



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

**DOCUMENTOS
DE SEGURIDAD Y DEFENSA**

8



**MODELO ESPAÑOL
DE DEFENSA Y SEGURIDAD**



MINISTERIO
DE DEFENSA

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

MODELO ESPAÑOL DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Febrero de 2007



MINISTERIO DE DEFENSA

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES

<http://www.060.es>

Edita:



© Autores y editor 2007

NIPO: 076-07-126-6 (edición en papel)

ISBN: 978-84-9781-331-0

Depósito Legal: M-24425-2007

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.100 ejemplares

Fecha de edición: mayo 2007

NIPO: 076-07-127-1 (edición en línea)



Las opiniones emitidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	7
<i>Por Vicente Garrido Rebolledo</i>	
QUIÉNES SOMOS	21
<i>Por Jesús de Miguel Sebastián</i>	
DÓNDE ESTAMOS.....	37
<i>Por Vicente Hueso García</i>	
QUÉ HACEMOS.....	49
<i>Por Juan Escrigas Rodríguez y Jesús de Miguel Sabastián</i>	
LA BASE ECONÓMICA E INDUSTRIAL DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA	67
<i>Por José María García Alonso</i>	
A MODO DE CONCLUSIONES	77
<i>Por Jorge Ortega Martín</i>	
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO	81

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este Documento es definir con la mayor claridad posible la posición de España en el mundo referida a los asuntos de la seguridad y la defensa, buscando el conocimiento y el apoyo de la opinión pública española al respecto.

La seguridad y la defensa como conceptos: límites y alcance

Resulta difícil establecer una definición universal y, sobre todo, libre de adjetivos, de los conceptos «seguridad» y «defensa». En el Informe de la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas celebrada en el año 2000, el secretario general de la Organización señalaba que tradicionalmente el concepto de seguridad era:

«Sinónimo de la defensa del territorio contra los ataques externos, pero las exigencias de la seguridad han hecho que hoy en día abarque también la protección de las comunidades y los individuos de diversos actos internos de violencia.»

De la afirmación anterior se desprende que, en la actualidad, frente al concepto clásico de seguridad, en su vertiente estrictamente estratégico-militar, se han abierto paso los términos «seguridad política», «seguridad económica», «seguridad social» o los más recientes de «seguridad humana», «seguridad migratoria», «seguridad medioambiental», «seguridad energética», «seguridad alimenticia» y así, hasta un sinfín de calificativos.

INTRODUCCIÓN

En realidad, cada uno de dichos conceptos revela una preocupación específica de los actores internacionales (que en el nuevo contexto internacional, ya no son exclusivamente los Estados) y la necesidad de aplicar criterios de seguridad más centrados en el ser humano y en el medio en el que vive y que, en muchas ocasiones, le es hostil, dando aparición al conflicto, tradicionalmente, sinónimo de guerra o confrontación militar.

Fue el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, quién en su Informe sobre Desarrollo Humano del año 1994 popularizó el concepto de «seguridad humana», que comporta un derecho de elección de las personas con seguridad y libertad y que puedan tener confianza de que no perderán en el futuro las oportunidades que tienen hoy. Es decir, «seguridad humana» significa bienestar económico, social, humano, sanitario y educativo respeto de la identidad cultural, en un marco intercultural, y de defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española señala que la seguridad es una locución «que se aplica a un ramo de la Administración pública cuyo fin es velar por la seguridad de los ciudadanos», toda vez que recoge «seguridad» como una «cualidad de seguro». Como adjetivo, «seguro» se define como:

«Libre y exento de todo peligro, daño o riesgo; cierto, indiscutible y en cierta forma infalible; firme, constante y que no está en peligro de faltar o caerse; desprevenido, ajeno de sospecha; lugar o sitio libre de todo peligro.»

Con todas esas precisiones, podemos afirmar que la seguridad, como concepto aislado, tiene una doble acepción: la primera, la de certitud (estar seguro de alguna cosa); la segunda, la de seguridad física, real, percibida o subjetiva, como sensación del ciudadano, que se refiere a estar seguro o sentirse seguro. Ambos valores, objetivo y subjetivo, van a ser los más relevantes para la seguridad como término político.

Por lo que se refiere al término «defensa», frecuentemente nos encontramos también con algunas adjetivaciones que se refieren a la «defensa nacional», la «defensa colectiva» o la «defensa compartida» y que, como veremos posteriormente, deben ser manejadas con suma cautela para no dar lugar a confusiones con el concepto de seguridad. En términos generales, podemos considerar este último concepto más amplio que el de

INTRODUCCIÓN

defensa, al exigir un nivel de protección en cualquier circunstancia, más allá de asegurar la integridad territorial y la vida de sus ciudadanos (concepción clásica de la defensa). El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define el concepto como:

«La acción y efecto de defender y defenderse; arma, instrumento u otra cosa con que alguien se defiende en un peligro; mecanismo natural por el que un organismo se protege de agresiones externas» o, en el caso de la legítima defensa, se define como aquella «circunstancia eximente de culpabilidad en ciertos delitos.»

En muchas ocasiones, la definición que se hace de defensa está estrechamente vinculada a la de amenaza y cómo se percibe ésta, y de la que a su vez dependen los conceptos de «fuerza» y «estrategia».

SEGURIDAD NACIONAL

La «seguridad nacional» no es un concepto estático, como tampoco lo es unidireccional. En su definición, habría que considerar la cada vez mayor interdependencia entre las cuestiones militares, las económicas, las sociales, las políticas o las medioambientales. El concepto clásico de seguridad nacional (tal y como se recoge en un Cuaderno de Estrategias CESEDEN sobre «Defensa de la comunidad», publicado en 1976) aparece definido como:

«Aquella situación de vida en la que no existe amenaza alguna a la soberanía ni a la integridad del territorio y sus habitantes: una situación en la que no existe atentado alguno contra el normal ejercicio de la autoridad ni contra el funcionamiento adecuado de las instituciones; y una situación en que, tanto las actividades públicas como las privadas, pueden llevarse a cabo sin obstáculos que se opongan al logro de los más altos niveles de paz, libertad, prosperidad cultural, cívica, moral y económica.»

Toda definición del concepto de «seguridad nacional» debe tener en cuenta los factores no previsibles (el impacto de los factores no militares en la seguridad) y que de una forma subjetiva, provocan inseguridad en los Estados y en sus ciudadanos, condicionando los objetivos de «seguri-

INTRODUCCIÓN

dad nacional» y las medidas a adoptar en el contexto de la «política nacional de defensa». Además, cualquier definición del concepto de «seguridad nacional» debe considerar no sólo los intereses nacionales de seguridad (que conforman las aspiraciones básicas del Estado en el orden internacional y son el fundamento del bienestar y la prosperidad de sus ciudadanos y que, llegado el caso, justifican el esfuerzo de defensa), sino también, los cambios en el escenario estratégico internacional y que, de forma muy especial, a partir de la década de los noventa (con la caída del muro de Berlín y el fin del enfrentamiento Este-Oeste) y, sobre todo de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 (seguidos de los de Madrid y Londres), han influido y condicionado las políticas de seguridad nacionales.

El debate acerca de lo que entendemos por seguridad trasciende, por consiguiente, el ámbito exclusivamente estatal y la dimensión estratégico-militar y resulta evidente que estamos ante un concepto complejo y multi-dimensional, cuyo alcance puede adaptarse a cada una de las situaciones en función de los riesgos, la naturaleza de la amenaza y las variables a considerar (lo que queremos proteger, que puede centrarse en las personas, el Estado individualmente, el sistema de Estados, o la comunidad internacional en su conjunto).

De la constatación de dichas limitaciones, unido, en gran medida, al fin del sistema bipolar, surge una nueva terminología en materia de seguridad y defensa: se habla de «seguridad y defensa colectiva», «seguridad compartida», «seguridad cooperativa», «seguridad global» y, por último, y consecuencia de todo ese debate, de «seguridad internacional».

SEGURIDAD COLECTIVA

El término «seguridad colectiva» está basado en la idea de «todos contra el agresor» y ya se venía utilizando desde el Pacto de la Sociedad de Naciones de 1919, en cuyo artículo 11 se señalaba:

«Se declara expresamente que toda guerra o amenaza de guerra, afecte o no directamente a alguno de los miembros de la Sociedad, interesa a la Sociedad entera, la cual deberá tomar las medidas necesarias para salvaguardar eficazmente la paz de las naciones.»

INTRODUCCIÓN

La noción de «seguridad colectiva» implica un fuerte compromiso por parte de todos los Estados que participan en el sistema para adoptar medidas coercitivas (incluido el uso de la fuerza militar) contra el Estado que viola la paz y su disposición para acudir en ayuda de cualquier miembro que sea atacado o amenazado con hacerlo.

El sistema de seguridad colectiva está integrado por instituciones multilaterales, entre las que destaca la Organización de Naciones Unidas (ONU). La Carta de la ONU menciona entre los propósitos de la Organización lo siguiente:

«Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin, tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas para la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz»; además, los miembros de la Organización se comprometen a «prestar a ésta toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza de conformidad con la Carta, y se abstendrán de dar ayuda a Estado alguno contra el cual la Organización estuviere ejerciendo acción preventiva o coercitiva.»

Sin embargo, hay que tener en cuenta que el sistema de seguridad colectiva abarca organizaciones y regímenes internacionales y regionales que se ocupan de cuestiones económicas, políticas, sociales y medioambientales que, por consiguiente, trascienden la esfera de lo estrictamente estratégico-militar.

El concepto «seguridad colectiva» es complementario del de «defensa nacional», teniendo en cuenta que la misión primera de todo Estado es la defensa de sus ciudadanos, ante todo, de sus vidas, pero también de su cultura, sus bienes, su libertad y su desarrollo. El término «defensa nacional» ha estado tradicionalmente vinculado al espacio territorial de soberanía y a la protección de la vida de la población y de los intereses vitales de una nación, dentro del espacio propio o próximo y de las zonas adyacentes. Sin embargo, existen factores que han modificado sustancialmente dicho concepto clásico de «defensa nacional» territorial. Así, el desarrollo de nuevas tecnologías, ha permitido el lanzamiento de armamento guiado de precisión (convencional o de destrucción masiva) a largas distancias –caso, por ejemplo de los misiles balísticos intercontinentales– y con gran capacidad de destrucción (caso de las armas nucleares), ocasionando que la protección del territorio, sino puede hacerse de

INTRODUCCIÓN

forma adelantada, se realice en el marco de organizaciones y/o alianzas multilaterales de defensa colectiva.

DEFENSA COLECTIVA

El concepto de «defensa nacional» queda desplazado por el de «defensa colectiva», es decir, el paso de una concepción autárquica de la defensa, donde cada Estado solamente contaba con sus propias fuerzas para enfrentarse a los riesgos y las amenazas, a otra que entiende la defensa como un esfuerzo colectivo. La necesidad de ser capaz de responder a tales demandas colectivas, por un lado, y de poder operar con los ejércitos de los países aliados, por otro, hace que la internacionalización o «multinacionalización» de la defensa se plasme en nuevos conceptos, formas y procedimientos, así como en programas de material que sólo pueden desarrollarse y tienen pleno sentido desde una óptica que trasciende el ámbito nacional. Como señala el Documento de Revisión Estratégica de la Defensa de 2003, en ese sentido:

«Las misiones de las Fuerzas Armadas se verán determinadas por esta visión de defensa como un empeño colectivo.»

Y, finalmente, como otro factor de cambio a considerar, está la función defensiva del Estado, que ya no es estrictamente militar, sino de defensa de sus intereses de todo tipo y que no son exclusivamente estratégicos, alcanzando, por ejemplo, la prosperidad de sus ciudadanos o la defensa de los derechos y libertades fundamentales a escala global.

Por todo ello, es necesario señalar que la defensa, en su acepción más amplia, no corresponde exclusivamente a las Fuerzas Armadas, debiendo distinguir en el concepto de «defensa nacional» la parte correspondiente a la «defensa militar» y la que es competencia de ciertos órganos del Estado y que da lugar a la defensa económica, diplomática o cultural, integrada, en todo caso, dentro de la acción exterior estatal de la que a su vez forman parte la «política de defensa» y la «política exterior».

La alianza fundamental de defensa colectiva es la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), cuyo Concepto Estratégico de 1991 ya contemplaba un cambio conceptual importante con relación a los nuevos riesgos multidimensionales. En el año 1999 la OTAN incorporó a las misiones de disuasión y defensa colectiva ante cualquier amenaza

INTRODUCCIÓN

de agresión dirigida contra un Estado miembro (artículos V y VI del Tratado de Washington), la idea de promover la seguridad y la estabilidad en la región euroatlántica, lo que incluirá, desde entonces, entre las tareas fundamentales de la Alianza, el diálogo, la cooperación y la asociación con otros países. En el año 2002, en la Cumbre de Praga, se aprueba el «Concepto militar de la lucha antiterrorista», a la vez que se crea una Fuerza de Respuesta de la OTAN (que se declara plenamente operativa en la Cumbre de Riga de 28-29 de noviembre de 2006) y se acuerda un compromiso basado en la mejora de las capacidades militares de la Alianza en 400 áreas específicas. Por último, en la Cumbre de Riga (anunciada como la «Cumbre de Transformación de la OTAN»), se ha aprobado asimismo un documento político que establece las prioridades de la Alianza para los próximos 10 a 15 años en materia de capacidades, planificación e inteligencia para hacer frente a las principales amenazas a las que previsiblemente tendrá que enfrentarse la Alianza en el futuro, a saber: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los «Estados fallidos», las crisis regionales, el mal uso de las tecnologías «biotecnología» y la interrupción del flujo de reservas vitales «gas y petróleo».

La mención a la seguridad colectiva estuvo presente durante el periodo de la guerra fría, teniendo en cuenta la insistencia de la Unión Soviética en impulsar el Tratado General sobre Seguridad Colectiva en Europa y que dio finalmente lugar al Acta Final de Helsinki, adoptada por la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) en 1975, transformada desde la Cumbre de Budapest de 1994 en Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). La OSCE, que en la actualidad cuenta con 56 Estados miembros, constituye la mayor organización de seguridad regional, centra sus actuaciones en cuatro ámbitos principales: la solución pacífica de controversias; la protección internacional de los derechos humanos (dimensión humana de la OSCE); la dimensión de seguridad (de suma importancia y que concentra la mayor parte de los esfuerzos y actividades de la Organización), basada en la promoción de las medidas de seguridad y desarme, la alerta temprana, la prevención de conflictos, la gestión de crisis y la rehabilitación posconflicto y, por último, una dimensión económica y medioambiental (cuyas actividades se han acelerado a partir del año 2002). Con ello, la OSCE refleja claramente, a través de sus actividades, ese nuevo concepto de seguridad multidimensional al que nos venimos refiriendo.

INTRODUCCIÓN

SEGURIDAD COMPARTIDA

Frecuentemente tienden a confundirse los conceptos de «seguridad colectiva» con el de «seguridad compartida», este último, surgido en el marco de las relaciones Este-Oeste y, más en concreto, de la Comisión Independiente sobre Asuntos de Desarme y Seguridad, presidida por Olof Palme, que da título al Informe que ésta elabora y se presenta a la II Sesión Especial de Naciones Unidas sobre desarme en 1982.

En sus inicios, el concepto «seguridad compartida» era absolutamente novedoso y estaba basado en una idea abierta, en la que cada proceso político y social tenía su lugar, con el reconocimiento de la interdependencia de las relaciones de seguridad contemporáneas. Las cuatro ideas fundamentales sobre las que se articula el concepto son: primero, que la seguridad compartida pretende articular el vacío existente entre la concepción realista e idealista de las relaciones internacionales en general y de los intereses nacionales en materia de seguridad (seguridad nacional) en particular; segundo, el objetivo de la seguridad compartida es «asegurar la seguridad», es decir, buscar procedimientos que permitan a los Estados tener mecanismos más sólidos de cooperación que garanticen la seguridad; tercero, como sistema flexible, la seguridad compartida es susceptible de ser llenada de contenido desde diferentes ángulos y diferentes organizaciones internacionales (de ahí que se hable de seguridad compartida en el ámbito de Naciones Unidas, la OTAN, la Unión Europea o la OSCE, en las dimensiones ya mencionadas) y; cuarto, la seguridad compartida es uno de los puentes principales que permite y ayuda a justificar que un número creciente de investigadores sobre la paz, en lugar de ejercer la crítica desde fuera, se incorpore a los debates sobre política y estrategias de seguridad y de defensa.

Como medidas integrantes de la seguridad compartida tendríamos un amplio abanico de actividades que abarcarían, entre otras, los acuerdos de desarme y control de armamentos (comenzando por el ámbito nuclear que, en el marco de la confrontación Este-Oeste, fue el que motivó la presentación del Informe Palme), las medidas de confianza (por ejemplo, el Partnership for Peace de la OTAN), los diálogos políticos con grupos de países (OTAN, Unión Europea y OSCE), las maniobras militares conjuntas (OTAN), las operaciones de mantenimiento de la paz, las acciones de búsqueda y rescate de ciudadanos y las operaciones de ayuda humanitaria (Naciones Unidas y Unión Europea), así como la diplomacia de seguridad y defensa, impulsada, por ejemplo, en el seno de la Política Exterior y de

INTRODUCCIÓN

Seguridad Común (PESC) y de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) de la Unión Europea.

Resulta interesante analizar cómo el fin de la guerra fría ha originado un traspaso de la lógica de la seguridad compartida, en el marco de las relaciones Este-Oeste, a otros ámbitos regionales, como América Latina, en el contexto de la llamada «seguridad hemisférica». En lo relativo a la dimensión estrictamente militar de la seguridad ha habido una aproximación más constructiva a la misma a través del desarrollo de la noción de seguridad cooperativa (aplicable también a los aspectos no militares de la seguridad) y que, en muchas áreas, ha llegado a reemplazar a la tradicional concepción de la seguridad colectiva.

SEGURIDAD COOPERATIVA

El objetivo de la denominada «seguridad cooperativa» sería el de evitar los conflictos, principalmente, a través de la aplicación de medidas preventivas que inhiban la capacidad y el potencial de agresión. A diferencia de la seguridad colectiva, que prevé la respuesta ante una agresión y la derrota o rendimiento del agresor, la seguridad cooperativa aspira a la indefinida prevención de la misma. Su objetivo final no es la utópica erradicación de las guerras o la desaparición de las Fuerzas Armadas (como frecuentemente se ha indicado), sino más bien, arbitrar los medios para reducir colectivamente las posibilidades y alcance de eventuales agresiones.

Esta concepción de la seguridad presupone, como punto de partida, el acuerdo sobre las tareas prioritarias de las Fuerzas Armadas, entre ellas, la defensa del territorio y la participación en fuerzas multinacionales para el mantenimiento o restauración de la paz, además de las nuevas misiones asignadas, como las de ayuda humanitaria, la lucha contra el terrorismo internacional o la posibilidad de intervenir, en ayuda de un Estado y de su población —y siempre que éste lo solicite—, en una situación de ayuda o asistencia ante un desastre natural.

Ahora bien, todo ello implica una clarificación de los objetivos y las políticas de seguridad y defensa de los organismos internacionales de seguridad cooperativa, toda vez que exige poner a disposición de los mismos unos medios y capacidades militares suficientes que garanticen el adecuado cumplimiento de las misiones asignadas. En este apartado,

INTRODUCCIÓN

merece especial atención, por sus implicaciones, la PESD, que inició su andadura a partir de la aprobación del Tratado de Maastricht en el año 1992 y que significa un cambio sustancial en el tratamiento de los asuntos relacionados con la seguridad y la defensa en el seno de la Unión Europea: incorporación de la PESD como parte de la PESC; definición, por vez primera, de una política común de defensa (de ahí su nueva denominación como en el Tratado Constitucional Europeo, aún no en vigor), pero compatible con la OTAN y con las políticas de defensa nacionales; definición e integración de las misiones Petersberg (misiones humanitarias o de rescate de ciudadanos; operaciones de mantenimiento de la paz; misiones de combate para la gestión de crisis y restablecimiento de la paz y que al formar parte de la PESC y de la PESD están abiertas a todos los Estados) dentro del Tratado de la Unión Europea y posibilidad de llevar a cabo en el futuro misiones «Petersberg Plus» (desarme, asesoramiento y asistencia en materia militar y operaciones de estabilización al término de los conflictos e incluso, y más discutido, la lucha contra el terrorismo internacional); creación de estructuras militares permanentes, órganos político-militares y estructuras civiles y policiales de la PESD; definición de un catálogo de capacidades militares de la Unión Europea en forma de Fuerza de Reacción Rápida (Objetivo Principal 2003 y 2010); desarrollo de las primeras misiones de gestión de crisis por parte de la Unión Europea a partir del año 2003; creación de una Agencia Europea de Defensa en el año 2005, etc.

Pero sin duda alguna, uno de los aspectos más significativos de la PESD de la Unión Europea ha sido la adopción, por parte del Consejo Europeo de Bruselas de 2003, del primer Concepto Estratégico de la Unión, conocido por el nombre de «Estrategia de Seguridad Europea» (el llamado Documento Solana: «Una Europa segura en un mundo mejor»). La premisa general del Documento de Estrategia es que:

«Ningún país puede hacer frente en solitario a los complejos problemas del mundo de hoy.»

Es decir, se opta claramente por un enfoque cooperativo de la seguridad. Además, describe el nuevo entorno de seguridad creado por la globalización e identifica las principales amenazas a las que se enfrenta la Unión Europea en los próximos años: el terrorismo; la proliferación de armamento de destrucción masiva; los conflictos regionales; la descomposición de los Estados y la delincuencia organizada. Para hacer frente a

INTRODUCCIÓN

esas amenazas, el Documento establece tres objetivos estratégicos: las acciones preventivas (como algo sustancialmente diferente de las «guerras preventivas»); la creación de seguridad en los países vecinos (Balcanes, este de Europa, sur del Cáucaso, Oriente Próximo y región mediterránea); el apoyo a un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz –refuerzo de las relaciones con la OTAN y el vínculo transatlántico, fomento de las relaciones con las organizaciones internacionales, como la OSCE, el Consejo de Europa, la Asociación de Naciones del Sureste Asiático, el Mercado Común del Sur y la Unión Africana– y, por último, el refuerzo del papel de Naciones Unidas y el apoyo a la Corte/Tribunal Penal Internacional.

SEGURIDA GLOBAL

Del análisis de todas las acepciones del término «seguridad» se deduce que, en un mundo y escenario estratégico cada vez más globalizado, la seguridad tiende, necesariamente, a ser también global. El concepto de «seguridad global» que aquí se propone (siguiendo a M. R. Lucas y E. Barbé)¹ es multidimensional y denota una relación en la que los mecanismos en evolución, tanto de la «seguridad colectiva», como de la «seguridad compartida», se ven complementados y profundizados en el terreno de la economía, la ecología y los derechos humanos, por formas de cooperación institucionalizadas, formales o informales, entre antiguos o potenciales antagonistas. Por lo tanto, el concepto de «seguridad global» trasciende y va más allá que el de «seguridad internacional». La «seguridad global» abarca los aspectos estratégico-militares, además de los políticos, los económicos, los sociales, los humanitarios (se habla de «amenazas a la seguridad humana»), los medioambientales («seguridad ecológica»). En definitiva, el término «seguridad global» viene a decir que todo está interrelacionado.

¹ LUCAS, M. R. (1992): «The Challenge of Helsinki II» en CUTHBERTSON, I. M. (dir.): *Refining the CSCE. Challenges and opportunities in the New Europe*, pp. 259-301, Finnish Institute of International Affairs, Helsinki; BARBÉ, E. y PERNI, O. (2001): «Más allá de la seguridad nacional» en DE CUETO, C. y JORDÁN, J.: *Introducción a los estudios de seguridad y defensa*, pp. 25-27, editorial Comares, Granada, 2001. Para todos estos conceptos, véase también SÁNCHEZ CANO, J. (1999): *El debate sobre el concepto de seguridad*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 1999.

INTRODUCCIÓN

El concepto de «seguridad global» aparece recogido implícitamente, entre otros, en el Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza, adoptado en 1991 y posteriormente es desarrollado por la OSCE, que describe la seguridad global en términos de cooperación y de indivisibilidad, afirmando que este concepto relaciona el mantenimiento de la paz con el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. De ese modo, el concepto de «seguridad global» propuesto por la OSCE se articula sobre tres elementos de interés: el hecho de que la seguridad es algo indivisible (y, como hemos venido señalando, es un concepto subjetivo basado en la percepción de los riesgos y amenazas, también globales); la seguridad es cooperativa y para su refuerzo, necesita de la concurrencia y el apoyo de todos los Estados en todos los ámbitos y, por último, la seguridad es transfronteriza y no puede tener como base para su ejercicio el territorio de un Estado. En el caso de la OSCE, ese concepto transfronterizo se refiere a la voluntad de la Organización de promover, aplicar y desarrollar sus principios y objetivos más allá de sus fronteras, a través de las relaciones con terceros Estados o grupos regionales.

Finalmente, el concepto de «seguridad global» está relacionado con el de «governabilidad global», en la medida en que la seguridad es fruto de un pacto o acuerdo político que necesita poderse extender fuera de las fronteras del propio Estado y, al mismo tiempo, que exista una voluntad en el seno de las instituciones políticas internacionales de llegar a acuerdos para evitar o racionalizar al máximo el uso de la fuerza por parte de cualquiera de los miembros del sistema.

LA POSICIÓN ESPAÑOLA

En la Constitución española de 1978 no figura expresamente recogido el concepto de seguridad y de defensa como tal en ninguna parte de su articulado. No obstante, se puede decir que ambos tienen, en realidad, un marco constitucional, ya que su espíritu y sentido queda reflejado en diversas partes de la misma, entre ellas, en el Preámbulo y en los artículos 8.1, 62.h), 97, 104 y 149.1.4.

La Directiva de Defensa Nacional 1/2004, de 30 de diciembre, señala:

«En cuestiones de seguridad y defensa, Europa es nuestra área de interés prioritario; somos Europa y nuestra seguridad está indisolublemente unida a la del continente»; «esta prioridad es com-

INTRODUCCIÓN

patible con una relación transatlántica robusta y equilibrada, un elemento también esencial de la defensa europea»; «asimismo, el área del Mediterráneo es de un interés especial para España. En materia de seguridad y defensa, las iniciativas que agilicen el diálogo e impulsen la cooperación bilateral con los países de la región son indispensables.»

Por lo que se refiere a la política de defensa de España, la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional establece que ésta:

«Tiene por finalidad la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, 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.»

Del mismo modo, la Ley Orgánica 5/2005 incorpora también de forma implícita el concepto de seguridad global y defensa colectiva en los términos ya explicados, al recoger:

«En el ámbito de la seguridad y la defensa, la interdependencia entre los Estados es considerable, por lo que éstos se agrupan en organizaciones que fomentan, desarrollan e incrementan los niveles de estabilidad... Nuestra estrategia debe fundamentarse en un sistema multilateral de acciones e iniciativas, basado en el reconocimiento de que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas tiene la responsabilidad fundamental en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.»

Todos estos conceptos, aplicados al caso español, serán desarrollados con una mayor profundidad en los capítulos dedicados a «quiénes somos» y «qué hacemos».

VICENTE GARRIDO REBOLLEDO

*Director del Instituto de Cuestiones Internacionales
y Política Exterior (INCIPE).*

QUIÉNES SOMOS

Posición geoestratégica española

Para entender el modelo español de seguridad y de defensa es necesario iniciar un breve análisis de la posición geoestratégica española. España puede ser considerada como una nación eminentemente marítima cuyas costas se abren a tres mares: mar Cantábrico, océano Atlántico y mar Mediterráneo; además se incluyen los archipiélagos Balear y Canario; y en su territorio se cuenta con las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla e islas adyacentes.

Su posición privilegiada como puerta de entrada al mar Mediterráneo, ha motivado que España haya sido un enclave geoestratégico de primer orden. Su proximidad al continente africano y su marcado carácter mediterráneo la sitúan como uno de los lugares en los que con mayor naturalidad han convivido durante siglos diferentes culturas, siendo un puente entre la cultura europea y las culturas procedentes de otros continentes.

En estas condiciones se puede afirmar que históricamente España ha reconocido tres grandes ejes de proyección: el europeo, el mediterráneo y el atlántico.

Respecto al primero de ellos, el eje de proyección europeo, no se trata sólo de un concepto geográfico, sino que Europa es también para España una identidad histórica, social y cultural. La Unión Europea ha sido un motor de cambio y progreso tanto en lo económico, como en lo político y social. España mantiene un activo papel en el desarrollo de la Unión Europea, considerando que como ente político debe desarrollarse en los

QUIÉNES SOMOS

aspectos económicos, sociales, políticos y de seguridad. Pero además España es un elemento clave, impulsando las relaciones de la Unión Europea con lo que son sus dos otras vocaciones el área mediterránea y el mundo iberoamericano.

El segundo eje de proyección es el área mediterránea; este mar ha tenido y sigue teniendo una gran importancia estratégica para España. Dentro de la unidad geoestratégica que se da en el Mediterráneo, donde los problemas y las tensiones se transmiten con facilidad, España considera que su cuenca occidental requiere una gran atención como espacio próximo y de características específicas. Nada de lo que suceda en este ámbito geográfico puede dejar de interesarnos.

En este espacio geográfico de relación entre pueblos vecinos a la vez que de conflictos históricos, se acusa críticamente las tensiones económicas, demográficas y culturales que se producen en su entorno.

España ofrece a sus aliados sus posibilidades y experiencia en esta zona, en la que tradicionalmente ha mantenido importantes vínculos, para de esta forma potenciar la estabilidad y la seguridad de la región, lo que redundaría en beneficio de todos los países vecinos. La presencia y cooperación en ese área no sólo es deseable para los intereses españoles, sino que es necesaria, siendo a la vez nuestra nación un puente entre Europa e Iberoamérica.

Por último y refiriéndonos al eje de proyección atlántica, España, por herencia natural de su historia, es un puente cultural y político entre las dos orillas del Atlántico y está abierta a todas y cada una de las naciones americanas sobre la base de una leal cooperación y de la mejor disposición para prestar su apoyo.

Rasgos geopolíticos

Conforme a lo que se determina en el preámbulo de la Directiva de Defensa Nacional 1/2004, la política de defensa española ha ido evolucionando adaptándose tanto a los cambios surgidos en la estrategia internacional como al desarrollo de nuestra sociedad, siendo a su vez consecuente con la cada vez mayor presencia de España en el mundo.

España, que con una población en torno a los 44 millones de habitantes y un Producto Interior Bruto (PIB) cercano a los ocho billones y medio de euros², es considerada como una potencia de nivel medio y dedica como

QUIÉNES SOMOS

gastos de defensa en torno al 1,2% del PIB³, muy por debajo del dedicado por otras naciones de nuestro entorno. Las Fuerzas Armadas españolas tienen un tamaño reducido con unos efectivos máximos previstos fijados por ley de 140.000 hombres y mujeres (50.000 para cuadros de mando y 90.000 para militares profesionales de tropa y marinería).

Ha sido siempre objetivo de los diversos Gobiernos la adaptación de las estructuras del Ministerio de Defensa y la modernización de las Fuerzas Armadas. De forma muy particular en los últimos años se ha venido haciendo un importante esfuerzo en la evolución del modelo, entidad, estructura y capacidades de los Ejércitos para dotarlos de la necesaria eficacia para dar respuesta a las necesidades de seguridad de nuestra sociedad.

En el ámbito internacional, la política de defensa española ha estado orientada a alcanzar una mayor integración en las organizaciones de seguridad y defensa, pasando de una concepción de la defensa vinculada al territorio nacional, basada casi exclusivamente en las capacidades militares, a una más amplia de seguridad compartida y defensa colectiva con nuestros socios y aliados, en la que cada vez está más comprometida la sociedad en su conjunto. Este nuevo enfoque de la seguridad nos relaciona a su vez con nuestros aliados, obligándonos en muchas ocasiones a materializar esfuerzos como respuesta solidaria en escenarios no relacionados directamente con los intereses específicamente nacionales de seguridad.

España es miembro de Naciones Unidas y de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa, se encuentra integrada en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y forma parte de la Unión Europea, en la que participa de forma activa e importante en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y en la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Asimismo, bajo la bandera de algunas de las organizaciones de seguridad y defensa referidas, las Fuerzas Armadas españolas han estado o están desplegadas en distintos teatros de operaciones en Europa, Asia Central, Oriente Medio, África, sureste asiático y Centroamérica.

² Fuente Ministerio de Defensa: presupuesto de Defensa para el año 2007, 8.052.758,14 millones de euros a lo que hay que sumar 500 millones de euros del Instituto Social de las Fuerzas Armadas e infraestructura.

³ Si consideramos lo que corresponde a la industria de la defensa se podría considerar que este porcentaje sobre el PIB se aproximaría al 1,4%.

QUIÉNES SOMOS

Con estos condicionantes se acentúa la necesidad de armonizar lo deseable con lo posible para de esta forma tratar de alcanzar unos fines, los intereses nacionales, con unos medios, materializados con los recursos nacionales, y unos compromisos de mutua defensa adquiridos con nuestros socios y aliados.

Hacia una seguridad compartida y una defensa colectiva

España ha superado una larga etapa de aislacionismo histórico ocupando hoy en día un lugar importante en la comunidad internacional. En lo que a la política de defensa se refiere no sólo es parte de las principales organizaciones occidentales de seguridad y defensa, sino que además las Fuerzas Armadas españolas están integradas en numerosas fuerzas multinacionales.

El primer paso en el marco de las relaciones internacionales en el ámbito de la defensa lo constituyó, a mediados de la década de los años cincuenta del pasado siglo, el establecimiento de las relaciones bilaterales con Estados Unidos. Estos convenios supusieron para los Ejércitos españoles una modernización con la adquisición de materiales y tecnología, así como el acceso de los oficiales españoles a cursos de perfeccionamiento y adiestramiento. Por otro lado, y como contrapartida, España ofrecía la posibilidad de desplegar fuerzas americanas en territorio nacional en las bases de utilización conjunta hispano-norteamericanas, lo que en cierto modo suponía una cesión de soberanía mientras que estos acuerdos bilaterales no contemplaban la defensa mutua de ambas naciones.

El ingreso en la OTAN se produce en el año 1981, concluyéndose el proceso de ratificación del proceso de adhesión en el año 1982. Este proceso de integración entra en un periodo de estancamiento hasta la celebración de un referéndum en 1986, cuyo resultado supuso la integración sin ambigüedades en el bloque occidental. La entrada en la OTAN no se hizo sin embargo incondicionalmente, sino bajo unos parámetros que le conferían a España una posición muy particular en la Organización:

- No inclusión en la pertenencia a la Estructura Militar Integrada.
- Prohibición de instalar, almacenar o introducir armamento nuclear en territorio español.

QUIÉNES SOMOS

- Reducción progresiva de la presencia militar norteamericana en España.

La elección el 5 de diciembre de 1995, del ministro de Asuntos Exteriores español, Javier Solana, como secretario general de la OTAN supone un gran espaldarazo con el que España adquiere en la OTAN una importante visibilidad. El 1 de enero de 1999, España ingresa finalmente en la Estructura Militar de la Alianza Atlántica. Nuestra Nación es, en la actualidad, un miembro activo y destacado de esta Organización, siendo el quinto país aliado mayor contribuyente de tropas a operaciones lideradas por la Alianza, y el sexto contribuyente financiero neto.

En este camino hacia una mayor integración se produce otro hecho importante con la firma del Tratado de Adhesión a la Unión Europea Occidental (UEO) en noviembre de 1989. A partir de ese momento España será parte del «pilar europeo de la defensa». Con el Tratado de la Unión Europea, acordado en Maastricht en 1992 nace la PESC y como parte de ella la PESD, quedando a partir de ese momento la UEO como organización durmiente.

La entrada de España en estas organizaciones de seguridad y defensa supone el verdadero punto de inflexión en el proceso de transición desde una concepción de la defensa nacional de una forma aislada hacia una seguridad compartida y una defensa colectiva. Se empieza entonces a contemplar la defensa desde una doble perspectiva, la propiamente nacional referida exclusivamente a nuestra soberanía y la internacional como pertenecientes a una comunidad de defensa multinacional responsable de garantizar la paz y seguridad internacionales. Pero además supone para las Fuerzas Armadas españolas un importante desafío por cuanto requería adaptar estructuras, doctrinas, procedimientos y capacidades y, en consecuencia, un importante proceso continuo de modernización y transformación.

El cambio de escenario estratégico que se produce a lo largo de la década de los años noventa, con la desaparición de los bloques y la emergencia de nuevos riesgos y amenazas, se va a traducir en una mayor implicación de España en cuestiones de defensa colectiva. Como miembro solidario de estas organizaciones en la paz y estabilidad mundial, comienza su participación en operaciones en el exterior, limitándose inicialmente al envío de observadores militares como fue el caso de Angola, Nicaragua y El Salvador. Las primeras fuerzas militares españolas en desplegar en el exterior son enviadas en el año 1991 al Kurdistán en ayuda a la población que había

QUIÉNES SOMOS

sufrido los ataques del régimen de Sadam Hussein tras la primera guerra del Golfo. Pero el primer contingente importante es el que se despliega en la antigua Yugoslavia en 1993 formando parte de la Fuerza de Protección de Naciones Unidas. Desde entonces la presencia de las tropas españolas en los Balcanes ha sido permanente. Las Fuerzas Armadas españolas han tomado parte en diversas operaciones de apoyo a la paz de distinta naturaleza como han sido, además de la referida de Bosnia, las de Kosovo, Albania, Afganistán, Irak, Haití, Congo y Líbano, en algunas de las cuales todavía siguen presentes. También han tomado parte en misiones de ayuda humanitaria en Centroamérica, Indonesia o Pakistán.

En menos de 20 años España ha pasado de ser un mero espectador en el campo de la contribución a la paz y seguridad internacionales a ser un actor, y con un importante peso específico, manteniendo de una forma continuada unos efectivos en torno a los 3.000 hombres y mujeres en operaciones en el exterior.

Criterios básicos de la defensa nacional

El proceso de integración en las organizaciones de seguridad, arriba descrito, se realizó con la Ley Orgánica 6/1980, modificada por la Ley Orgánica 1/1986, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar. En ella se establecían de una forma clara tanto los conceptos y definiciones como las competencias y responsabilidades de las diferentes autoridades y organismos que forman parte de la defensa. En ella se definía en su artículo segundo:

«La defensa nacional es la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación, ante cualquier forma de agresión, debiendo todos 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, protegiendo la vida de la población y los intereses de la Patria, en el marco de lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución.»

Como se puede observar en esta Ley Orgánica, que ha sido referente para la organización de la defensa durante casi dos décadas, no se contemplaba ni en la definición de la defensa nacional ni en su articulado,

QUIÉNES SOMOS

aspectos tan trascendentes como eran la cada vez más importante presencia de las tropas españolas en el exterior; mientras tanto, las Fuerzas Armadas se estaban convirtiendo en una verdadera herramienta de la acción exterior del Estado.

Por otra parte, la publicación de la Revisión Estratégica de la Defensa (RED) supone un paso muy importante en el proceso de transformación de las Fuerzas Armadas, pudiendo ser considerado como su punto de arranque, toda vez que en ella se definían aspectos tan importantes como la acción conjunta, los intereses nacionales de seguridad, o las capacidades militares a alcanzar, por mencionar algunos de ellos. Pero además, en su elaboración se alcanzó un alto grado de consenso entre los principales grupos políticos lo que permitía contemplar la defensa nacional como auténtica razón de Estado.

En las últimas décadas se han venido produciendo profundos cambios en el marco internacional, con una mayor interdependencia de los Estados en el ámbito de la seguridad y defensa, la aparición de nuevos riesgos y amenazas, y una mayor proyección internacional de España. Dos han sido los elementos clave en los procesos de cambio en el campo de la seguridad y defensa: la adopción de un modelo de Fuerzas Armadas profesionales y la cada vez mayor presencia en el exterior. En estas condiciones se hacía precisa una profunda revisión de los criterios básicos de la defensa, lo que se produce con la publicación de la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional (LODN).

No se trata aquí de hacer un análisis pormenorizado de esta Ley pero sí se deben resaltar algunos aspectos relevantes de la misma en relación con el modelo de seguridad y defensa, objeto de este estudio, como son los siguientes:

- A diferencia de la anterior, que atribuía misiones a cada Ejército, ésta considera a las Fuerzas Armadas como una entidad única e integradora de las distintas formas de acción de sus componentes y que posibilita el empleo óptimo de sus capacidades.
- Se implanta una organización que diferencia con claridad la estructura orgánica y la operativa; la primera, bajo la responsabilidad de los jefes de Estado Mayor de los Ejércitos, encargada de la preparación de la fuerza; la segunda, cuyo mando recae en el jefe de Estado Mayor de la Defensa, encargada de su empleo y establecida para el desarrollo de la acción conjunta y combinada.
- En lo que al empleo de las Fuerzas Armadas se refiere, potencia y orienta la acción conjunta como integradora de las capacidades específicas de los Ejércitos, así como establece las condiciones y

QUIÉNES SOMOS

los procedimientos para la autorización de las operaciones en el exterior.

- A diferencia de la Ley Orgánica anterior en la que a las Fuerzas Armadas se les asignaba como única misión la recogida en el artículo 8.1 de la Constitución de «garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional», la nueva Ley marca además otras tres misiones relacionadas con la seguridad y defensa de España y sus aliados en el marco de las organizaciones internacionales, con la contribución junto a otras instituciones del Estado a la seguridad y bienestar de los ciudadanos y la evacuación de residentes españoles en el extranjero.

Para completar esta rápida visión de los criterios para el desarrollo de la defensa nacional, es necesario hacer una breve referencia al proceso de profesionalización, que se inicia en el año 1991 con la adopción de un modelo mixto de Fuerzas Armadas y que culmina, con la suspensión del servicio militar obligatorio en el año 2002, alcanzando la plena profesionalización, en respuesta tanto de las demandas expresadas por la sociedad española como a la necesidad de mantener unos criterios similares a los procesos de profesionalización ya iniciados por nuestros aliados. La rápida implementación del modelo adoptado provocó que la evolución de la profesionalización no respondiera a las expectativas iniciales, produciéndose unas pérdidas progresivas de personal, lo que dio lugar a carencias en las unidades, amenazando con desembocar en unos «Ejércitos vacíos». La entrada en vigor de la nueva Ley de Tropa y Marinería, en la que como principal aliciente se sustituye la temporalidad del anterior modelo por una mayor permanencia, ha supuesto un importante cambio en el reclutamiento, observándose una tendencia al alza que, de mantenerse, permitirá alcanzar en el medio plazo la estructura de personal prevista.

Este proceso de profesionalización ha favorecido la integración de la mujer en las Fuerzas Armadas, iniciado con el ingreso de las primeras oficiales pertenecientes a los Cuerpos Comunes, y continuando con el acceso a las distintas Escalas de Oficiales y Suboficiales de los Cuerpos Generales de las Armas. De la misma forma, la mujer, que inició su acceso a los Ejércitos como militar de tropa y marinería de forma tímida, en la actualidad está plenamente integrada en todo tipo de unidades, ocu-

QUIÉNES SOMOS

pando y desarrollando con total normalidad los cometidos inherentes a los distintos puestos tácticos, logísticos y administrativos de nuestras Fuerzas Armadas.

Intereses nacionales de seguridad

La LODN, al definir las misiones que deben desarrollar las Fuerzas Armadas, no hace sino recoger los intereses básicos de seguridad definidos en la RED. Estos intereses considerados básicos para la supervivencia de España como nación plenamente soberana, que la RED divide en tres tipos: vitales, estratégicos y otros intereses de seguridad, se pueden agrupar en dos grandes bloques. Un primer bloque es el que tiene relación con la defensa del territorio y el ordenamiento constitucional, así como con la misión de asegurar la seguridad y el bienestar de los españoles. El otro bloque, derivado de la solidaridad con nuestros socios y aliados, recoge los esfuerzos para contribuir a la estabilidad y paz internacionales, mostrando la firme voluntad de participar en aquellos escenarios que requieran su presencia, dentro de la legalidad internacional y en la medida que lo permitan nuestras posibilidades y recursos. De todos ellos cabe destacar los siguientes:

- La soberanía, independencia e integridad territorial de España, y el ordenamiento constitucional.
- La libertad, la vida y la prosperidad de los españoles.
- La contribución a la proyección de estabilidad a través de la OTAN y la Unión Europea.
- El mantenimiento de la paz y el equilibrio en el Mediterráneo.
- La lucha contra el terrorismo.
- La consecución, de una forma solidaria, de un orden internacional estable de paz y de seguridad.

Los dos primeros, por afectar a la propia supervivencia de la nación, tienen una repercusión fundamental en la definición de las estrategias de seguridad y defensa, a las que las Fuerzas Armadas españolas contribuyen de forma permanente con su presencia y preparación. Mención especial merece la participación cada vez más activa de los Ejércitos en la lucha contra la inmigración ilegal, como forma de garantizar la seguridad y el bienestar de los españoles y, como miembros de la Unión Europea, de los europeos.

QUIÉNES SOMOS

El complejo fenómeno de la inmigración, y que no es objeto de estudio en este *Documento*, ha sido favorecido en los últimos años por la modernización y el desarrollo tecnológico lo que ha facilitado los movimientos migratorios masivos desde sociedades con bajo nivel de desarrollo o inmersas en conflictos internos, hacia las naciones occidentales. La llegada incontrolada de estos emigrantes supone una amenaza para la seguridad global, no sólo por cuanto los occidentales puedan sentir amenazado el sistema del Estado del bienestar, sino, y lo que es más importante porque la mayoría de ellos proceden de culturas y religiones que en muchas ocasiones no se integran en las sociedades occidentales.

Si a estos movimientos migratorios masivos e incontrolados, muchos de ellos procedentes del mundo musulmán, unimos la radicalización, en las últimas décadas, de una parte del mundo islámico y su relación con el terrorismo; percibido éste como uno de los mayores riesgos, sino el más importante, para la seguridad global, es fácil concluir sobre la necesidad de intensificar el esfuerzo de los Estados occidentales en el control de la inmigración, como forma de contribuir a un orden internacional de paz y seguridad.

España, tanto por su situación geográfica como por el incremento de riqueza experimentado en los últimos años, se ha convertido en uno de los principales objetivos de la inmigración ilegal, pasando el porcentaje de población inmigrante al 12% a finales del pasado año 2006. Pero lo preocupante de este dato es que la población extranjera en España está creciendo a un ritmo anual del 10%, tasa, que de ser sostenida no sería soportable. A los tradicionales flujos migratorios del norte de África y Suramérica, se han unido los del África Subsahariana y del este de Europa.

La lucha contra la inmigración ilegal debe ser tratada de una forma coordinada y concurrente desde los distintos instrumentos de poder del Estado, adoptando medidas políticas, judiciales, sanitarias, económicas y de seguridad. Las acciones de cooperación con los países de origen de los flujos migratorios pueden representar un excelente medio para ejercer un mayor control sobre este fenómeno.

Con la desaparición de las fronteras entre los Estados europeos, la inmigración ha dejado de ser un problema exclusivo del ámbito nacional, para pasar a ser uno de los mayores retos a los que actualmente se enfrenta la Unión Europea. En este sentido se están tomando importantes iniciativas, creando fondos y programas para la seguridad de las fronteras. Un ejemplo de ello, es la política integradora de gestión de

QUIÉNES SOMOS

fronteras que se está impulsando desde la Agencia Europea para la Gestión de Fronteras Exteriores, dentro de la cual se prevé la ampliación del Sistema de Vigilancia Exterior⁴ para tratar de cubrir a largo plazo toda la cuenca mediterránea.

Las Fuerzas Armadas españolas están contribuyendo muy activamente con las autoridades civiles y con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, tanto en el control del estrecho de Gibraltar y las zonas fronterizas de Ceuta y Melilla como de la llegada de emigrantes procedentes del África Subsahariana a Canarias.

En la consecución de los intereses de seguridad citados cabe mencionar nuestra contribución a la estabilidad en el marco de la OTAN y la Unión Europea con la participación en la misión de la Fuerza de Asistencia Internacional de Seguridad (ISAF) en Afganistán, nuestra presencia desde el inicio del conflicto en los Balcanes en Bosnia y Kosovo o el reciente despliegue en el Congo para facilitar la transición democrática de ese país.

De forma similar, también es de destacar la contribución de las Fuerzas Armadas españolas a la paz mundial mediante nuestra participación en las misiones de Naciones Unidas en las que además de observadores militares en distintos conflictos, hemos tenido una importante participación en la normalización democrática en Haití, finalizada en enero del pasado año, y en la pacificación del Líbano formando parte del contingente de Fuerzas Interinas de Naciones Unidas en el Líbano.

Dentro del interés de seguridad de mantener la paz y estabilidad en el Mediterráneo se pueden destacar algunas de las siguientes iniciativas en las que las Fuerzas Armadas españolas se encuentran comprometidas:

- En el campo de la cooperación militar la «Iniciativa 5+5», en la que participan países ribereños de ambas orillas del Mediterráneo en distintas actividades en el área de defensa (ejercicios, intercambios o colaboraciones).
- El reciente despliegue de tropas españolas en el Líbano también puede ser considerado como respuesta a este interés estratégico de seguridad.

⁴ Se trata de un sistema operativo que, creado por la Guardia Civil, sobre un soporte técnico, aporta información obtenida en tiempo real a un centro de control para la interceptación de cualquier elemento que se aproxime al territorio nacional desde el mar.

QUIÉNES SOMOS

- La participación en la operación de la OTAN *Active Endeavour*, aunque enmarcada dentro de la lucha global contra el terrorismo, puede ser considerada como una contribución a la estabilidad mediterránea.

Por último, y teniendo en cuenta que España es uno de los países europeos que desde hace varias décadas está sufriendo las consecuencias del terrorismo, su desaparición debe de constituir uno de los principales intereses de seguridad. A la lucha contra el terrorismo en el interior, las Fuerzas Armadas españolas actúan de manera complementaria a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y en el exterior, en el marco de las organizaciones de seguridad y defensa, como pueden ser las operaciones, ya citadas, que se desarrollan en Afganistán (ISAF) y en el Mediterráneo (*Active Endeavour*).

Las Fuerzas Armadas españolas

Las Fuerzas Armadas españolas son, en último extremo, el instrumento específico de la defensa y garantía de la seguridad de España. Ésta es su auténtica razón de ser, lo que obliga a una permanente adaptación a los nuevos escenarios y la renovación de sus capacidades para actuar con eficacia plena en la prevención y gestión de crisis y, en su caso, en los posibles conflictos que puedan surgir en el futuro.

La acción conjunta es imprescindible en un escenario dominado por las tecnologías de la información y las comunicaciones, por las armas de largo alcance y de alta precisión y por la exigencia de contar con la adecuada movilidad estratégica. Pero la eficacia del conjunto descansa en el valor que proporciona cada uno de los elementos que la componen. La concepción de las Fuerzas Armadas como un ente único, como se determina en la LODN, no significa que los componentes terrestre, naval y aéreo que las constituyen pierdan sus identidades características. Al contrario, si bien la estructura operativa es la responsable del empleo de las fuerzas terrestres, navales y aéreas que se consideren necesarias, éstas se constituirán, prepararán y mantendrán en el grado de operatividad adecuado en el marco de los Ejércitos respectivos.

QUIÉNES SOMOS

Como complemento y desarrollo de la LODN, se desarrolla la organización y estructura de la fuerza⁵ del Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, así como de la Unidad Militar de Emergencias (UME). La fuerza se organiza de forma que permita su mejor preparación y facilite su transferencia a la estructura operativa de las Fuerzas Armadas.

EJÉRCITO DE TIERRA

Las fuerzas terrestres están específicamente concebidas para obtener y mantener el control militar del territorio en una zona de operaciones. Sus cometidos, que podrán ser desempeñados en el propio territorio nacional o en el exterior, allá donde sea necesario, condicionan su estructura, capacidades y medios. En los probables escenarios de empleo cobran cada vez mayor importancia las ligeras y ligero-protegidas, frente a las unidades pesadas, más apropiadas para conflictos convencionales de carácter asimétrico.

Para todo ello la fuerza del Ejército de Tierra, con una entidad de personal en torno a los 81.000 efectivos (24.000 cuadros de mando y 58.000 tropa profesional), mantiene un Cuartel General de Alta Disponibilidad, de nivel de cuerpo de ejército, que además de su atribución a la Estructura de Fuerzas de la OTAN como el Cuartel General de Cuerpo de Ejército de Despliegue Rápido, mantiene un núcleo de planeamiento para misiones puramente nacionales con capacidad para constituir los mandos componentes terrestres tanto de ese nivel, así como de los inferiores. Se constituye además un solo mando, fuerza terrestre, responsable de la preparación y generación de la fuerza. Se establece la brigada como el elemento fundamental de maniobra en el que se integrarán todas las capacidades operativas básicas para permitir una respuesta inicial rápida y cohesionada. Todos los apoyos al combate no pertenecientes a las brigadas se encuadran orgánicamente al más alto nivel (fuerza terrestre) para obtener la mayor flexibilidad en la asignación de medios.

⁵ Se entiende como fuerza de cada uno de los Ejércitos el conjunto de medios humanos y materiales agrupados y organizados con el cometido principal de prepararse para la realización de las operaciones militares.

QUIÉNES SOMOS

ARMADA

Las fuerzas navales por sus características esenciales de movilidad, flexibilidad y capacidad expedicionaria, constituyen un medio especialmente idóneo para el despliegue rápido y gradual de fuerzas en cualquier teatro por alejado que se encuentre del territorio nacional. La Armada española ha variado su orientación oceánica hacia unas estrategias orientadas a la proyección sobre el litoral, adaptándose de esta forma al nuevo entorno estratégico

La Armada, con una entidad de personal en torno a los 23.000 efectivos (8.000 cuadros de mando y 15.000 tropa profesional), se organiza en un Cuartel General operativo de Alta Disponibilidad ubicado a bordo del buque anfibia *Castilla*. En la flota se concentrará toda la capacidad de actuación en teatros alejados, lo que facilitará la aportación al esfuerzo conjunto de capacidades de proyección, protección y apoyo logístico para asegurar el sostenimiento de las operaciones. Con la Fuerza de Acción Marítima se garantiza la contribución de la Armada a la acción del Estado en la mar, en el que se incluye la vigilancia de los espacios marítimos de soberanía. Por último la Fuerza de Infantería de Marina constituye un valioso elemento de proyección del poder naval en el litoral.

EJÉRCITO DEL AIRE

Las fuerzas aéreas deben basar su organización en dos aspectos fundamentales, por un lado, garantizar el control del espacio aéreo de soberanía nacional, cuya defensa exige un sistema con capacidad específica de prevenir cualquier posibilidad de ataque aéreo. Por otro lado, y habida cuenta de la cada vez mayor presencia de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior, se hace necesario incrementar las capacidades de transporte aéreo estratégico.

Para todo ello el Ejército del Aire, con una entidad de personal en torno a los 21.000 efectivos (9.000 cuadros de mando y 12.000 tropa profesional), integra bajo un mando único, Mando de Combate, las unidades aéreas de combate, de apoyo al combate y del Sistema de Mando y Control, lo que centraliza la preparación y adiestramiento de la fuerza. Concentra en una sola estructura, Mando Aéreo General, las fuerzas auxiliares, bases, aeródromos y acuartelamientos aéreos. Potencia las capacidades de com-

QUIÉNES SOMOS

bate, transporte estratégico y despliegue aéreo e incrementa los elementos de comunicación de mando y control.

LA UME

La recientemente constituida UME se crea para el apoyo a las autoridades civiles nacionales mediante la aportación de capacidades militares en la gestión de crisis derivadas de grandes catástrofes naturales o de otra índole. Su despliegue, preposicionando unidades en distintos puntos de la geografía nacional, le permitirá su rápida intervención en todo el territorio nacional.

La UME, con una entidad de personal en torno a los 5.000 efectivos, se organiza con un Cuartel General, una Agrupación de Medios Aéreos, cinco Batallones de Intervención y un Regimiento de Apoyo. Deberá ser capaz de absorber y emplear los recursos humanos y materiales disponibles en las Fuerzas Armadas que, en su caso, se le asignen.

JESÚS DE MIGUEL SEBASTIÁN
Coronel del Ejército de Tierra.

DÓNDE ESTAMOS

Crear seguridad es básicamente reducir riesgos y amenazas. Cualquier modelo de seguridad y de defensa tiene como objetivo prever y gestionar los posibles riesgos y amenazas para impedir que afecten a los intereses esenciales de una comunidad representada políticamente por un Estado o conjunto de ellos. Es evidente que un sistema de seguridad y defensa debe responder a tres preguntas básicas en este orden: ¿qué hay que proteger?, ¿contra qué hay que protegerse? y ¿de qué capacidades se dispone para tratar los riesgos y amenazas?

El riesgo como potencia –efecto negativo o no deseado de algo que ahora no sucede pero que puede suceder sino se toman cartas en el asunto– y la amenaza como acto, son, desde el punto de vista sociológico, disfunciones que aminoran o impiden los objetivos de un sistema. Los riesgos no son ni atemporales ni invariables, sino que cambian en función de los objetivos que se pretenden conservar y conseguir, de la evolución del contexto internacional y de las capacidades disponibles para tratarlos.

Los posibles riesgos y amenazas que afectan a un Estado u organización internacional van a estar en función, por un lado; de la posición de ese Estado como resultado de definir quién es, dónde está y adónde quiere llegar; y, por otro; de la evolución del contexto estratégico, de los factores de vulnerabilidad y de las capacidades para hacerles frente. España no es una excepción a esa aseveración general. Nuestra Nación ha definido un modelo de sociedad y una organización política, unos determinados valores y unos principios políticos, económicos y sociales, y consecuentemente unos intereses nacionales y en particular unos

DÓNDE ESTAMOS

intereses nacionales de seguridad, de acuerdo con lo que establece la Constitución. Todos ellos orientan la acción interior y exterior del Estado. Es en definitiva, usando una imagen gráfica, el ADN de España. Nuestro país, en la defensa y en la protección de sus intereses, muchos de los cuales son compartidos con otros Estados, ha optado por un multilateralismo activo.

La concepción estratégica de España trae consigo una serie de riesgos y amenazas que requiere identificar y evaluar. El modelo de seguridad y de defensa español tiene que tener en cuenta dos tipos de desafíos. Por una parte, los riesgos y amenazas compartidos con otros Estados, gestionados a través de instituciones de seguridad colectiva. Y por otra, aquellos específicos de España, como consecuencia principal de su posición geoestratégica y de sus relaciones bilaterales, y en los que la forma de afrontarlos se basará casi exclusivamente en las propias capacidades nacionales.

Riesgos y amenazas compartidas

Después del final de la guerra fría, la euforia se apoderó del mundo occidental, como ya había ocurrido en otros periodos de la Historia. Se creyó que los conflictos se habían descartado de las relaciones internacionales. Algunos llegaron incluso a pensar que había llegado el momento de que se hiciera realidad la profecía de Isaías y que las espadas podrían fundirse para hacer arados. Sin embargo, esta percepción de seguridad contrastaba con los análisis de expertos en las relaciones internacionales y con las declaraciones de las organizaciones internacionales de seguridad y defensa. Unos y otros advertían de que nuevos riesgos multidireccionales, complejos, asimétricos y difíciles de prever estaban emergiendo en la sociedad internacional.

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 (11-S) derribaron como un castillo de naipes la sensación de seguridad que se percibía hasta aquel momento. En su lugar, la percepción de vulnerabilidad y de incertidumbre se apoderó no sólo de la sociedad americana, sino del resto de la sociedad internacional, principalmente de la occidental.

Estos atentados revelaron que los Estados, al igual que las instituciones de seguridad colectiva, no se habían adaptado a los cambios en la naturaleza de las amenazas. La revolución tecnológica, que ha cambiado radicalmente el mundo de las comunicaciones, el procesamiento de la informa-

DÓNDE ESTAMOS

ción y el transporte, ha borrado fronteras, modificado las corrientes migratorias y permitido que la información se comparta en todo el mundo. Esos cambios han surtido numerosos beneficios, pero también pueden ser empleados para causar grandes daños. Un número cada vez menor de personas puede producir daños cada vez mayores, sin el apoyo de ningún Estado. Los nuevos riesgos y amenazas son provocados por actores no estatales de naturaleza difusa, lo que hace más difícil identificarlos y proceder contra los promotores y ejecutores. En esta situación, la disuasión, convencional o nuclear, no es eficaz; no funciona.

Otra lección que se puede extraer en relación con los riesgos emergentes es que no respetan las fronteras nacionales y, a su vez, están relacionados entre sí. Además, ningún Estado, por poderoso que sea, es invulnerable, por sí solo, a las amenazas actuales. Para garantizar su propia seguridad, todo Estado necesita cooperar con otros. Por tanto, los riesgos y amenazas emergentes deben encararse tanto en los planos mundial y regional como en el plano nacional.

Finalmente, la naturaleza de esos riesgos es de carácter multidimensional, y por tanto, su gestión requiere un amplio abanico de instrumentos para la prevención y la gestión de los mismos. Entre ellos se encuentran las actividades políticas, diplomáticas, económicas, militares y de desarrollo. La información, tanto para la prevención como para la gestión de las crisis, es crucial. La Inteligencia nacional juega un papel clave, así como el intercambio de información entre los Servicios de Inteligencia de los Estados que son socios en las organizaciones de seguridad y defensa.

Se analizan a continuación los desafíos, riesgos y amenazas más destacados que las principales organizaciones de seguridad y defensa a las que pertenece España han identificado como las más probables y peligrosas para la estabilidad de sus respectivos ámbitos de competencias.

TERRORISMO INTERNACIONAL

El terrorismo se ha convertido en la amenaza más importante en todo el mundo en los últimos años. El terrorismo atenta contra los valores más básicos de la sociedad internacional como son: la vida, el respeto de los derechos humanos, el Estado de Derecho, las leyes y usos de la guerra. La amenaza terrorista, cualquiera que sea su motivación, siempre trata de causar bajas masivas, por eso plantea peligros sin precedentes.

DÓNDE ESTAMOS

Aunque el terrorismo florece en situaciones de desesperanza, humillación, pobreza, opresión política, extremismo, etc., la más reciente oleada de terrorismo está relacionada con el extremismo religioso violento. Al Qaeda representa el grupo terrorista más peligroso con una red armada no estatal de alcance mundial y gran capacidad. Desde los ataques terroristas del 11-S en Estados Unidos, se han perpetrado acciones terroristas similares contra más de diez Estados en cuatro continentes, desde Casablanca a Yakarta, de Riyad a Mombasa, de Madrid a Londres y otros.

Un ataque terrorista en cualquier parte del planeta, en un mundo globalizado, tiene consecuencias en el resto. El Banco Mundial calcula que, por sí solos, los atentados del 11-S aumentaron en 10 millones de personas el número de pobres en el mundo, y el costo total para la economía mundial superó probablemente los 80.000 millones de dólares.

Este fenómeno es también una amenaza para la sociedad española, que padece no sólo el terrorismo internacional sino un largo lastre de terrorismo interno. España sufrió el mayor atentado de terrorismo islámico en Europa, el 11 de marzo de 2004 en Madrid y por ello, nuestro país juega un papel muy activo en los diferentes foros multilaterales para promover y elaborar estrategias colectivas en respuesta a esta amenaza.

LA PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA Y SUS MEDIOS DE LANZAMIENTO

Como señala la Estrategia de Seguridad Europea, la proliferación de armas de destrucción masiva es, en potencia, la amenaza más grave para la paz y la seguridad internacional. Aunque los regímenes establecidos por los tratados internacionales y las disposiciones sobre el control de estas armas han frenado la extensión de las mismas y de sus sistemas de lanzamiento, ciertos Estados parece que buscan desarrollar tales armas.

El riesgo de que los terroristas puedan adquirir armas de destrucción masiva constituye el escenario más temible. Si esto se produjera, un grupo pequeño podría causar daños de una magnitud que antes sólo estaban al alcance de los Estados. En el último decenio se han comprobado más de 200 incidentes de tráfico ilícito de materiales nucleares. Los expertos señalan que estas armas pueden ser elaboradas usando componentes disponibles en el mercado. Este peligro potencial ha hecho que la comunidad

DÓNDE ESTAMOS

internacional, a través de organizaciones multilaterales, ponga en marcha políticas, estrategias y planes de acción para impedir, disuadir, frenar y, cuando sea posible, eliminar los programas de proliferación de armas de destrucción masiva, así como reducir el riesgo de que actores no estatales puedan tener acceso a este tipo de armas.

España es especialmente sensible a la proliferación de este armamento en zonas limítrofes, como el espacio mediterráneo y Oriente Medio.

LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL

La delincuencia organizada transnacional coadyuva a muchas de las más graves amenazas a la paz y la seguridad internacional. La corrupción, el tráfico ilícito y el blanqueo de dinero contribuyen a debilitar el Estado, impiden el crecimiento económico y socavan la democracia, creando así un entorno que hace posible el conflicto. La delincuencia organizada debilita también las actividades de mantenimiento de la paz y alimenta muchas guerras civiles mediante el tráfico ilícito de armas. La lucha contra la delincuencia organizada no sólo reduce esa amenaza directa a la seguridad del Estado y del ser humano, sino que constituye un paso necesario en la tarea de prevenir y resolver los conflictos internos, combatir la proliferación de armamentos y prevenir el terrorismo.

El tráfico de drogas, una de las principales actividades de los grupos delictivos organizados, tiene amplias repercusiones en materia de seguridad. Se calcula que las organizaciones delictivas obtienen entre 300.000 y 500.000 millones de dólares anuales del tráfico de estupefacientes. En algunas regiones, las enormes ganancias generadas por esa actividad se acercan al producto interior bruto de algunos países, comprometiendo así la autoridad del Estado, el desarrollo económico y el imperio de la ley. Hay crecientes indicios de un vínculo entre financiación de grupos terroristas y las ganancias generadas por las actividades delictivas.

Europa es un objetivo primordial de la delincuencia organizada. Como consecuencia de diversas circunstancias que confluyen en nuestro país, surgen alertas de que España se está convirtiendo en base de operaciones y tránsito del crimen organizado. Posiblemente, después del terrorismo, el crimen organizado es en la actualidad la segunda amenaza más importante en España. Algunos datos respaldan esa percepción. Las Fuerzas y Cuer-

DÓNDE ESTAMOS

pos de Seguridad del Estado desarticularon 290 grupos vinculados al crimen organizado, detuvieron a 3.925 personas en el año 2005, un 15% más que el año anterior, y detectaron casi 500 grupos a los que atribuían un negocio criminal de más de 1.000 millones de euros al año.

«ESTADOS FALLIDOS»

Los «Estados fallidos» representan un grave peligro para la estabilidad internacional así como para el bienestar de la población. Cuando un Estado no controla su territorio, no tiene el monopolio de la fuerza o sus instituciones no ejercen las funciones para las que fueron creadas, puede convertirse en el santuario de las organizaciones terroristas, en centro del comercio de drogas y armas, en exportador de inestabilidad a los países fronterizos y finalmente, este tipo de Estado no es capaz de garantizar la mínima seguridad de sus ciudadanos.

Por todo lo anterior, no hay ninguna duda de que los «Estados fallidos» son un riesgo a la estabilidad internacional que requiere una respuesta, asimismo internacional. España considera que exportar estabilidad forma parte de su acción exterior y, de hecho, nuestro país tiene desplegadas fuerzas militares en países considerados como fallidos, con objeto de ayudarles a crear las condiciones necesarias de seguridad que permitan la reconstrucción y el fortalecimiento de sus instituciones.

CONFLICTOS REGIONALES E INTERNOS

Los conflictos regionales e internos tienen sus orígenes en unos o en varios factores tales como las diferencias de carácter étnico-cultural, religioso y económico, discriminación y violación de derechos humanos, y en reivindicaciones territoriales. Los recientes conflictos en los Balcanes, los Grandes Lagos y el actual de Oriente Medio, ilustran cómo ese tipo de conflictos constituye una amenaza para las minorías, las libertades fundamentales y los derechos humanos. El conflicto puede degenerar en extremismo, terrorismo y descomposición del Estado, y ofrece oportunidades a la delincuencia organizada. La inseguridad regional puede alimentar también la demanda de armas de destrucción masiva.

DÓNDE ESTAMOS

España como miembro de la comunidad internacional participa de manera activa a través de organizaciones multilaterales en la prevención y gestión de estos conflictos, así como en la consolidación de la paz, una vez que las partes beligerantes han alcanzado un acuerdo que permite la reconstrucción de los países implicados. Nuestro país tiene desplegado un número significativo de militares en operaciones de apoyo a la paz en diferentes conflictos regionales e internos, tales como en Bosnia, Kosovo, Afganistán, Líbano, la República Democrática del Congo, etc.

MOVIMIENTOS INCONTROLADOS DE POBLACIÓN

Los movimientos de población de unas regiones o países a otros siempre han existido a lo largo de la Historia y seguirán existiendo. Sus causas pueden obedecer a varios factores según el momento y las circunstancias: pobreza, conflictos armados, violación de los derechos humanos, cambio climático, desastres naturales, etc. En un mundo globalizado en el que la información viaja casi en tiempo real y donde cada vez hay menos obstáculos a la libre circulación de bienes, servicios y capitales, la regulación de los flujos migratorios se rige, por el contrario, por criterios estatales. En ocasiones, cuando esos flujos son masivos e incontrolados y exceden las capacidades de los Estados receptores, pueden generar tensiones que afectan directamente a la seguridad.

Desde el punto de vista de la seguridad, los movimientos de población pueden percibirse como un riesgo para los países receptores por diferentes razones, entre las que se pueden citar: amenaza a la identidad cultural del país receptor, conflictos xenófobos si ese flujo es percibido como un riesgo para el bienestar social, la inclusión de grupos terroristas o de organizaciones delictivas entre esos flujos y la utilización del país receptor como base de acciones ilegales contra el gobierno del país de origen. Además, la falta de integración de los inmigrantes en el país de acogida a medio y largo plazo puede generar resentimientos y malos entendidos que den lugar a crisis. Tal escenario se agrava cuando esos movimientos migratorios son controlados por las mafias internacionales que explotan a los inmigrantes y esquivan la autoridad de los países emisores y receptores.

DÓNDE ESTAMOS

España en los últimos años se ha convertido en uno de los puntos de llegada y tránsito de esos flujos migratorios a Europa. Dentro de las principales preocupaciones de los españoles, la inmigración ocupa una alta prioridad.

La inmigración es un fenómeno global, ningún Estado por sí sólo puede dar solución a ese desafío. Es más, en una Europa sin fronteras, un inmigrante que entre por cualquier Estado de la Unión Europea se convierte en un inmigrante europeo. Consecuentemente, la respuesta tiene que ser global, al menos regional. La inmigración es la consecuencia de múltiples factores, por tanto, las políticas tendentes a regular esos flujos deben tratar las raíces del asunto. La mejor manera de dar respuesta a este fenómeno es invertir en desarrollo, estabilidad, respeto a los derechos humanos, seguridad y buen gobierno de los países de origen de los inmigrantes, pues la pobreza, al igual que los conflictos, genera migraciones. En el ámbito interno, las políticas de integración son claves para disipar resentimientos que puedan generar inestabilidades y alteraciones del orden público.

LA INTERRUPCIÓN DE RECURSOS BÁSICOS

La dependencia energética es motivo de especial inquietud en el mundo occidental y principalmente en Europa. Nuestro continente es el mayor importador de petróleo y de gas del mundo. Las importaciones suministran cerca del 50% de la energía consumida actualmente y se prevé que en el año 2030 ascenderán al 70%. Esto significa que una interrupción prolongada de alguno de estos suministros podría tener graves consecuencias en la situación general de los países europeos.

La producción de estos recursos esenciales está concentrada en unas determinadas localizaciones y la distribución fluye por unas zonas geográficas concretas: Rusia, Centroeuropa, Mediterráneo, estrecho de Gibraltar y Atlántico.

En el caso de España, el petróleo supone el 53% de las fuentes primarias de energía, importando su práctica totalidad. Sobre un 30% del petróleo proviene del golfo Pérsico, un 14% de Nigeria y un 13% de Libia. Respecto al gas, España importa el 60% de Argelia y, en relación con los fosfatos, el 80% se importan del Magreb.

Una limitación al acceso libre al Mediterráneo y al Atlántico, por donde fluye el 80% de nuestro comercio exterior y el 90% de los sumi-

DÓNDE ESTAMOS

nistros energéticos a nuestro país, podría afectar gravemente al funcionamiento de la sociedad, por lo que ha de considerarse como un riesgo. Es importante destacar que ese riesgo es compartido por la mayoría de los países occidentales, especialmente los países de la Unión Europea y Estados Unidos. Por tanto, la proyección de estabilidad en esas áreas es de interés compartido.

POBREZA, ENFERMEDADES INFECCIOSAS Y DEGRADACIÓN MEDIOAMBIENTAL

La pobreza, las enfermedades infecciosas, la degradación del medio ambiente y los conflictos violentos se refuerzan mutuamente en un círculo vicioso. La pobreza está estrechamente vinculada con el estallido de los conflictos armados internos. Enfermedades tales como el paludismo y el sida siguen cobrándose numerosas víctimas y refuerzan la pobreza. Las enfermedades y la pobreza, a su vez, están relacionadas con la degradación del medio ambiente; el cambio climático aumenta la incidencia de enfermedades infecciosas como el paludismo. El estrés ambiental, provocado por una alta densidad demográfica, una escasez de tierras y otros recursos naturales, puede contribuir a conflictos violentos e incluso a la guerra.

La Estrategia de Seguridad Europea subraya en este aspecto que en una gran parte del mundo en desarrollo, la pobreza y la enfermedad causan increíbles sufrimientos y provocan una apremiante sensación de inseguridad. Casi 3.000 millones de personas, la mitad de la población mundial, viven con menos de dos euros diarios. Mueren 45 millones cada año de hambre y malnutrición. El sida es hoy una de las pandemias más devastadoras de la historia de la humanidad y un factor de fractura social. Las nuevas enfermedades pueden propagarse con rapidez y convertirse en amenazas de ámbito mundial.

Los países desarrollados, especialmente la Unión Europea y Estados Unidos, no pueden ser una isla de prosperidad rodeada de pobreza e inestabilidad. En un mundo globalizado, la pobreza, las enfermedades infecciosas y el medio ambiente afectan directamente a la estabilidad de las naciones, de las regiones y, consecuentemente, a la estabilidad mundial. Cualquier política en el ámbito mundial, regional o local tiene que ir dirigida a romper el círculo vicioso: pobreza (falta de desarrollo), mal gobierno y falta de seguridad.

DÓNDE ESTAMOS

La experiencia aprendida por las organizaciones internacionales como la Unión Europea en el campo de la ayuda a países en vías de desarrollo, resalta que las políticas de desarrollo basadas casi exclusivamente en aspectos económicos, comerciales y de ayuda humanitaria no son suficientes para romper ese círculo vicioso. La única manera de fracturarlo es afrontarlo de una manera integrada y coherente. Sin seguridad no existe desarrollo. Por tanto, las políticas de seguridad deben formar parte integrante de la estrategia de la comunidad internacional para declinar la pobreza. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas representan la voluntad y la ambición de la toda la comunidad internacional de dar respuesta al problema de la pobreza y del desarrollo en el mundo.

Riesgos y amenazas específicos

TERRORISMO INTERNO

El terrorismo de ETA sigue siendo, junto con el terrorismo internacional, la principal amenaza existente para España. Las diferentes formas de acción que utiliza esta organización terrorista son: el asesinato, la coacción, el chantaje y la destrucción de bienes privados. Además, atenta directamente contra los derechos fundamentales del ser humano, como la vida, la seguridad personal y familiar, la libertad de circulación y la de expresión. Igualmente atenta contra la seguridad política y económica de España.

La firmeza de la sociedad española, la unidad de sus representantes políticos y de los poderes del Estado sigue siendo clave en la eficacia contra el terrorismo de ETA.

LAS REIVINDICACIONES TERRITORIALES DE CEUTA Y MELILLA, ISLAS Y PEÑONES

Agresiones generalizadas a gran escala en el territorio español parecen poco probables a corto y medio plazo. No obstante, las reivindicaciones existentes sobre una parte del territorio español, es decir, sobre Ceuta y Melilla, además de Vélez de la Gomera, Chafarinas y Alhucemas por parte de Marrue-

DÓNDE ESTAMOS

cos, deben ser consideradas como un riesgo para los intereses españoles de seguridad. Debido a la situación estratégica de ambas ciudades y de las islas y peñones, España debe planear su estrategia sobre la base de los recursos nacionales propios, en caso de que no contase con el apoyo de sus socios en las distintas organizaciones internacionales. Diplomacia, Fomento de Medidas de Confianza, determinación y disuasión deben ser algunas de las variables principales en la ecuación de la seguridad en esos territorios españoles.

LAS LIMITACIONES DEL EJERCICIO DE LA SOBERANÍA

La presencia colonial británica en Gibraltar supone una limitación del ejercicio de la soberanía de España. Esa situación afecta directamente, entre otros aspectos, a la soberanía española sobre los espacios marítimos que rodean a la Península, así como a los riesgos derivados de la falta de transparencia de las actividades económicas y financieras que se llevan a cabo en el Peñón, aprovechando el estatus anómalo del mismo.

La normalización de esta situación anacrónica pasa por un acuerdo hispano-británico. Los Acuerdos de Córdoba de septiembre de 2006 del Foro de Diálogo Trilateral sobre Gibraltar –verja, pensiones, aeropuerto y telecomunicaciones– representan la solución de diversos problemas sobre la cooperación transfronteriza. Este hecho es un paso importante para la normalización de la situación de Gibraltar, pero requiere que las diplomacias de ambos países sigan esforzándose para finalizar definitivamente con un litigio existente entre dos Estados aliados y miembros de la Unión Europea.

VICENTE HUESO GARCÍA

Teniente coronel del Ejército del Aire.

QUÉ HACEMOS

La migración del concepto de «defensa» al de «seguridad y defensa»

Como ya hemos visto en los capítulos anteriores, los acontecimientos internacionales y la demanda de seguridad que nuestra sociedad ha ido sintiendo a lo largo de las últimas décadas, han transformado los conceptos básicos utilizados para definir el modelo de seguridad y de defensa. En el Documento de Estrategia Militar Española 2003 (ESME) se establece esta demanda de seguridad y la forma en que han evolucionado esos conceptos:

«La transformación sufrida en los últimos años por el concepto de seguridad trasciende ampliamente a la simple defensa de los espacios de soberanía. Este concepto abarca básicamente la defensa de la Nación, la seguridad de los ciudadanos y la estabilidad del orden internacional. La consecuencia natural es la dificultad de establecer separaciones taxativas entre seguridad interior y exterior, dado que ambas forman en realidad un todo continuo. Para las Fuerzas Armadas, sobre todo de los países occidentales, ello se ha traducido en que ya no se limitan a la defensa de sus territorios, sino al mantenimiento de áreas de estabilidad que eviten que las consecuencias de los conflictos exteriores lleguen hasta sus fronteras. Al mismo tiempo, se han visto implicadas de una manera creciente en misiones de seguridad interior y de protección frente a catástrofes naturales en colaboración con otros organismos del Estado con el fin de asegurar el bienestar del país en general, y el normal funcionamiento de las instituciones.»

QUÉ HACEMOS

A pesar de haberse producido esta migración en los conceptos, nuestro modelo formal de seguridad y de defensa no ha ido evolucionando de la misma forma, y prácticamente ha permanecido estático desde el año 1980, lo que puede hacernos replantear un nuevo modelo o simplemente remodelar el anterior.

El modelo propuesto en el ESME

Según establece el Documento ESME, encuadramos el modelo estratégico español dentro de la pirámide estratégica clásica descompuesta en tres niveles:

- Un primer nivel, el de la «estrategia nacional de seguridad», a nivel interdepartamental, en el que las autoridades políticas nacionales establecen la forma de alcanzar los «objetivos nacionales» y definen los «objetivos de seguridad y defensa». En nuestro caso, y debido a que no hay ningún documento formal donde se establezca esta Estrategia, se hizo corresponder en el ESME, con las sucesivas Directivas de Defensa Nacional (DDN) emitidas por el presidente del Gobierno.
- Un segundo nivel, el de la «estrategia de defensa», a nivel departamental, en el que el ministro de Defensa establece la forma de alcanzar los «objetivos de seguridad y defensa», definidos en el nivel anterior y se fijan los «objetivos de la defensa». Este nivel podría corresponder en el caso español, con la Revisión Estratégica de la Defensa (RED) del año 2003.
- Un tercer nivel propiamente militar, de responsabilidad del Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), en el que se establece el ESME, la forma en que las Fuerzas Armadas alcanzan los objetivos de defensa y se definen los «objetivos estratégicos militares», que en nuestro caso corresponde al ESME.

En ese mismo Documento, y según este modelo, asegurando los «intereses nacionales de seguridad», contribuimos a lo que denominamos «seguridad nacional», situación en la cual una Nación se «considera suficientemente protegida frente a cualquier riesgo o amenaza».

Asimismo, en el Documento se expresa el carácter instrumental de la Estrategia, es decir, la forma en que se deben alcanzar los objetivos definidos

QUÉ HACEMOS

en el nivel anterior, y se definen los objetivos para el siguiente. Así, la «estrategia nacional de seguridad» intenta garantizar los «intereses nacionales de seguridad», y define los «objetivos de seguridad y defensa». La «estrategia de defensa» intenta alcanzar los «objetivos de seguridad y defensa» y define los «objetivos de la defensa». El ESME, a su vez, trata de alcanzar los objetivos que le marca la «estrategia nacional de defensa» y define los «objetivos estratégicos militares». No todos los objetivos definidos en cada nivel deben ser alcanzados por el siguiente, pudiéndose alcanzar dentro del mismo nivel.

NECESIDAD DE ACTUALIZACIÓN DEL ESME

El ESME tuvo como origen, entre otros Documentos, en la RED, la DDN 1/2000 y la Ley Orgánica de de Defensa 6/1980, modificada por la Ley Orgánica 1/1984, y significó un desafío para nuestras Fuerzas Armadas. Tras la publicación de una nueva DDN 1/2004, de la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional (LODN), y de otras disposiciones y después del atentado del 11 de marzo de 2004 en Madrid y la consecuente utilización de las Fuerzas Armadas en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha contra el terrorismo, podría ser conveniente revisar algunos de sus planteamientos, aunque en esencia continúa siendo plenamente vigente.

Será necesario en un futuro revisar las misiones, para acomodarlas a las expuestas en la LODN, algunos aspectos de las capacidades, así como los esfuerzos de las Fuerzas Armadas, para acomodarlos a lo establecido en la DDN cuando se refiere a la «Transformación de las Fuerzas Armadas», y asimismo, podría ser conveniente revisar el papel de Iberoamérica en la «visión geoestratégica española», para adecuarlo a lo establecido en la citada DDN. Además, se considera conveniente, suplir algunas carencias que el modelo anterior pudiera tener.

Propuesta de un modelo actualizado

El modelo propuesto, heredero del modelo del año 1980 y del establecido en el ESME, avanza un paso más, intentando enlazar todos los conceptos que se podrían utilizar en un modelo de seguridad y de defensa.

Si desarrollamos el carácter instrumental que se citaba en el ESME, podríamos afirmar que por medio de la política se materializarán «fines

QUÉ HACEMOS

(intereses nacionales de seguridad)» en objetivos; por medio de la Estrategia esos objetivos se irán transformando en objetivos para los escalones inferiores; por medio del planeamiento, se transformarán los «objetivos en capacidades militares» listas y adiestradas para ser empleadas por los mandos operativos en las misiones que tengan que efectuar las Fuerzas Armadas.

Para poder explicar lo anterior de una forma más comprensible, intentaremos enlazar esas tres herramientas principales para transformar los «objetivos políticos» en misiones de las Fuerzas Armadas «política, estrategia y planeamiento», con cada uno de los niveles «seguridad, defensa y militar»:

- En el nivel de la seguridad, encontramos un cierto vacío documental. No existe formalmente documento de «política de seguridad», que podríamos llamar «directiva de política de seguridad», ni un documento de «estrategia nacional de seguridad», que en el ESME se estableció que corresponde a las sucesivas DDN, ni existe un mecanismo claro de «planeamiento de seguridad».
- En el nivel de la defensa, la «política de defensa» está recogida en el Documento Directiva de Política de Defensa (DPD), donde se establecen las líneas de actuación y las directrices precisas para el «planeamiento de la defensa». El secretario general de Política de Defensa, como principal colaborador del ministro en la dirección de la «política de defensa», será el encargado de la elaboración del proyecto de la DPD. En cuanto a la «estrategia de defensa», ya vimos que conceptualmente la RED podría ser comparable a esta estrategia. Por último, el «planeamiento de la defensa» está recogido en la Orden Ministerial 37/2005, de 30 de marzo, por la que se regula el «planeamiento de la defensa».
- En el nivel militar, no disponemos de una Directiva de Planeamiento Militar, pero sí disponemos de una «estrategia militar» y de la Orden Ministerial 37/2005, de 30 de marzo, por la que se regula el «planeamiento de la defensa», anteriormente citada para el «planeamiento militar».

Las sucesivas DDN, aunque formalmente se han hecho coincidir con la «estrategia nacional de seguridad», las podríamos considerar enmarcadas dentro de un área que abarcaría el nivel político, en los aspectos de «seguridad y defensa», y el nivel estratégico, en el aspecto de seguridad. Se con-

QUÉ HACEMOS

sidera muy conveniente, reubicar definitivamente la DDN, o cambiar su denominación.

Definiciones

CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL

Se entiende por seguridad:

«Situación libre y exenta de riesgo, peligro, amenaza o daño.»

Y por seguridad nacional:

«Situación en la que el normal desarrollo de la vida de la nación está protegida contra riesgos, peligros, amenazas o daños, exteriores o interiores».

Se puede definir seguridad compartida como:

«La seguridad común a las naciones que defienden un orden internacional asentado sobre unos determinados valores que consideran válidos.»

CONCEPTO DE DEFENSA NACIONAL

Aunque en la LODN no se establece una definición, la podríamos definir como:

«Disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la nación ante cualquier forma de agresión, peligro o amenaza de la misma.»

LAS POLÍTICAS

Política de seguridad:

«Instrumento que garantiza la identidad y supervivencia de los intereses nacionales de seguridad».

Aunque expresamente no existe un documento en que se vierta todo su contenido, sí existen documentos parciales en los distintos ámbitos de la

QUÉ HACEMOS

Administración que configuran esa política, y como ya vimos anteriormente, está citada en la DDN.

Política de defensa:

«La parte integrante de la política de seguridad que determina los objetivos de la defensa nacional y los recursos y acciones necesarias para obtenerlos.»

La LODN establece que corresponde a las Cortes Generales debatir las líneas generales de la «política de defensa». Señala que corresponde al Gobierno determinar la «política de defensa» y asegurar su ejecución. Responsabiliza al presidente del Gobierno de la dirección de la «política de defensa» y la determinación de sus objetivos, y al ministro de Defensa del desarrollo y ejecución de la «política de defensa». El Consejo de Defensa Nacional emitirá informes sobre las grandes directrices de la «política de defensa».

Política militar:

«La componente esencial de la política de defensa que determina la organización, preparación y actualización del potencial militar.»

Según establece la LODN, al ministro de Defensa le corresponde determinar y ejecutar la «política militar», no habiendo un documento formal que recoja la Directiva de Política Militar, que no se debe confundir con la Directiva de Planeamiento Militar del Planeamiento de la Defensa.

LAS ESTRATEGIAS

Estrategia nacional de seguridad:

«Estrategia nacional de seguridad es el arte mediante el que se dirigen, orientan y coordinan todas las energías y fuerzas de la nación hacia la preservación de los intereses nacionales.»

Como ya indicamos, no existe ningún documento formal donde se desarrolle. Sin embargo, en el ESME se establece que esta Estrategia corresponde a las sucesivas DDN.

En la exposición de motivos del Real Decreto 416/2006, por el que se establece la organización y el despliegue de la fuerza del Ejército de Tie-

QUÉ HACEMOS

rra, de la Armada, y del Ejército del Aire, así como de la Unidad Militar de Emergencias, se establece que:

«En las dos últimas décadas se ha producido un cambio sustancial en el ámbito de la seguridad y la defensa. Los riesgos y amenazas actuales son radicalmente distintos a los existentes durante la guerra fría. Son desde luego más difíciles de percibir aunque no por ello menos reales. En este escenario la estrategia española de seguridad y de defensa se basa en un sistema multilateral eficaz pues las respuestas aisladas no constituyen un factor adecuado de disuasión ni proporcionan una prevención efectiva, como han puesto de manifiesto los atentados terroristas de Nueva York, Madrid, Beslán y Londres, entre otros.»

Estrategia de defensa:

«El arte mediante el que se dirigen, orientan y coordinan todas las energías y fuerzas de la nación hacia la preservación de los objetivos que se le marquen al Ministerio de Defensa.»

La RED establece que:

«El concepto de RED apunta terminológicamente a una segunda lectura de una primera visión, es decir, de algo previamente existente. En realidad, nos encontramos ante el primer ensayo global de análisis profundo de todo lo que tiene que ver con la estrategia defensiva de nuestro país, tanto en su vertiente interior como en su vertiente internacional.»

Puede, por tanto, considerarse conceptualmente la RED como la «estrategia de defensa».

Estrategia militar:

«Estrategia militar es el arte de planificar, ejecutar y controlar las acciones de las Fuerzas Armadas cuyas relaciones se encuadran entre la política y el nivel operacional, para colaborar en la consecución de los objetivos de la defensa.»

Su base legal, la encontramos en la RED y en la LODN, que al establecer las funciones del JEMAD dice:

«e) elaborar y definir la Estrategia Militar.»

QUÉ HACEMOS

Concepción estratégica española

Es la forma que tenemos los españoles de entender nuestro papel en el mundo, afirmarnos como nación en el tablero internacional y definir nuestra vocación nacional y nuestros proyectos de futuro a través de nuestros condicionantes geográficos, históricos y políticos.

Como indica la DDN, la concepción estratégica española se basará en mantener una capacidad defensiva propia, que es factor de disuasión convencional y constituye una capacidad de respuesta genuinamente nacional, en la defensa colectiva y en la seguridad compartida de nuestros aliados.

Nuestra acción exterior se basa en el respeto escrupuloso a la legalidad internacional como medio para la resolución de los conflictos, debiendo cumplir las siguientes condiciones:

- Que exista una decisión previa de Naciones Unidas, o en su caso, otra organización multinacional de las que España forma parte.
- Que se acuerde con la participación activa del Parlamento.

Según nuestra concepción estratégica, en todo momento, será necesaria una utilización eficaz de los instrumentos políticos, diplomáticos, económicos y sociales para el arreglo de cualquier controversia y la prevención de conflictos, siendo la acción militar el último recurso.

NUESTRA VISIÓN GEOESTRATÉGICA

Según establece la «visión geoestratégica militar española» recogida en el ESME, el ámbito nacional de interés para las Fuerzas Armadas está representado por nuestros espacios de soberanía y la zona económica exclusiva, mientras que el ámbito regional está integrado por la zona euroatlántica, el Mediterráneo y el norte de África que constituyen un todo único. Ambos ámbitos conforman para España el área de estabilidad de capital interés, en la que se deberá realizar el mayor esfuerzo en la consecución de objetivos.

El resto de áreas geográficas constituye el denominado ámbito global, en el que se identifica un área de estabilidad de especial interés caracterizada, bien por su especial vinculación con España, o bien por su elevado nivel de conflictividad. Esta área incluye Iberoamérica, Oriente Medio y golfo Pérsico, Asia Central y África Subsahariana. Finalmente, el resto del mundo puede considerarse como un área de estabilidad de general interés,

QUÉ HACEMOS

en el cual la actuación de las Fuerzas Armadas tendrá un carácter altamente selectivo y se materializará fundamentalmente por medio de la cooperación militar. En concreto, la postura española contempla una visión global con un enfoque regional.

LA RELACIÓN PENTAGONAL

Como se deja adivinar en la DDN 1/2004, el marco de la seguridad y la defensa en España tiene una relación pentagonal.

Europa es nuestra área de interés prioritario, por lo tanto se tendrá que promover e impulsar la política europea de seguridad y de defensa.

Esta prioridad es compatible con una relación transatlántica robusta y equilibrada, por la que los aliados de ambos lados del Atlántico compartimos y defendemos los mismos principios y valores. España es un aliado firme y claramente comprometido con la Alianza Atlántica.

Además, nuestra nación mantiene una relación estrecha y consolidada con Estados Unidos articulada sobre la lealtad, el diálogo, la confianza y el respeto recíprocos.

El área del Mediterráneo es de un interés especial para nuestra nación. Por ello, se apoyan las iniciativas multilaterales de la Unión Europea, de la Alianza Atlántica y de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa dirigidas a la región mediterránea.

Iberoamérica es otra área preferente para España, por lo que la «política de defensa» intensificará las relaciones bilaterales y multilaterales con los países de la Comunidad Iberoamericana.

Contribución a las organizaciones de seguridad y de defensa

CONTRIBUCIÓN A LA OTAN

La arquitectura militar de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) permite que los medios militares que proporcionan las naciones aliadas puedan ser utilizados en operaciones de la Alianza. Para ello, se organiza en dos pilares fundamentales, la «estructura de mandos» y la «estructu-

QUÉ HACEMOS

ra de fuerzas». La primera pertenece en exclusividad a la Alianza, y está formada por cuarteles generales internacionales, pagados con fondos comunes, y con personal contratado por ésta o aportado por las naciones de forma voluntaria. La «estructura de fuerzas» está compuesta principalmente por cuarteles generales y fuerzas militares de las naciones miembros, que son puestos a su disposición bajo una determinada modalidad de mando, caso por caso, para realizar operaciones en nombre de la Alianza.

La combinación de estas dos estructuras debe permitir desarrollar todo el espectro de misiones de la Alianza en cualquier escenario y lugar a través de una serie de mecanismos, entre los que figuran de forma particular las operaciones CJTF⁶ y las de respuesta rápida con la iniciativa de la NRF⁷.

Desde su ingreso en la Estructura Militar de la Organización, España ha ido incrementando progresivamente su aportación, en particular desde la última revisión de la Estructura de Mandos y fuerzas de la OTAN, España se ha convertido en uno de los principales contribuyentes de la Alianza; alrededor de 450 cuadros de mando están distribuidos en los distintos Cuarteles Generales del Mando de Operaciones y del de Transformación así como del Estado Mayor Internacional y otras Agencias.

En lo que se refiere a la estructura de mandos merece mención especial el Cuartel General del Mando Componente Terrestre de Retamares (Madrid) (*CC-Land*). Este Cuartel General creado en la última Revisión de la Estructura del año 2002 tiene su origen en el Mando Conjunto Combinado Suroeste creado en el año 1988 en Retamares (Madrid). Mientras que éste tenía un carácter estático y un área de responsabilidad asignada, el *CC-Land* es un Mando Componente Terrestre con capacidad de controlar hasta tres cuerpos de ejército y en condiciones para intervenir tanto en el territorio de la Alianza como fuera de él.

El CC-Land constituye una excelente oportunidad para materializar de una forma directa y visible la presencia española en la OTAN pues además de que un teniente general español ejerce el mando de forma permanente de uno de los Cuarteles Generales de la Estructura de Mandos de la Alianza, permite que un buen número de militares españoles puedan desarrollar su trabajo y adquirir la experiencia y conocimientos de la Organización y del

⁶ Se corresponde con las siglas en inglés de Fuerza de Tarea Conjunto Combinada (*Combined Joint Task Force*).

⁷ Se corresponde con las siglas en inglés de Fuerza de Respuesta de la OTAN (*NATO Response Force*).

QUÉ HACEMOS

trabajo en un ambiente multinacional de una forma directa con un coste mínimo al estar en territorio nacional. Este Cuartel General está constituido por 530 efectivos de los que el 35% son españoles (187). En él se encuentran representadas 14 naciones de la Alianza además de España.

En lo que respecta a las actividades de este Cuartel General cabe destacar, además de su participación en los diversos ejercicios de adiestramiento y evaluación, y en particular a la preparación de las NRF, el importante papel que desarrolla en la misión de la OTAN en Sudán en apoyo a la Unión Africana, así como su contribución al seguimiento, y en su caso conducción de otras operaciones en curso. Además de lo anterior lleva a cabo una considerable actividad en el campo de la cooperación militar, tanto en el ámbito de los *Partnership for Peace* como en el Diálogo Mediterráneo, destacando en este campo el liderazgo para el acceso e integración de nuevos miembros de la Organización como es el caso de Eslovenia, Rumania y Hungría.

En lo que se refiere a la Estructura de Fuerzas, la principal contribución española se desarrolla en la aportación de los Cuarteles Generales de Alta Disponibilidad Terrestre y Marítimo, el primero de ellos con base en Bétera (Valencia) constituye el Cuartel General de Cuerpo de Ejército de Despliegue Rápido, con una composición de 400 efectivos de los que España aporta cerca de 325. En lo que respecta a la contribución a la Fuerza Marítima de Alta Disponibilidad la aportación española en lo que a personal se refiere es de 150 hombres y mujeres. En ambas estructuras se integran un importante número de unidades terrestres y aéreas respectivamente. También se integra personal español en otros cuarteles generales de fuerzas de alta disponibilidad terrestres y navales.

En lo que respecta al Ejército del Aire, cabe mencionar el Centro Conjunto de Operaciones Aéreas (CAOC) número 8 situado en la Base Aérea de Torrejón (Madrid). Con la nueva reorganización de la OTAN este CAOC desaparece, creándose en su lugar una base operativa avanzada que es una pequeña organización para el entrenamiento de tripulaciones con unos 20 efectivos. Además se crea en la Base Aérea de Morón (Sevilla) un elemento desplegable para el control aéreo compuesto por unas 150 personas.

Para terminar con la contribución a las fuerzas de la OTAN se debe hacer mención a las NRF. Esta iniciativa aprobada en Praga, como uno de los principales elementos para impulsar la transformación de la Alianza se propone crear una fuerza conjunta de unos 25.000 efectivos, tecnológicamente avanzada, flexible, desplegable, interoperable y sostenible, inclu-

QUÉ HACEMOS

yendo elementos terrestres navales y aéreos, disponible para acudir rápidamente dondequiera que sea necesario, cuando lo decida el Consejo.

La Estructura de Mando Conjunta para estas NRF la proporcionan sucesivamente los Mandos Operacionales de Brunssum, Nápoles y Lisboa, mientras que los Cuarteles Generales de sus Mandos Componentes son proporcionados por las Fuerzas de Alta Disponibilidad en rotaciones de doce o seis meses, a los que las naciones contribuyen con diferentes entidades de fuerzas con un periodo de «guardia» (*stand by*) de seis meses. España está siendo uno de los principales contribuyentes a esta iniciativa, habiendo liderado ya los componentes terrestres y navales, y estando previsto liderar el Mando Componente de Operaciones Especiales a partir del mes de julio de 2007.

Para finalizar, se debe mencionar la oferta que España ha realizado a la OTAN del Centro de Desminado Humanitario, el cual se encuentra en la localidad de Hoyo de Manzanares (Madrid) y en el que, entre otras actividades, se materializa la principal contribución española a la misión de la OTAN en Irak, habiéndose realizado hasta la fecha en este Centro, entre otras actividades, dos cursos de desminado para personal militar iraquí.

CONTRIBUCIÓN A LA PESD

La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tiene por objetivo permitir a la Unión Europea desarrollar sus capacidades civiles y militares de gestión de las crisis y de prevención de los conflictos a escala internacional. De este modo contribuye al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Con la PESD, Europa quiere alcanzar una mayor autonomía en materia de seguridad y defensa, sin necesidad de estar tan condicionada por los intereses estadounidenses, buscando su propio espacio global que le permite un mayor peso en la escena internacional; es decir «una Europa más activa, más coherente y más capaz», como termina diciendo la Estrategia de Seguridad Europea.

España ha mantenido y mantiene una importante contribución al Estado Mayor Militar (EUMS) con dos oficiales generales y 15 oficiales y suboficiales, lo que constituye el 10% del total del EUMS.

A diferencia de la OTAN, la Unión Europea no tiene una estructura de mandos permanentes, lo que crea dificultades en el planeamiento y con-

QUÉ HACEMOS

ducción de operaciones. En el nivel político-estratégico, la solución adoptada es la creación de una Célula Cívico-Militar en el Estado Mayor de la Unión Europea.

En lo que respecta a la contribución de fuerzas de las naciones a la PESD, la primera referencia es el ambicioso Objetivo General de Fuerzas (HLG) que pretendía aportar 60.000 hombres, y al que España contribuye con un 10%. Este HLG se ha demostrado una herramienta poco ágil a la hora de generar y utilizar las fuerzas de la Unión Europea. Consecuencia de ello fue la creación de los Grupos de Combate de la Unión Europea, más conocidos como *Battlegroups* (BG).

El BG se define como la mínima fuerza militar efectiva, coherente, creíble y desplegable rápidamente. Se basa en los principios de la multinacionalidad y voluntariedad y puede formarse bajo el concepto de *Framework Nation* (nación marco: Estados miembros o grupo de ellos que ofrecen voluntariamente asumir responsabilidades y «llevar el peso» en una operación sobre la que la Unión Europea ostenta el control político) o como una coalición multinacional de mando subordinado. En todo caso, la interoperabilidad y la efectividad constituyen los criterios clave para su configuración.

Se trata pues de un paquete integrado de fuerzas compuesto por un Batallón de Infantería reforzado con los apoyos al combate y de servicios al combate (contingente aproximado de 1.500 hombres) y con capacidades específicas adaptadas a las características de cada operación.

España es uno de los principales contribuidores. Además de aportar el BG basado en la Fuerza Anfibia Hispano-Italiana con contribuciones reducidas de Portugal y Grecia, ofrece, como nación marco, un BG en el que participan Francia y Alemania. En reciprocidad, España contribuye al BG basado en la Brigada Franco-Alemana.

Para finalizar se debe destacar la notable participación española en el desarrollo de capacidades de la Unión Europea a través de la Agencia Europea de Defensa, así como al Centro de Satélites de la Unión Europea desplegado en la Base Aérea de Torrejón (Madrid).

Contribución a las fuerzas e iniciativas multinacionales

- EUROCUERPO (EC). Es una fuerza multinacional creada en el año 1993 constituida por un Cuartel General en el que se integran como países miembros Alemania, Bélgica, España, Francia y Luxemburgo. Nuestra nación aporta el 21% en personal al esfuerzo del EC, lo

QUÉ HACEMOS

que para el Cuartel General se traduce en 180 hombres y mujeres. España aporta las Brigadas X y XI como fuerzas permanentes y otra serie de fuerzas afiliadas y dedicadas. Con independencia de que sus capacidades hayan sido ofertadas a la Unión Europea en el marco de la PESD, el EC es uno de las Fuerzas de Alta Disponibilidad de la Estructura de Fuerzas de la OTAN, lo que le ha permitido alcanzar un alto grado de operatividad habiendo sido empleado en operaciones reales en el marco de la Alianza en Kosovo y en Afganistán (ISAF).

- EUROFUERZAS. Están constituidas por una fuerza terrestre la Fuerza Operativa Europea (EUROFOR) y otra naval Fuerza Marítima Europea (EUROMARFOR). En ellas participan además de España, Francia, Italia y Portugal. EUROFOR tiene un Cuartel General permanente en Florencia con capacidad de llevar a cabo operaciones de entidad brigada y no tiene fuerzas atribuidas. En este Cuartel General se encuentran destinados 24 oficiales y suboficiales españoles. A diferencia del anterior, EUROMARFOR es una fuerza preestructurada y no permanente. Su mando es rotatorio entre los mandos navales de las naciones miembros.
- SIAF. La Fuerza Anfibia Hispano-Italiana es otra de las contribuciones españolas a las fuerzas multinacionales. Esta Fuerza es uno de los BG de la Unión Europea, habiendo sido el primero que fue activado en enero de 2006.
- GAE. El Grupo Aéreo Europeo es una iniciativa cuyo principal objetivo es mejorar la interoperabilidad entre las Fuerzas Aéreas de las siete naciones miembro: Alemania, España, Francia, Holanda, Italia, Portugal y Reino Unido. Su Cuartel General se encuentra en Gran Bretaña. Esta desarrollando el concepto de Ala Multinacional Desplegable y ha apoyado el componente aéreo de las NRF V y VI. España, además de los puestos rotatorios de director (teniente general), adjunto (general de brigada) y jefe de Estado Mayor (coronel), mantiene tres oficiales y un suboficial en el Estado Mayor.
- EAC. El Centro de Transporte Aéreo Europeo creado en el año 2004 y cuyo origen era la Célula de Coordinación del Transporte Aéreo Europeo, tiene como cometido fundamental mejorar la interoperabilidad y la eficacia en la utilización de los medios aéreos de transporte y reabastecimiento. En él se integran las mismas naciones que en el GAE más Dinamarca y Noruega. España aporta de forma per-

QUÉ HACEMOS

manente dos oficiales, además de los puestos rotarios de director y jefe de Estado Mayor, ambos de coronel.

- IAE. La Iniciativa Anfibia Europea la forman España, Francia, Holanda, Italia y Reino Unido siendo su finalidad la de incrementar la capacidad anfibia europea. No tiene estructura fija y su actividad la desarrolla por medio de grupos de trabajo en los que España actúa como parte de la SIAF con «una sola voz».
- SHIRBRIG La Brigada Permanente de Alta Disponibilidad responde a una iniciativa danesa, siendo una Brigada Multinacional no permanente al objeto de proporcionar a Naciones Unidas una fuerza con capacidad de despliegue rápido para ejecutar misiones de mantenimiento de la paz. La aportación española se limita a dos oficiales en su Cuartel General.

Misiones en el exterior

La reciente entrada en vigor de la LODN ha venido a establecer legalmente los requisitos para que las Fuerzas Armadas españolas puedan realizar misiones en el exterior y que no estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional, estableciendo las siguientes condiciones:

- Que se realicen por petición expresa del Gobierno del Estado en cuyo territorio se desarrollen o estén autorizadas en resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o acordadas, en su caso, por organizaciones internacionales de las que España forme parte, particularmente la Unión Europea o la OTAN, en el marco de sus respectivas competencias.
- Que cumplan con los fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y preservación de la paz, previstos y ordenados por la mencionadas organizaciones.
- Que sean conformes con la Carta de Naciones Unidas y que no contradigan o vulneren los principios del Derecho Internacional convencional que España ha incorporado a su ordenamiento, de conformidad con el artículo 96.1 de la Constitución.

La DDN 1/2004 también hace referencia expresa a la participación de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior, estableciendo:

QUÉ HACEMOS

«La actuación de nuestras Fuerzas Armadas en el exterior se enmarcará dentro de un multilateralismo eficaz, que requerirá el cumplimiento de dos condiciones: en primer lugar, que exista una decisión previa de Naciones Unidas o, en su caso, otra organización multinacional de las que España forma parte y, en segundo lugar, que se acuerde con la participación activa del Parlamento. Todo ello sin perjuicio del ejercicio de legítima defensa individual o colectiva, reconocido por el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas y plasmado en los tratados internacionales de defensa ratificados por España.»

En estas condiciones España se encuentra participando en las siguientes operaciones:

- En el marco de la OTAN:
 - KFOR (*Kosovo Force*): España participa con un contingente en torno a los 600 efectivos, encuadrado en la Fuerza de Tareas Multinacional Oeste bajo mando italiano.
 - ISAF (Fuerza de Asistencia Internacional de Seguridad, Afganistán): España participa con un contingente cercano a los 700 hombres y mujeres, pero que ha llegado a tener, durante las consultas electorales, entre 1.000 y 1.200 soldados, desplegados en la zona oeste del país. La contribución española, además del personal en los Cuarteles Generales, cuenta con un Equipo Provincial de Reconstrucción, una Compañía de Reacción Rápida y la participación en la base de apoyo avanzada, todo ello encuadrado en la Región Militar Oeste, cuyo mando lo ostenta un general italiano
 - *Active Endeavour* (Operación naval de vigilancia antiterrorista en el Mediterráneo): La participación de España varía, estando previsto en el año 2007 contribuir con un patrullero de altura y un submarino.
 - NTMI (Misión de Entrenamiento de las nuevas Fuerzas Militares y de Orden Público iraquíes): España no ha destacado fuerzas en Irak en el contexto de esta misión, si bien sí ha formado a algunos cuadros y expertos en cuarteles OTAN situados en España. También ha ofrecido cursos de desminado humanitario.
 - *Air Baltic Policing* (Policía Aérea en los Países Bálticos). No es una operación de apoyo a la paz como las anteriores, sino que se

QUÉ HACEMOS

enmarca como refuerzo a la capacidad de defensa aérea de los países Bálticos, España ha aportado dos aviones de combate y 80 efectivos entre pilotos y personal de apoyo, en la rotación que tuvo lugar entre julio y noviembre de 2006.

- En el marco de la Unión Europea:
 - ALTHEA: Misión que desarrolla la Unión Europea en Bosnia en la que España está participando con 550 soldados. Está previsto sufra una importante reducción en el año 2007, en cuyo caso se reducirá nuestra participación en algo más de un 50%.
 - EUFOR CONGO: Donde una fuerza de 130 efectivos ha contribuido hasta el 30 de noviembre de 2006 en el apoyo a la Misión de Naciones Unidas (MONUC) para el desarrollo de las elecciones en la República del Congo.
- En el marco de las Naciones Unidas:
 - UNIFIL: Tras los incidentes de los meses de julio y agosto de 2006 entre fuerzas de Israel y los grupos armados de Hizbollah en el sur del Líbano, Naciones Unidas resolvieron reforzar la misión de UNIFIL hasta un total de 15.000 efectivos. En esta misión España lidera uno de los sectores y aporta unos efectivos en torno a los 1.100 hombres y mujeres.

JUAN ESCRIGAS RODRÍGUEZ

Capitán de corbeta de la Armada.

JESÚS DE MIGUEL SEBASTIÁN

Coronel del Ejército de Tierra.

LA BASE ECONÓMICA E INDUSTRIAL DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA

El esfuerzo en seguridad y defensa

Este término se aplica al gasto continuado que realiza un país para, por un lado, protegerse de los riesgos y amenazas que pueden afectar a su población, a su bienestar y a su forma de vida, y por otro, para lograr, mantener o aumentar su capacidad militar operativa.

Capacidad militar y gasto en defensa, aunque son conceptos relacionados no son equivalentes, existiendo entre ellos diferencias substanciales. La capacidad militar es una variable fondo o *stock*, directamente relacionada con el capital militar acumulado en un determinado momento (sistemas de armas, infraestructuras, etc.) y con la cuantía, cualificación y adiestramiento de los efectivos humanos dedicados a la defensa. Por el contrario, el gasto militar es una variable flujo que se produce a lo largo de un determinado periodo temporal, habitualmente un año, que puede modificar cualitativa y cuantitativamente la capacidad militar.

Aunque es hasta cierto punto posible medir la capacidad militar, resulta bastante complicado por toda una serie de problemas, pues si bien está en buena medida relacionada con el factor capital y con el factor humano, afectados de los correspondientes exponentes que se refieren a la tecnología de las armas y a la cualificación y adiestramiento de los soldados, existen otros factores importantes de más difícil cómputo, como las capacidades estratégicas de los mandos militares, la voluntad de defensa del Gobierno y la motivación de los soldados. Para mayor complicación, en los últimos años han surgido nuevas e importantes funciones para las Fuerzas

Armadas, distintas de las tradicionales, como la participación en operaciones de gestión de crisis, de imposición y mantenimiento de la paz y humanitarias, que requieren capacidades adicionales y algo diferentes.

En definitiva, la valoración del esfuerzo en defensa se realiza a través del gasto militar, calculándose su volumen total y su peso relativo respecto al gasto público y al Producto Interior Bruto (PIB); examinando como se reparte entre los distintos usos (salarios, formación y adiestramiento, compra de bienes y servicios, adquisición de armas y equipos, subsidios y pensiones, etc.) y analizando su eficacia.

Las comparaciones internacionales son fundamentales para evaluar el tamaño y la eficacia (hasta cierto punto) del gasto militar, puesto que desde el punto de vista económico no se puede identificar un gasto óptimo, entendiendo por tal aquél que permite cumplir con los requerimientos de la seguridad y la defensa sin afectar negativamente al crecimiento del PIB, matizando esto en el sentido de que si falta un buen nivel de seguridad, difícilmente florece el desarrollo económico.

Llegados a este punto estamos ya en condiciones de medir –en términos relativos– el esfuerzo español en defensa, para lo cual lo comparamos con el de nuestros socios y aliados y con el de otros países relevantes, en términos de participación en el PIB.

Nuestro esfuerzo en defensa es muy bajo, situándose a la cola entre los países de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), lo cual puede colocarnos en una posición de insolidaridad con nuestros aliados, teniendo en cuenta que estamos dentro de la Alianza Atlántica en seguridad compartida, por lo que las contribuciones al esfuerzo conjunto deben tener cierto grado de homogeneidad. Asimismo, son muy relevantes las diferencias con países europeos próximos (Francia, Italia y Portugal), lo cual aún resalta más lo escaso de nuestro esfuerzo. Todavía más acusadas son las diferencias respecto a los países norteafricanos (Argelia y Marruecos) que prácticamente triplican el gasto relativo en defensa español.

El gasto en defensa tiene diversos componentes, el principal suele ser el pago de salarios a los miembros de las Fuerzas Armadas y al personal civil empleado en diversas funciones relacionadas; asimismo, se suelen computar en este capítulo las pensiones militares. En España estos gastos vienen suponiendo en torno al 55% del total. Otro capítulo importante, aunque de cuantía bastante inferior, es el gasto en bienes y servicios para las Fuerzas Armadas, que incluye variadísimas compras que van desde alimentos, carburantes, material ofimático, vestuario y vigilancia, hasta los

servicios sanitarios y de formación. En los últimos años una parte de los servicios se ha externalizado, lo que significa que lo realiza empresas privadas, liberando de esta forma personal de las Fuerzas Armadas para la realización de las funciones propias de los soldados, algo que tiene sentido en un contexto de escasez y carestía de este tipo de personal. El inconveniente puede estar en la dotación de tales bienes y servicios en operaciones en el exterior, aunque otros países, eso sí con presupuestos muy superiores, lo han resuelto de manera parece que satisfactoria.

El otro componente del gasto de seguridad y defensa lo realiza de forma preeminente, pero no exclusiva, el Ministerio del Interior, cuyo presupuesto a lo largo del último decenio ha crecido bastante, frente al práctico estancamiento en términos reales del esfuerzo en defensa, crecimiento que previsiblemente se mantendrá en los próximos años. Esto no es sino un claro reflejo de una mayor demanda social y de la creciente complejidad tecnológica de los equipos empleados por las Fuerzas de Seguridad. Así, la relación entre los gastos de personal y los de material, dentro del presupuesto del Ministerio del Interior, que antes estaban en 90/10, han pasado a 70/30.

La base industrial de la defensa

Una parte importante, aunque no mayoritaria, del esfuerzo en defensa se dedica a la adquisición de sistemas de armas y de otros medios no agresivos que precisan los Ejércitos para cumplir sus misiones habituales, entre los cuales cabe citar: los de transporte, de comunicaciones, equipos personales del combatiente, etc. Dada la trascendencia que tiene asegurar que ese equipamiento imprescindible se obtenga sin interferencias exteriores, los países con una cierta capacidad industrial han creado su propia industria de defensa, para cubrir, en mayor o menor medida y según su nivel de desarrollo, tales necesidades. En tal sentido, lo habitual en buena parte de las naciones europeas ha sido obtener por medios propios las armas, municiones y pertrechos que demandaban los ejércitos, para de esa manera tener garantías de contar con los precisos en caso de conflicto, evitando, a la vez, que trascendiese la cantidad y, muy especialmente, las características de lo fabricado. Esto supone, en definitiva, que a la industria de la defensa se la considera de forma generalizada un sector estratégico para la preservación de los intereses nacionales.

Sin embargo, no han sido la seguridad y la confidencialidad las únicas razones que explican que el objetivo de la autosuficiencia en el ámbito de las producciones militares haya sido un principio indiscutido, también han influido argumentos económicos de peso para justificar la conveniencia de poseer una potente industria nacional de defensa, entre los cuales cabe destacar: su contribución a la generación de empleo cualificado, su capacidad para actuar como motor del crecimiento industrial, su intensidad tecnológica y su carácter difusor de tecnologías avanzadas sobre todo el tejido manufacturero o efectos *spin off*.

El desarrollo de la industria de defensa española ha estado lastrado por el escaso presupuesto dedicado a compras de material y por su reducida competitividad, que le ha dificultado abrirse paso en los mercados exteriores. Precisamente la caída de los presupuestos del Ministerio de Defensa vinculada al final de la guerra fría hizo que emergiesen los principales problemas que estaban lastrando al sector, que aún no había logrado alcanzar un tamaño acorde con el nivel económico e industrial logrado por España. El bajo esfuerzo en defensa mantenido a lo largo de varias décadas tendrá consecuencias negativas en la primera mitad de los años noventa, pues nuestra industria militar, tomada en su conjunto, adolecerá de reducidas dimensiones; un nivel tecnológico medio-bajo; una excesiva orientación hacia el mercado interior, con la excepción de un reducido núcleo de empresas capaces de competir fuera; está excesivamente fragmentada, con predominio de muy pequeñas empresas; la gestión de las compañías públicas, que durante bastante tiempo fueron las mayores y más importantes, fue muy deficiente. Finalmente, buena parte de nuestra industria militar se había especializado en nichos productivos de demanda descendente y perspectivas inciertas.

A partir de mediados de la década de los noventa se inicia un nuevo periodo de crecimiento y cambio en la industria española de la defensa que llega hasta el momento actual. Son varios los factores que lo propiciarán, unos externos y otros internos. Entre los primeros cabe citar: los nuevos riesgos y amenazas surgidos tras el fin de la guerra fría; la plena participación en la OTAN y los importantes pasos que se dan en los años a caballo del cambio de siglo para la articulación en el seno de la Unión Europea de una creíble política común de seguridad y defensa, lo que nos obliga a una profunda renovación y actualización de nuestro equipo militar para hacerlo interoperable con el de nuestros socios y aliados. Entre los factores internos destacan: el paso hacia unas Fuerzas Armadas profesionales,

mucho menos numerosas que las basadas en la conscripción, pero que precisan de medios más avanzados y eficaces; la adopción de una hábil política de financiación de los grandes programas de adquisición de sistemas de armas avanzados, favoreciendo el gran esfuerzo en investigación y desarrollo que deben realizar las empresas involucradas en esos programas; asimismo, la decidida política de varios gobiernos de distinto signo político para incorporar a España como nación y a las empresas españolas con mayores capacidades a los grandes programas europeos de cooperación industrial militar. Tales programas son la respuesta europea para hacer frente a los problemas derivados de la excesiva dependencia respecto de Estados Unidos debido al desfase tecnológico, menor dimensión de las empresas, fragmentación de los mercados y encarecimiento de los sistemas de armas.

Entre los principales programas actuales de cooperación industrial en los que participa España cabe citar a los siguientes:

- Avión de combate *Eurofighter*, junto con Alemania, Italia y Reino Unido.
- Avión de transporte militar A-400M, en cooperación con Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo, Reino Unido y Turquía. Recientemente, Malasia y Suráfrica se han convertido en clientes.
- Helicóptero de combate *Tigre*, con Alemania y Francia.
- Helicóptero de transporte militar NH-90, en cooperación con varios países europeos
- Misiles aire-aire *Meteor* e *Iris-T*, y aire-superficie *Taurus*.
- Submarino clase *Scorpene*, franco-español, para la exportación.

Los programas europeos de cooperación industrial militar implican la colaboración entre gobiernos e industrias nacionales de dos o más países para, de forma conjunta, –mediante consorcios empresariales multinacionales– y gestión coordinada, diseñar, desarrollar, fabricar y mantener durante el ciclo de vida sistemas de armas avanzados para sus Fuerzas Armadas, en el entendimiento de que hacerlo de forma aislada resultaría extremadamente oneroso o está por encima de sus capacidades técnicas, económicas e industriales. La cooperación para ser eficaz exige que las naciones participantes dispongan de unas posibilidades tecnológicas, presupuestarias, industriales y empresariales relativamente homogéneas, pues, de no ser así, es difícil que se produzcan sinergias. Tal tipo de cooperación tiene dos dimensiones básicas: una macroeconómica, en el nivel de los

gobiernos; otra microeconómica, en el de las empresas. La primera implica la adopción de importantes decisiones relativas a la financiación del programa y al reparto entre las naciones participantes de las cargas que ello supone, además de un previo acuerdo respecto a los requisitos militares que debe cumplir el armamento a fabricar, unificación que suele realizarse a nivel de estados mayores. De forma simultánea, o posterior, se negocia la formación de consorcios industriales –segundo nivel– entre las empresas líderes nacionales que afrontarán el desarrollo y la fabricación del sistema de armas como contratistas principales, cuya participación en el consorcio suele ser proporcional al número relativo de unidades que adquirirá cada país. A partir de aquí se forman los consorcios que se precisen entre contratistas secundarios.

Obviamente, nuestra participación en los programas europeos de cooperación militar industrial ha exigido un incremento del esfuerzo financiero en equipamiento y ha presentado complejidades en la gestión, que unidas a interferencias políticas y a los tic proteccionistas o hegemónicos de ciertos países, han producido retrasos y encarecimientos en los programas, pero el saldo es muy positivo tanto a nivel nacional, como empresarial. Así, entre las principales ventajas obtenidas cabe destacar:

1. Por primera vez en muchas décadas nuestros Ejércitos van a contar con sistemas de armas avanzados en cuyo diseño, desarrollo y producción intervienen las empresas españolas, con las garantías que de ello se derivan.
2. La incorporación a nuestras Fuerzas Armadas de esos sistemas de armas van, por fin, a modernizar su equipamiento y con ello su eficacia y capacidad de disuasión, lo cual contribuye positivamente al mantenimiento de la paz.
3. Disponer de tales sistemas de armas nos permite participar en términos de igualdad con nuestros socios y aliados en ejercicios y misiones conjuntas internacionales, dado que garantiza la interoperatividad.
4. Entre los años 1995 y 2005, las exportaciones de material de defensa casi se han quintuplicado, mientras que las importaciones se han reducido en torno a un tercio. Como consecuencia de ello, la tasa de cobertura del comercio exterior de material de defensa ha mejorado notablemente, pasando a ser exportadores netos.
5. Para las empresas españolas participantes en los programas como contratistas principales o secundarios ha supuesto su plena incorpo-

ración, en sus respectivos ámbitos de actuación, a las más avanzadas tecnologías, lo cual está generando efectos *spin off* sobre buena parte del tejido industrial.

6. Se ha incrementado de forma notoria la competitividad de las empresas del sector, algunas de las cuales han cosechado éxitos espectaculares en los mercados exteriores, ganando concursos nacionales abiertos e introduciéndose en mercados tan difíciles como el norteamericano.

En la actualidad, la industria española de defensa es todavía de dimensión reducida respecto a la británica, francesa, alemana o italiana, favorecidas por presupuestos militares que quintuplican o triplican a los españoles. En el conjunto europeo, la industria militar española se sitúa bastante lejos de las anteriores, como líder del grupo intermedio, con Suecia y Suiza, aunque la lógica aspiración, dadas las dimensiones de nuestra economía, el tamaño de nuestra población y nuestra situación estratégica, es la de formar parte del grupo de las mayores. En cuanto al tamaño de las empresas, la desventaja es aún mayor, debido a una gran fragmentación de la oferta, aunque ello no asegure competitividad en el mercado nacional, pues la mayor parte de las pequeñas y medianas han optado por refugiarse en nichos de mercado minúsculos, en unos casos, o en la subcontratación, en otros, con una fortísima dependencia de un gran cliente, lo que las convierte en satélites de una principal. No obstante, algunas de las que podemos considerar como líderes nacionales, concretamente tres de ellas, están entre las 100 mayores del mundo en este ámbito, si bien bastante alejadas de los grandes conglomerados europeos y mucho más de los norteamericanos.

En lo relativo a propiedad y control, desde finales del pasado siglo se ha dado un intenso proceso privatizador que ha reducido la participación pública –realizada a través de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), sucesora del Instituto Nacional de Industria– a mínimos, en la línea de lo que viene sucediendo en la mayoría de los países europeos. Actualmente, de participación pública mayoritaria sólo se encuentra Navantia (ex Izar, ex Bazán), en el sector de la construcción naval, que está entre las cinco mayores europeas. En el segmento de plataformas aéreas, CASA (de propiedad enteramente pública) se integró en el año 1999 en el consorcio europeo EADS, en el cual la SEPI tiene una mínima participación –del 5,4%– y escaso control. Otra de las empresas importantes del

sector: ITP, dedicada a motores aeronáuticos, que tuvo participación estatal, es ahora mayoritariamente privada, pero con una importante participación de un socio tecnológico británico, la Rolls Royce. En plataformas terrestres, la también pública E. N. Santa Bárbara, fue adquirida en el año 2000 por el gigante norteamericano General Dynamics. Finalmente, en el sector de electrónica de la defensa se privatizó Indra, ya lo era parcialmente, manteniéndose bajo control privado nacional y situándose entre las primeras de Europa en su campo.

Las citadas, y algunas otras de muy inferior dimensión, han mejorado notablemente sus capacidades tecnológicas y competitivas en los últimos años, como lo prueba el hecho de poder participar en programas europeos de cooperación industrial y en concursos nacionales abiertos, con claras repercusiones en las exportaciones. En este sentido, es importante señalar que algunas se han posicionado entre las que lideran determinados nichos de mercado, como submarinos convencionales, simuladores de plataforma, aviones de transporte militar medios y ligeros, fragatas, electrónica de mantenimiento, etc. Como aspecto negativo debe destacarse la inexistencia de importantes áreas productivas, como la fabricación de helicópteros (se solucionará en breve, siquiera de forma parcial) y de misiles.

A pesar de los favorables resultados cosechados a lo largo del último decenio, el sector pasa por un momento crítico. A generar tal situación han contribuido los intensos procesos de concentración iniciados por la industria norteamericana desde principios de los años noventa, siguiendo una estrategia darwiniana auspiciada desde el Pentágono, y los que vienen desarrollándose en Europa más recientemente, los cuales han mutado profundamente en un contexto industrial de la defensa, cada vez más competitivo, con empresas de enormes dimensiones y con la necesidad de invertir cada vez mayores recursos en investigación, desarrollo e innovación si se quiere continuar en el mercado, a lo cual debe añadirse una sutil pero relevante acción interventora de los gobiernos a favor de los intereses nacionales. Dentro del tejido industrial español de la defensa no se han producido apenas integraciones, fracasando algunos tibios intentos, lo que contrasta abiertamente con lo sucedido en Europa y en Estados Unidos. Por ello, existe un grave problema de dimensión que es preciso afrontar con urgencia. Esto implica que, simplemente mantener la situación actual de nuestra industria de defensa –sin duda la mejor históricamente– no tiene demasiado futuro. Es necesario continuar con el

esfuerzo realizado e, incluso, incrementarlo, tanto por parte de las empresas, como por parte de las autoridades responsables, para acercarnos a los niveles de los países europeos más avanzados en este ámbito.

JOSÉ MARÍA GARCÍA ALONSO
*Catedrático de Economía Aplicada
de la Universidad San Pablo-CEU.*

A MODO DE CONCLUSIONES

El lector que haya tenido la paciencia de llegar hasta estas líneas, ya ha podido observar que cuanto antecede ha tratado de obtener los objetivos que en la «Introducción» de este *Documento* se postulaban:

«Definir con la mayor claridad posible la posición de España en el mundo referida a los asuntos de la seguridad y la defensa, buscando el conocimiento y apoyo de la opinión pública española al respecto.»

Y así, se ha pretendido presentar de una manera tan ordenada y completa como el equipo de trabajo ha sido capaz de redactar, la situación actual de nuestras estrategias de seguridad y defensa, tanto en sus estructuras como en sus procedimientos.

Sin embargo, un repaso al conjunto de artículos que incluye el *Documento*, permite vislumbrar que tales estructuras y tales procedimientos parecen precisar de una revisión en algunos de sus aspectos y, asimismo, que conceptos de la mayor trascendencia y actualidad, como es el caso del de «seguridad», no encuentran un encuadre perfecto en nuestra normativa, a pesar de ser la misma muy reciente en algunos casos.

Lo anterior nos permite definir la conclusión tal vez más importante de todo el conjunto del trabajo, como es la de haber alcanzado un objetivo no buscado *a priori*, pero que pudiera añadirse a los que acabamos de señalar. Me estoy refiriendo al de tratar de alertar a cuantos tienen gravísimas responsabilidades nacionales en el campo de la estrategia de seguridad y de defensa de que todo nuestro entramado normativo, siendo válido, se nos está quedando obsoleto ante la rapidez con que se están produciendo los cambios estratégicos en dichas materias en un mundo globalizado que ha

A MODO DE CONCLUSIONES

pasado en breves años de una estructura bipolar a una unipolar y, casi sin solución de continuidad, a una multipolar.

El concepto de seguridad se está ya manejando en todas las naciones con un alto nivel de desarrollo político. Sin embargo, de una manera formal, nuestras estructuras y nuestros procedimientos se han quedado reducidos al más estrecho campo de la defensa, hoy superado por el referido concepto de seguridad. Posiblemente, a la postre, no se trate más que de una indispensable variación de denominaciones, acompañada de la necesaria apertura mental a una nueva estrategia global que debe entender la seguridad como un todo que abarca a la casi totalidad de aspectos que el Estado regula y vigila y que, al fin, deben repercutir en el bienestar de sus ciudadanos.

Asimismo, el trabajo ha incluido, como se ha podido comprobar, una serie de definiciones, no normativas pero que sería preciso que lo fueran para que, cuantos trabajamos en este campo, estemos hablando de lo mismo cuando manejamos un cierto concepto. Sería de desear que, por quien tenga autoridad para ello, tales definiciones, o las que se consideren más oportunas, reciban el respaldo legal en documentos de carácter oficial, lo que facilitaría enormemente la labor común de expertos, investigadores y hombres públicos a que acabo de referirme.

En estos primeros balbuceos del nuevo siglo el mundo está cambiando a un ritmo imparable. Cada mes, cada semana surgen nuevas arquitecturas de seguridad, globales, regionales o para ésta a aquella situación. El excelente y documentado resumen del panorama estratégico mundial, que el general Argumosa presentó en el número de diciembre del año pasado en la revista *Ejército*⁸ nos permite vislumbrar por donde se mueven tales cambios, la globalidad de muchos de ellos y la absoluta necesidad de que España, por su situación geoestratégica, su historia y su presente cultural, político y económico, no esté al margen de los mismos y se mantenga en el campo de la estrategia y la seguridad, en el lugar global que le corresponde, lo que es tanto como decir entre los diez o quince primeros países del mundo.

Por todo ello, nuestras estructuras y nuestros procedimientos referidos a las estrategias nacionales de seguridad y de defensa, que este trabajo ha

⁸ ARGUMOSA PILA, Jesús Rafael (2006): «El “Gran Juego” del siglo XXI», en revista *Ejército* número 789, diciembre de 2006.

A MODO DE CONCLUSIONES

pretendido mostrar, requieren una puesta al día pronta y, a la vez, suficientemente flexible para irse adaptando a los inmediatos cambios que, de seguro, se van a continuar produciendo en nuestro entorno inmediato y en entornos más alejados en el espacio pero no en el interés de España ni en la seguridad de los españoles.

Porque, al fin, de eso es de lo que se trata. Los hombres y los medios de las Fuerzas Armadas, todo el entramado de la defensa, no son sino un medio, uno de los muchos medios de que las autoridades de la Nación, de que el Estado dispone para alcanzar lo que ya no es un medio, sino un fin en sí mismo, la obtención de la seguridad, entendida como esa inalcanzable entelequia, hacia la que hemos de tratar de aproximarnos al máximo y que la Real Academia Española nos muestra cuando define el concepto de seguro como «libre y exento de todo peligro, daño o riesgo».

JORGE ORTEGA MARTÍN

General de división del Ejército de Tierra (R).

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidente: D. JORGE ORTEGA MARTÍN
General de división del Ejército de Tierra (R).

Secretario: D. ÁNGEL PLAZA RODRIGO
Coronel del Ejército de Tierra.

Vocales: D. JESÚS DE MIGUEL SEBASTIÁN
Coronel del Ejército de Tierra.

D. VICENTE GARRIDO REBOLLEDO
Director del Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE).

D. JOSÉ MARÍA GARCÍA ALONSO
Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad San Pablo-CEU.

D. VICENTE HUESO GARCÍA
Teniente coronel del Ejército del Aire

D. JUAN ESCRIGAS RODRÍGUEZ
Capitán de corbeta de la Armada.

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que refleje, necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación.

DOCUMENTOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA

1. Visión española del África Subsahariana: seguridad y defensa.
2. Futuro de Kosovo. Implicaciones para España.
3. Actuación de las Fuerzas Armadas en la consolidación de la paz.
4. El futuro de la OTAN después de Riga.
5. La cooperación militar española con Guinea Ecuatorial.
6. El control de los flujos migratorios hacia España: situación actual y propuestas de actuación.
7. Posible evolución de Afganistán. Papel de la OTAN.



MINISTERIO
DE DEFENSA

SECRETARÍA
GENERAL TÉCNICA

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE
DOCUMENTACIÓN Y
PUBLICACIONES



ISBN 84-9781-331-0



Documentos de Seguridad y Defensa