extremismo religioso, pero la crisis económica y sistémica que afecta principalmente a las naciones occidentales amenaza con revivir y reforzar otros tipos de terrorismo, relacionados con una ideología pseudoanarquista expresada hoy mediante los grupos antisistema más radicales.

La respuesta ha de ser de amplio espectro, actuando tanto en las causas que lo origina como en sus instrumentos financieros, logísticos, de captación y apoyo, sin olvidar las imprescindibles actuaciones policiales y, llegado el caso, militares, ante sus manifestaciones más peligrosas. La concienciación de la población para su alerta y colaboración con las fuerzas de seguridad es esencial para su erradicación o minimización de sus efectos.

Del mismo modo, la acción concertada de los Estados y sociedades libres es imprescindible para combatir un terrorismo dimensionado tanto a nivel local como regional e internacional, y que tiene expresión tanto de un modo individual como a través de complejas organizaciones jerarquizadas e internacionalizadas. Sin

esta acción concertada no será posible vencer ni aún contener la amenaza terrorista.

3. Ciberamenazas

El ciberespacio, ha permitido el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, permitiendo una globalización sin precedentes, que, junto a las innumerables ventajas que aporta, conlleva serios riesgos y amenazas. Como medio para la materialización de otros riesgos y amenazas. El ciberterrorismo, el ciberdelito/cibercrimen, el ciberespionaje o el hacktivismo, se han convertido en un potente instrumento al servicio de numerosas actividades ilícitas o abiertamente delictivas. Además su bajo coste y el escaso riesgo que suponen para el atacante explican la extensión del fenómeno, del que probablemente en nuestros días no contemplamos más que su fase inicial.

El ciberespacio, desde otro punto de vista, ha proporcionado un mayor grado de poder del individuo que, a través de las modernas tecnologías de la comunicación, redes sociales, etc, es de forma creciente capaz de influir, positiva o negativamente, en la opinión de la comunidad internacional, hasta el punto de llegar a condicionar las políticas internas e incluso externas de los gobiernos.

Así, cada vez es más difícil controlar la información, pero a lo positivo de este hecho en aras de la libertad y transparencia, se une el hecho de que dicha capacidad también se utiliza profusamente para la organización y dirección de redes criminales o terroristas.

En conclusión, el ciberespacio se ha convertido simultáneamente en la mayor oportunidad de expansión del conocimiento y una de las mayores amenazas a nuestras sociedades. Efectivamente el cibercrimen e incluso más allá, el ciberterrorismo, merecen la máxima atención y asignación de recursos, con el objeto no ya de prevenirlo, lo que constituye un objetivo prácticamente inalcanzable, sino de minimizar sus efectos hasta límites asumibles.

Es necesario alcanzar un razonable término medio entre interconexión, que permita obtener el máximo beneficio de la tecnología y la globalización, y una seguridad suficiente.

4. *Crimen Organizado*

El crimen organizado se caracteriza por su naturaleza transnacional, opacidad, flexibilidad, capacidad de adaptación y de recuperación, así como por su movilidad. Potencia círculos viciosos de inseguridad, en los que genera y activa otros riesgos y amenazas que debilitan al Estado y penalizan el crecimiento económico.

La dimensión de esta amenaza no debe de ser subestimada, ya que los enormes beneficios obtenidos por las grandes bandas y mafias internacionales con el tráfico ilegal de armas, narcóticos, documentos, personas, obras de arte, etc, pone en sus manos los medios para corromper elementos clave de los Estados, llegando a poner a algunos de éstos a su servicio e influyendo de este modo incluso en la arena política de las organizaciones internacionales. No obstante, tienen su campo de acción más favorable en los Estados frágiles o fallidos, en los que llega a sustituir al Estado.

El elemento más preocupante de los últimos años en torno al crimen organizado es su creciente asociación con grupos terroristas, de modo que criminales y terroristas se complementan, refuerzan o incluso llegan a confundirse. Asistimos pues a la adopción de tácticas terroristas por el crimen organizado y a la utilización del mismo como medio de financiación de los grupos terroristas, conformando una amenaza dual con un alto nivel de peligrosidad.

La renacida piratería del sudeste asiático, el Golfo de Adén o más recientemente el Golfo de Guinea, son manifestaciones claras de crimen organizado con una vinculación creciente con el terrorismo yihadista internacional. Otro ejemplo se encuentra en la actividad criminal y terrorista coordinada en la franja del Sahel.

Aunque muchas de estas actividades tengan su origen y sus principales ámbitos de actuación fuera de nuestras fronteras, su acción no sólo se prolonga, sino que tiene como objetivo su implantación en las sociedades más avanzadas y económicamente desarrolladas, de donde obtienen su principal beneficio.

Del mismo modo que sucede con el terrorismo, la acción concertada de los Estados es imprescindible para combatir el crimen organizado internacional, sin que hasta el momento sean suficientes

los avances logrados en esta área, que ha de ser reforzada ante una amenaza cada vez de mayor entidad.

5. Inestabilidad económica y financiera

La inestabilidad económica y financiera es uno de los principales riesgos y amenazas actuales, tanto por la conflictividad política y social que genera como porque refuerza otros riesgos. La seguridad económica es requisito esencial y parte integral de la Seguridad Nacional pues su carencia limita e incluso imposibilita la acción del Estado en otros ámbitos.

En consecuencia la pobreza y las graves desigualdades económicas son factores que influyen necesariamente en la estabilidad y seguridad de las naciones. Y lo hacen tanto cuando estas desigualdades se establecen a ambos lados de las fronteras, como cuando lo hacen entre diferentes grupos de una misma sociedad, dando lugar a la presencia de millones de personas excluidas en sus propios países. Esta situación, amén de injusta, representa un riesgo, ya que provoca situaciones que favorecen la emigración ilegal, la corrupción, la extensión del crimen organizado, la agitación social y la expansión de movimientos religiosos y políticos de carácter extremista.

Pero en contra de lo que parecía dibujar el mapa de la pobreza mundial, en el que se encuentran sumergidos en mayor o menor grado numerosos países en vías de desarrollo, la grave crisis ética y económica que vive el llamado "primer mundo" está creando igualmente grandes desigualdades y bolsas de pobreza en estos países, que amenazan trasladar a nuestras sociedades todos los riesgos que emanan de estas circunstancias.

La agitación social, las algaradas, el mayor protagonismo de los antisistema y el repunte electoral de las opciones políticas más extremas son algunas de las consecuencias, de alcance imprevisible en caso de una prolongación excesiva de la citada crisis. Además la difícil situación económica que atraviesan numerosos países tradicionalmente donantes está disminuyendo notablemente la aportación económica en materia de cooperación y desarrollo hacia los países más pobres, por lo que parece haberse entrado en una espiral negativa de difícil salida.

6. Vulnerabilidad energética

La energía es un factor clave para el progreso económico y el correcto funcionamiento de la sociedad. La vulnerabilidad desde el punto de vista energético está caracterizada por una excesiva dependencia exterior y una baja interconexión con los países del entorno. Esta vulnerabilidad se ha incrementado en el contexto geoestratégico debido al rápido crecimiento económico de grandes países, que demandan energía en cantidades muy superiores a décadas anteriores. En consecuencia la competencia por los recursos energéticos es creciente.

Aunque esta competencia se mantiene en el marco del mercado, la posibilidad de que en el futuro se pueda traducir a conflictos por el control de los recursos energéticos es un riesgo y una amenaza significativa.

En consecuencia es necesario asegurar una oferta adecuada a precios asumibles, la seguridad de las instalaciones y las redes de transporte y la sostenibilidad medioambiental asociada a la extracción y consumo de los productos energéticos

7. Proliferación de armas de destrucción masiva

La proliferación de las armas de destrucción masiva y sus sistemas de lanzamiento supone la más grave amenaza para la paz y seguridad internacional. Si el terrorismo es la amenaza cotidiana más significativa para nuestra seguridad, la proliferación de armas de destrucción masiva constituye sin duda la más peligrosa para nuestras sociedades.

Tras los episodios nucleares de finales de la II Guerra Mundial mucho se ha avanzado en el control de estas armas, así como en las de naturaleza química o biológica. Sin embargo, tras un período que permitía un cierto optimismo en este campo, observamos cómo el riesgo de proliferación y uso de este tipo de armamento resurge con fuerza en Extremo y Medio Oriente, lo que unido al desarrollo tecnológico de los vectores de lanzamiento hace esta amenaza cada vez más creíble.

Sin embargo la posibilidad de su uso por Estados es poco probable. El rechazo unánime de la comunidad internacional y las severas represalias que sufriría el Estado que hiciera uso de armas de destrucción masiva suponen un grado de disuasión elevado.

No ocurre así con las organizaciones terroristas, que muy probablemente no dudarían en utilizar este tipo de armas en caso de disponer de ellas. Se trata por tanto de la amenaza más peligrosa a la que nos enfrentamos, por lo que los esfuerzos a realizar en este sentido han de ser la mayor prioridad de nuestra arquitectura de seguridad.

En consecuencia la existencia de naciones frágiles, con la presencia de una insurgencia interna o en riesgo de ser gobernadas por regímenes de naturaleza religiosa o ideológica radical, que disponen en su arsenal de armas de destrucción masiva o están en vías de conseguirlo, constituyen una circunstancia de máxima preocupación, el ser elementos potencialmente facilitadores de dichas armas a grupos terroristas afines.

8. Flujos migratorios irregulares

Ante el fenómeno de superpoblación mundial se observa que la distribución de los habitantes del planeta no es, ni lo ha sido nunca, homogénea. Pero las actuales previsiones en el ámbito demográfico permiten prever cómo la población de regiones tradicionalmente poco pobladas está en fase de gran expansión, mientras que las sociedades más desarrolladas, con una mayor densidad de población durante siglos, se encuentran en una tasa de crecimiento muy pequeña o incluso ligero retroceso.

En consecuencia se está produciendo un fenómeno con dos aspectos diferenciados. El primero de ellos es el crecimiento acelerado del conjunto de la población, lo que está suponiendo una presión notable sobre los recursos disponibles. Este fenómeno se está manifestando incluso en recursos tan básicos como los alimentos y el agua potable.

El segundo es el crecente desequilibrio poblacional entre las regiones más ricas y desarrolladas y otras en vías de desarrollo, en las que el crecimiento de los recursos, el empleo y las oportunidades crece en una medida muy inferior a lo que hace su población.

El resultado de ambos factores es una previsible corriente migratoria de unas zonas a otras que, de producirse de modo descontrolado, ilegal e imprevisible, constituirá una grave amenaza para la seguridad. La concurrencia de fenómenos difíciles de anticipar, tales como el impacto del cambio climático, grandes catástrofes naturales, guerras, etc, tiene el potencial de convertir este riesgo latente en una amenaza para la seguridad de gran magnitud.

Este fenómeno, como ya está sucediendo en África, tiene además el efecto añadido de la posible creación de macrociudades, muy superiores en número de habitantes a las que hoy conocemos, donde sea imposible proporcionar los servicios necesarios, trasladando el concepto de estado fallido al de ciudad fallida, con efectos similares a una escala mucho más local y reducida pero con similar intensidad.

9. Espionaje

El espionaje ha mutado en sus técnicas aunque no en sus finalidades. Se ha adaptado al nuevo escenario aprovechando las tecnologías de la información y comunicación. De este modo las agresiones tanto por parte de Estados como de grupos o incluso individuos aislados para sustraer información son continuas, principalmente en los campos de la seguridad y la economía, en sus vertientes industrial y tecnológica.

El impacto de estas actividades es creciente, resultando especialmente lesivas en situaciones de conflicto o de crisis.

10. Emergencias y catástrofes

Las catástrofes naturales evidentemente no han cambiado su naturaleza. Sin embargo la interdependencia que caracteriza a los riesgos y amenazas actualmente está dotando a estas catástrofes de una nueva dimensión. En ésta la destrucción de infraestructuras, de medios de producción, la contaminación, la interrupción de comunicaciones, la distorsión de los mercados y la interrupción de los flujos de abastecimiento, agravan notablemente los efectos de las citadas catástrofes.

Como se ha demostrado recientemente con la sucesión en los últimos años de erupciones volcánicas, terremotos o maremotos de gran intensidad, la naturaleza aporta un riesgo inherente que es necesario contemplar. Puesto que la acción humana sobre estos fenómenos es nula, la respuesta a la amenaza natural ha de centrarse en la adopción de medios y procedimientos eficaces para la atenuación de los efectos y la pronta asistencia a los damnificados.

Estos eventos puntuales, al igual que el cambio climático, de efecto creciente y más persistente, tienen la capacidad de dinamizar la concurrencia de otras amenazas, lo que adquiere una peligrosidad en un escenario de superpoblación y creación de macrociudades escasamente dotadas de servicios, en el que los medios y procedimientos de atenuación y paliativos pueden llegar a ser manifiestamente insuficientes para socorrer a la población afectada.

11. Vulnerabilidad del espacio marítimo

Los mares y océanos constituyen un espacio menos regulado y controlado que el espacio aéreo o el terrestre, por lo que el espacio marítimo es un medio donde los riesgos y amenazas a la seguridad se pueden propagar de manera fácil y rápida. Se suma a la accesibilidad y menor reglamentación del espacio marítimo el hecho de que la actividad del hombre en el mar es cada vez mayor.

Además, gran parte del transporte energético se realiza por mar y la búsqueda de recursos energéticos se centra actualmente en los fondos marinos. Pero junto a estas actividades se han intensificado las actividades ilícitas o criminales, como el terrorismo, el tráfico de drogas, la inmigración ilegal o la piratería.

La explotación sostenible de sus recursos, la preservación del medio marino y del litoral o la conservación del patrimonio arqueológico subacuático son también elementos claves en la seguridad nacional.

12. Vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales

Las sociedades actuales son dependientes del complejo sistema de servicios que dan soporte y posibilitan el trabajo de los sectores

productivos, de gestión y de la vida ciudadana. Igualmente hacen posible el funcionamiento de las instituciones del Estado y las Administraciones Públicas.

Dentro de estos servicios destacan los prestados por las infraestructuras críticas, constituidas por instalaciones, redes, sistemas y equipos físicos y de tecnología de la información, cuyo funcionamiento es indispensable y no dispone de alternativas. Así, la destrucción o el daño prolongado de estas infraestructuras tienen un impacto directo y grave sobre la Seguridad Nacional en su más amplio espectro.

Por supuesto, la caída de una infraestructura crítica puede arrastrar en cadena a otros sistemas o instalaciones relacionados, de tal modo que las consecuencias sobre servicios básicos para la población y el funcionamiento del Estado pueden llegar a ser catastróficas.

Por tanto es necesario asegurar a estas infraestructuras contra las amenazas, de procedencia humana, técnica o natural. De entre ellas normalmente las causadas deliberadamente por un elemento hostil serán las de mayor peligrosidad y duración, pudiendo llegar a afectar seriamente al bienestar de los ciudadanos y a las capacidades del Estado.

VI. Acuerdos e instrumentos internacionales en materia de seguridad y defensa nacional

La Política de Defensa de España es una Política de Estado, y por tanto, su gestión integral, tanto en el ámbito nacional como internacional, corresponde al Gobierno de España. Esta Política de Defensa –como recoge la Ley 05/2005 de la Defensa Nacional– tiene por finalidad la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en ésta 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.

Dentro de este último objetivo, nuestro compromiso y contribución con la paz internacional, y por ende de España, a través de las alianzas externas, determinan nuestra pertenencia a las distintas organizaciones internacionales, así como el fortalecimiento de nuestras relaciones bilaterales con muchos países de nuestro entorno, en un amplio sentido de este concepto. En este ámbito, y como un elemento destacado de nuestras relaciones exteriores, España tiene la noble ambición de ocupar el lugar que le corresponde en el panorama internacional. Por tanto, tiene la profunda y firme intención de atender a los retos y desafíos, y también de colaborar en la erradicación de los riesgos que hoy nos amenazan, dentro y fuera de nuestras fronteras nacionales.

España está firmemente convencida de que la mejor manera de enfrentar todos estos problemas que afectan a la paz y la estabilidad internacionales es alcanzar una "seguridad compartida a través de un sistema de defensa colectiva". Al mismo tiempo, mantenemos nuestra propia capacidad de defensa –con todos los recursos del Estado, incluidas por supuesto nuestras Fuerzas Armadas– para hacer frente a nuestras amenazas específicas, que están relacionadas con la propia existencia de nuestra nación como estado independiente, democrático y asentado en un firme Estado de Derecho.

En las últimas décadas, nuestro país ha consolidado su participación en las organizaciones internacionales de seguridad y defensa, en especial Naciones Unidas, la Unión Europea y la Alianza Atlántica. También España ha incrementado sus relaciones bilaterales con los países de nuestro entorno, pero también con otros muy lejanos a nuestro territorio. Por último, ha impulsado firmemente acuerdos y compromisos regionales en el ámbito de la seguridad y la defensa, como la Iniciativa 5+5, que une a los diez países ribereños del Mediterráneo.

En este escenario de seguridad nacional e internacional, España persigue conseguir dos objetivos claves con el desarrollo de su Política de Defensa. El primero es que los españoles perciban que el Estado garantiza su Seguridad y que la Defensa es un bien de todos y para todos; y el segundo, que nuestros amigos y aliados en la Comunidad Internacional nos vean como un país cada día más sólido, como un socio verdaderamente fiable y totalmente comprometido con

la erradicación de las amenazas que afectan al mundo, dentro de nuestras capacidades, allá donde ocurran.

Marco legislativo de los acuerdos internacionales en el ámbito de la Seguridad y Defensa

Cuatro normas definen este marco legislativo. En su preámbulo, la *Ley de la Defensa Nacional de 2005* destaca que, en el ámbito de la seguridad y la defensa, la interdependencia entre los Estados es considerable. Por este motivo, éstos se agrupan en organizaciones que fomentan, desarrollan e incrementan los niveles de estabilidad, como la Organización de las Naciones Unidas y la Organización para la Seguridad y Cooperación Europea, y también en el seno de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y de la Unión Europea. España forma parte de todas ellas y, por ello, nuestra estrategia se fundamenta en un sistema multilateral de acciones e iniciativas, basado en el reconocimiento de que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tiene la responsabilidad fundamental en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Este compromiso con las organizaciones internacionales queda bien patente en el articulado de la Ley, al referir que las Fuerzas Armadas podrán realizar misiones en el exterior cuando estén acordadas, en su caso, por estas organizaciones internacionales, particularmente la Unión Europea o la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN); que sean conformes con la Carta de las Naciones Unidas; y que no contradigan o vulneren los principios del derecho internacional convencional que España ha incorporado a su ordenamiento jurídico.

Por su parte, la *Estrategia de Seguridad Nacional de 2013* señala que España, como un país que tiene un perfil propio y claramente definido, se encuentra orientada a la búsqueda de la estabilidad, la paz y la seguridad internacionales.

El tercer documento de gran importancia es la *Directiva de Defensa Nacional de 2012*, que establece las líneas generales de la política de defensa. En el ámbito internacional, las directrices y líneas de actuación que recoge esta Directiva son:

- Participar de una manera activa y responsable en las iniciativas de la OTAN que favorezcan los intereses nacionales y colectivos.
- Colaborar en la configuración y el avance de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea.
- Reforzar las relaciones bilaterales con aquellos actores que compartan intereses y/o amenazas, que puedan aportar estabilidad a nuestro entorno o que mejoren la posición de España en el ámbito de las relaciones estratégicas.

Finalmente, el cuarto documento que conforma la Política de Defensa en España es la *Directiva de Política de Defensa*, responsabilidad del Ministro de Defensa y aprobada en octubre de 2012. Entre las ideas fuerza que deben inspirar todo el planeamiento en España destaca, en este ámbito, que España debe mantener, e incluso incrementar, las relaciones internacionales en materia de defensa.

Organizaciones internacionales y áreas de interés

Con respecto a las organizaciones internacionales, España centra su atención en la Unión Europea, en la Alianza Atlántica, en las Naciones Unidas y en la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. Así mismo, tenemos una clara proyección hacia América Latina y el Mediterráneo, el mar que compartimos Europa y África.

Unión Europea

Europa es nuestra principal área de interés, y la Unión Europea la organización más importante para España. Tras la aprobación del Tratado de Lisboa en 2007, España ha defendido una Unión Europea con más peso e importancia en las decisiones del mundo y con mayor capacidad militar autónoma. Todo ello dentro de la conocida Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

En este marco europeo, los principales esfuerzos de seguridad y defensa se refieren a los siguientes aspectos:

- Por un lado, es necesario el refuerzo de la capacidad de acción de la Unión Europea, a través de una mejor coordinación de sus medios civiles y militares, y de una planificación permanente y conjunta en el nivel estratégico.
- En el ámbito de las capacidades, la actual situación de limitaciones económicas exige que nuestros esfuerzos se centran en “cómo podemos hacer más con menos”, y “cómo ser más eficaces” mediante la unión de nuestros esfuerzos. Para ello, España apoya y colabora iniciativas como Pooling & Sharing, que permitirán compartir capacidades civiles y militares entre los países miembros de la Unión Europea.
- España también participa en el seno de la Agencia Europea de Defensa. Esta Agencia permite el desarrollo de capacidades, el incremento del mercado europeo del armamento, el desarrollo de la industria de Defensa Europea y, por último, el impulso decidió a la investigación y la tecnología en el ámbito de la seguridad y la defensa.
- En cuanto a las operaciones, la mayoría se enmarcan dentro de las estrategias globales de la Unión Europea, como las Estrategias de Seguridad Marítima, para el Cuerno de África o para el Sahel. Por este motivo, las operaciones de la Unión Europea se dirigen más al enfoque integral de la crisis o el conflicto, y ha supuesto una nueva aproximación civil y militar en su resolución.

OTAN

El "Concepto Estratégico" de 2010, reafirma que la OTAN continuará desempeñando su misión en tres tareas fundamentales: defensa colectiva, gestión de crisis y seguridad cooperativa.

La Alianza se adapta así a la visión de España referente a lo que debería ser la Organización: una institución con un enfoque amplio, multilateral, cooperativo y completo de la seguridad, y en la que las asociaciones o alianzas con la Unión Europea y los países del Mediterráneo deben ser elementos claves para garantizar su eficacia.

Desde entonces, y en el campo organizativo, la OTAN está involucrada en un importante proceso de transformación con la

renovación de su estructura de mando, la reforma de la Agencia de la OTAN y la definición de capacidades críticas. En todas estas iniciativas, España desempeña un papel activo.

En cuanto a nuestra contribución específica a la OTAN, actualmente participamos de forma relevante en las operaciones en el exterior –Afganistán– o en las iniciativas de defensa –como las Fuerzas de Reacción de la OTAN (NATO Responds Forces)–, y España proporciona aproximadamente el 4.5% de su presupuesto de la OTAN.

Latino América como área prioritaria para España

Además de Europa y América del Norte, las principales regiones donde España centra su atención internacional son el Mediterráneo, el área del Sahel en África y, por supuesto, Latino América.

Respecto a las relaciones de España con *Latino América*, la seguridad, la defensa y la cooperación militar son objetivos prioritarios de la política de defensa de España. En este escenario de estrecha colaboración y cooperación, los dos principales objetivos españoles respecto al continente americano son:

- Por un lado, apoyar la modernización de las administraciones de defensa y de las Fuerzas Armadas en sus países.
- Y como segundo objetivo, fomentar su responsabilidad en la participación de operaciones de mantenimiento de la paz fuera de la región, para contribuir así a la seguridad y estabilidad internacionales, pero también como vía para conseguir la transformación de sus Fuerzas Armadas, tal y como ocurrió en España desde que hace veinte años comenzase a desplegar fuera del territorio nacional.

En materia de formación, y por una iniciativa presentada por España, se ha creado el Centro Virtual Iberoamericano para la Paz Internacional y Estudios de seguridad, que asocia a los Colegios de Defensa de España y toda Iberoamérica. Esta iniciativa está dando importantes frutos como una nueva herramienta para intercambiar información, experiencias y conocimientos entre universidades y centros militares, y para construir una cultura de seguridad y defensa común en la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

Iniciativas de defensa en el Mediterráneo

España es un país Mediterráneo, y siempre ha mostrado especial atención y apoyo a la estabilidad, a la cooperación y al desarrollo de todos los países de sus dos orillas. Esta estabilidad está muy ligada a la situación actual en Medio Oriente, en el Mediterráneo más oriental, y también a los procesos de cambio dentro de los países, que dieron lugar a la llamada "Primavera Árabe".

España mantiene una sólida y permanente relación con los países del norte de África, pero al mismo tiempo considera que es necesario reforzar el diálogo y la cooperación, para encontrar así soluciones prácticas a los problemas que nos afectan a ambas orillas. Este diálogo debe hacerse mediante el desarrollo de estrategias de cooperación, así como con la continua promoción de iniciativas de seguridad, dentro de las organizaciones internacionales de las que formamos partes, o incrementando las relaciones bilaterales entre nuestros países.

Por todo ello, España está firmemente comprometida con dos iniciativas de defensa en el ámbito mediterráneo: el Diálogo Mediterráneo y la Iniciativa de Cooperación de Estambul, ambas en el marco de la OTAN; y la Unión por el Mediterráneo, conocida inicialmente como el Proceso de Barcelona.

VII. Perspectivas

En un mundo complejo como el actual es crucial resaltar la importancia de la integración de las distintas naciones en las organizaciones internacionales de seguridad o con una dimensión de seguridad destacable. Por supuesto una estructura de seguridad integrada y eficaz convierte a las naciones en un socio más fuerte en dichas instituciones internacionales como la UE, la ONU, la OTAN, o la OSCE, en el caso de España, contribuyendo así a una mayor seguridad común. No obstante, aunque la estructura integrada de seguridad es una cuestión nacional, es evidente que la mayor cercanía posible, tanto en órganos como en procedimientos, favorece su integración y trabajo conjunto, sobre todo en situaciones de crisis internacional.-

BIBLIOGRAFÍA

- Ballesteros Martín, Miguel Ángel. "La Estrategia de Seguridad y Defensa" en VV.AA. Monografía núm. 67 del CESEDEN. Fundamentos de la Estrategia para el siglo XXI. Ministerio de Defensa, 2003.
- Bobbio, Norberto. El problema de la guerra y las vías de la paz. Ediciones GEDISA, Barcelona 1992.
- Chomsky, Noam. El nuevo orden mundial (y el viejo). Mondadori Barcelona 1996.
- Directiva de Defensa Nacional 1/2012. "Por una defensa necesaria, por una defensa responsable". Julio 2012.
- Enzensberger, Hans Magnus. Política y delito. Seix Barral, Barcelona 1968.
- Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Mayo 2013.
- Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Junio 2011.
- Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor. 12 diciembre 2003.
- Galtung, Johan. ¡Hay alternativas! Editorial Tecnos. Madrid 1984.
- Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución. 11 Diciembre 2008.
- Kagan, Robert. Poder y debilidad. Editorial Taurus, Madrid 2003.
- Laborie Iglesias, Mario. "Estrategia de Seguridad Nacional (mayo 2013)". Documento de Análisis del IEEE 34/2013. 3 junio 2013.
- Laborie Iglesias, Mario. "La evolución del Concepto de Seguridad". Documento Marco del IEEE 05/2011. Junio 2011.

Losada Torres-Quevedo, Ángel. "La contribución de la acción exterior a la lucha contra el terrorismo" en VV. AA. Afrontar el terrorismo. Gobierno de Aragón 2006.

S. Tulchin, Joseph et al. La seguridad desde las dos orillas. Ediciones Bellaterra, Barcelona 2006.

Tilly, Charles. Bobea, Lilian. Coerción, capital y los Estados europeos 990-1990. Alianza Editorial, Madrid 1992.

VVAA. "Análisis comparativo de la estrategia española de seguridad "una responsabilidad de todos". Documento de Análisis del IEEE 17/2011. 26 junio 2011.-