

DEFENSA: ESTADO Y SOCIEDAD
EL CASO DE ESPAÑA

DEFENSA: ESTADO Y SOCIEDAD
EL CASO DE ESPAÑA

JESÚS RAFAEL ARGUMOSA PILA
(Editor)

Salamanca – Stockholm 2018

© 2018 European Institute of International Studies
37005 Av. Agustinos Recoletos 2, Salamanca, Spain.
Internet: www.ieeiweb.eu

Some rights reserved
1 2 3 4 19 18 17 16

This work is a product of the staff of The European Institute of International Studies with external contributions. The findings, interpretations, and conclusions expressed in this work do not necessarily reflect the views of The European Institute of International Studies, its Board of Directors, or the Board of Advisers. The European Institute of International Studies does not guarantee the accuracy of the information included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of The European Institute of International Studies concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Nothing herein shall constitute or be considered to be a limitation upon or waiver of the privileges and immunities of The European Institute of International Studies, all of which are specifically reserved.

Rights and Permissions



This work is available under the Creative Commons Attribution 3.0 IGO license (CC BY 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. Under the Creative Commons Attribution license, you are free to copy, distribute, transmit, and adapt this work, including for commercial purposes, under the following conditions:

Attribution—Please cite the work as follows: European Institute of International Studies. Salamanca: EIIS. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

Translations—If you create a translation of this work, please add the following disclaimer along with the attribution: This translation was not created by The European Institute of International Studies and should not be considered an official European Institute of International Studies translation. The European Institute of International Studies shall not be liable for any content or error in this translation.

Adaptations—If you create an adaptation of this work, please add the following disclaimer along with the attribution: This is an adaptation of an original work by The European Institute of International Studies. Views and opinions expressed in the adaptation are the sole responsibility of the author or authors of the adaptation and are not endorsed by The European Institute of International Studies.

Third-party content—The European Institute of International Studies does not necessarily own each component of the content contained within the work. The European Institute of International Studies therefore does not warrant that the use of any third-party-owned individual component or part contained in the work will not infringe on the rights of those third parties. The risk of claims resulting from such infringement rests solely with you. If you wish to re-use a component of the work, it is your responsibility to determine whether permission is needed for that re-use and to obtain permission from the copyright owner. Examples of components can include, but are not limited to, tables, figures, or images.

All queries on rights and licenses should be addressed to the European Publishing Division, The European Institute of International Studies, 37005 Av. Agustinos Recoletos 2, Salamanca, Spain; e-mail: secretaria@ieeiweb.eu

ISBN: 978-84-09-06596-7
Depósito Legal: AV-95-2018
Edita: Jesús Rafael Argumosa Pila

Printed in Spain
Kadmos, Salamanca

ÍNDICE

Presentación	9
Acerca de los autores	11
Prólogo	
<i>Eduardo Serra Rexach</i>	19
Capítulo 1	
Política de Defensa	
<i>Alfonso Candón Adán</i>	43
Capítulo 2	
Estrategia de Defensa	
<i>Jesús Rafael Argumosa Pila</i>	67
Capítulo 3	
Diplomacia de Defensa	
<i>Antonio Núñez y García-Saúco</i>	99
Capítulo 4	
Cultura de Defensa	
<i>Rafael Calduch Cervera</i>	133
Capítulo 5	
Educación de la Defensa	
<i>Francisco Javier Casas Álvarez</i>	157
Capítulo 6	
Ética de la Defensa	
<i>Juan Antonio Moliner González</i>	183

ÍNDICE

Capítulo 7	
Sociología de la Defensa	
<i>Juan Díez-Nicolás</i>	215
Capítulo 8	
Industria de Defensa	
<i>Antonio Fonfría Mesa</i>	247
Capítulo 9	
Economía de la Defensa	
<i>José Lorenzo Jiménez Bastida</i>	271
Capítulo 10	
Tecnología de la Defensa	
<i>Antonio Martínez González</i>	309
Capítulo 11	
Europa de la Defensa	
<i>Mario Torres Jarrín</i>	337
Conclusiones	
<i>Jesús Rafael Argumosa Pila</i>	359

PRESENTACIÓN

Este libro es el resultado de un trabajo de investigación desarrollado en el marco de la Cátedra de Estudios Estratégicos del Instituto Europeo de Estudios Internacionales.

Aunque en los últimos tiempos, en especial durante los primeros años de este siglo, la Defensa está adquiriendo en España un alto protagonismo como consecuencia del entorno estratégico de seguridad complejo y fracturado, marcado por una gran incertidumbre, volatilidad e inestabilidad, que amenazan nuestros intereses nacionales y nuestra forma de vida, lo cierto es que, en nuestro país, los ciudadanos no sienten ni conciben a la defensa como un asunto de Estado ni, mucho menos, como un asunto de la sociedad que está a su disposición para garantizar su libertad, su bienestar y su prosperidad.

En realidad, la Defensa, como actividad y función, está interrelacionada no solo con el Estado, y sus principales funciones como la política, la estrategia o la diplomacia, la guerra y la paz, sino con muchos aspectos de la sociedad, desde la cultura y la educación hasta la economía, la industria y la tecnología, pasando por la sociología y los valores éticos. Y no es solo que la Defensa garantice la seguridad, los derechos y la normalidad en el funcionamiento de todas estas actividades, sino que debiera estar ya profundamente integrada en el entramado de convivencia colectiva común a todos los miembros de nuestra sociedad, es decir, a todos los ciudadanos.

El libro que el lector tiene en sus manos tiene un contenido particularmente divulgativo de la configuración de la Defensa desde, prácticamente, todos los puntos de vista posibles, lo que por un lado facilita el conocimiento de cada uno y, por otro, hace más completa la comprensión global, al objeto de que pueda servir de guía vehicular para que los ciudadanos españoles conozcan con mayor profundidad las singularidades de la defensa como un activo importante y necesario del estado y de la sociedad.

No quiero terminar con esta presentación sin agradecer la colaboración generosa y altruista de todos los autores que han colaborado en este libro que con su talento, experiencia y buen hacer, desde un exministro hasta varios

PRESENTACIÓN

generales pasando por diputados, embajadores, directores de instituciones oficiales y civiles, y profesores de distintas universidades han proporcionado un excelente conocimiento, enriquecimiento y divulgación de la defensa, como asunto de estado y como asunto de la sociedad.

Jesús Rafael ARGUMOSA PILA
Director de la Cátedra de Estudios Estratégicos del IEEI

ACERCA DE LOS AUTORES

EDUARDO SERRA REXACH

Nació en Madrid en 1946. Estudió el bachillerato en el Instituto Ramiro de Maeztu y la carrera de Derecho en la Universidad Complutense de Madrid. En 1974 ingresó, con el número uno, en el Cuerpo de Abogados del Estado.

La mitad de su vida profesional la ha dedicado a la Administración Pública, siendo el único español que ha ostentado altos cargos con los tres partidos gobernantes desde la democracia: Con UCD, ejerció como jefe del Gabinete del Ministro de Industria y Energía (1977-1979), secretario general del Consejo de Administración del INI (1979-1982) y subsecretario de Defensa. Con el PSOE fue secretario de Estado de Defensa (1984-1987) y con el PP, ministro de Defensa (1996-2000).

En el sector privado ha ostentado diferentes cargos: presidente de Telettra España, presidente de Cubiertas MZOV, presidente de Peugeot-Talbot España, presidente y fundador de Airtel y presidente de UBS España.

Eduardo Serra ha dedicado parte de su vida a colaborar con organizaciones benéficas y sin ánimo de lucro; ha sido director general y presidente de la Federación de Ayuda contra la Drogadicción (FAD) (1987-1996), presidente del Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE) (1989-1996), presidente del Real Patronato del Museo del Prado (2000-2004) y presidente Fundador del Real Instituto Elcano (2000-2004).

En la actualidad es presidente de la Consultora Eduardo Serra y Asociados, vicepresidente de Everis, presidente de la Fundación Transforma España, presidente de la Fundación España Constitucional, así como consejero y patrono de diversas entidades españolas y extranjeras.

ALFONSO CANDÓN ADÁN

Es diplomado de Graduado Social por la Universidad de Cádiz, postgrado en Experto en Inteligencia Económica y Seguridad por la Universidad

Pontificia Comillas ICADE, postgrado en Experto en Defensa Nacional por la Universidad Juan Carlos, así como diplomado en Defensa Nacional por la Escuela de Altos Estudios de la Defensa del CESEDEN.

Ha sido alcalde-presidente del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María, presidente de diferentes Consejos de Participación Ciudadana: Distrito, Medio Ambiente, Turismo. Juventud, Seguridad, Salud, Consumo, Mujer, Económico y Social, Servicios Sociales, entre otros.

Asimismo, ha sido diputado nacional por Cádiz en las Legislaturas X, XI y XII, vocal adjunto de la Comisión de Defensa en la X Legislatura, vocal de la Comisión de Defensa en la XI Legislatura y ponente de la Ley Orgánica 14/2015 de 4 de octubre del Código Penal Militar.

Actualmente es vicepresidente 2.º de la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados, portavoz adjunto de la Comisión de Empleo y Seguridad Social, así como miembro de la subcomisión para el estudio del régimen profesional de los militares de tropa y marinería de las Fuerzas Armadas.

JESÚS RAFAEL ARGUMOSA PILA

General de división del Ejército de Tierra. Diplomado de Estado Mayor, de Mando de Unidades Paracaidistas, de Educación Física, de Vías de Comunicación y del Colegio de Defensa de la OTAN (NAFDECOL). Además, es Diplomado de Estudios Estratégicos de la UNED y diplomado de Defensa Nacional por la EALEDE del CESEDEN.

Profesor en la Escuela de Estado Mayor, ha sido jefe del Batallón Mixto de Ingenieros de la Brigada Acorazada XII, jefe del Regimiento de Ingenieros Nº1 de la División Acorazada y jefe de la Sección de Estrategia del Estado Mayor Conjunto (EMACON). Como jefe de la División de Estrategia y Cooperación Militar del EMACON dirigió la redacción del documento *Nuevos Retos. Nuevas Respuestas, Estrategia Militar Española*. Por último, fue jefe de la Escuela de Altos Estudios Militares del CESEDEN.

Asimismo, ha publicado cerca de tres centenares de artículos sobre Geopolítica, Estrategia, Seguridad y Defensa en diferentes revistas y periódicos civiles y militares.

ANTONIO NÚÑEZ Y GARCÍA-SAÚCO

Es doctor en Filosofía y Letras, licenciado en Derecho y Ciencias Políticas y Económicas. Diplomado en Altos Estudios Europeos; en OOII y en RRII (2 años).

Ha sido secretario general del Real Patronato de Educación y Atención a Deficientes, director general de Educación Especial; del Servicio Exterior; de Relaciones Culturales y Científicas y Adjunto Civil al director del CESEDEN.

Ha desempeñado las funciones de embajador en Guinea Ecuatorial, Rumanía, Australia y Nueva Zelanda, ante los OOII de la ONU en Viena y en Suecia y Embajador en Misión Especial para Asuntos de no Proliferación.

Ha sido consultor de la OCDE, experto de la UNESCO, presidente del Comité Organizador de la Conferencia Mundial de la UNESCO 1981, miembro del Comité del Patrimonio Mundial de la UNESCO, gobernador y presidente de la Junta de Gobernadores del OIEA, presidente en la Conferencia de Revisión del TNP: ONU, Nueva York 2005, negociador español de la Convención contra la Corrupción y Convención contra el Crimen Organizado, Consejero y Presidente de IDEA, asesor diplomático de la OI para el Diálogo Interreligioso e Intercultural.

RAFAEL CALDUCH CERVERA

Nacido en Pedralba (Valencia) en 1952. Es licenciado en Ciencias Políticas (1974) y obtuvo el Premio Extraordinario de Licenciatura. Es doctor en Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales por la Universidad Complutense de Madrid (1979). Diplomado en Altos Estudios Militares por el CESEDEN (1996) y catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid.

Ejerció como director del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (2000-2003), mismo cargo que ocupó en el Departamento de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (2008-2012).

Diputado en el Congreso en la X Legislatura (2015), coordinador del Máster Oficial de Política de Defensa y Seguridad Internacional en colaboración con la ESFAS (2014-2016), director de 25 tesis doctorales, todas ellas con la máxima calificación, autor de cuatro libros y de más de 50 artículos

científicos y comentarista de Política Internacional en distintos medios de comunicación desde 1989.

Ha recibido la Cruz al Mérito Aeronáutico con distintivo blanco.

FRANCISCO JAVIER CASAS ÁLVAREZ

Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, máster en Derecho Europeo por la Universidad Libre de Bruselas y máster en Defensa Nacional por la Universidad Rey Juan Carlos. Responsable relaciones con la CEE en el Ministerio de Planificación al Desarrollo, subdirector general de Emigración en el Ministerio de Trabajo y Consejero Laboral, embajadas de España Londres y Dublín (1984-1989).

En 1990 ocupó el cargo de subdirector general de Cooperación con Iberoamérica. Posteriormente fue director de gabinete de la presidenta de la Agencia Española de Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores. En 2001 fue nombrado director del gabinete del secretario general de Política de Defensa en el Ministerio de Defensa. Asimismo, ha sido asesor del jefe del Estado Mayor de la Defensa, destinado en el gabinete de ministro.

Desde 2008 a 2011 fue secretario general Patrimonio Nacional y seguidamente fue nombrado director de la División de Asuntos Estratégicos y Seguridad en el Ministerio de Defensa. Desde marzo de 2012 es el director de la División de Coordinación y Estudios de Seguridad y Defensa.

Cruz Oficial Orden de Isabel la Católica, Cruz Mérito Naval, Cruz Mérito Militar, Cruz de Plata Mérito Guardia Civil.

JUAN ANTONIO MOLINER GONZÁLEZ

General de División del Ejército del Aire. Paracaidista, diplomado de Estado Mayor y Defensa Nacional del CESEDEN. Licenciado en Filosofía y Ciencias de la Educación (Psicología) por la Universidad de Granada, es diplomado superior en Psicología Militar. máster en Paz, Seguridad y Defensa por el IUGM/UNED.

Profesor en el Centro de Selección de la Academia General del Aire y Ala 78, ha sido jefe de estudios de la Escuela de Técnicas Aeronáuticas, subdirector de enseñanza del Ejército del Aire, jefe del Órgano de Dirección de

la Dirección General de Política de Defensa, director del Gabinete Técnico de la Secretaría General de Política de Defensa y secretario de la Comisión Interministerial de Defensa.

Ha estado destinado en el Estado Mayor Militar de la Unión Europea (Bruselas) y ha ejercido como observador militar de Naciones Unidas en Bosnia.

JUAN DIEZ NICOLÁS

Licenciado y doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid, y máster en Sociología por la Universidad de Michigan (Ann Arbor). Catedrático emérito de la Universidad Complutense. Profesor visitante y co-director del Seminario Internacional Encuesta Mundial de Valores en la Universidad de Almería. *Chair* del Comité Asesor Científico del *World Values Survey*.

Fue director-fundador del CIS y de una decena de centros públicos y privados de investigación. Conferenciante habitual en el CESEDEN desde 1973. Premio Nacional Fin de Carrera en Ciencias Políticas y Económicas 1961, Premio Nacional de Ciencia Política y Sociología del CIS 2012. Autor de 34 libros y más de 250 capítulos de libros y artículos en revistas profesionales.

Participó activamente en la transición política a la democracia en diversos cargos en los gobiernos de Adolfo Suárez. Medalla al Mérito Constitucional, Gran Cruz del Mérito Militar, Gran Cruz de Alfonso X el Sabio.

ANTONIO FONFRÍA MESA

Profesor de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid. Licenciado y doctor en Ciencias Económicas y Empresariales. Máster en Economía Europea (Instituto Ortega y Gasset). Diplomado en Altos Estudios de la Defensa (CESEDEN). Ha sido vicedecano y asesor del rector en la Universidad Complutense de Madrid. Es profesor de Economía de la Defensa, participando como docente en numerosos postgrados.

Es o ha sido asesor y colaborador del Instituto de Estudios Fiscales, del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, del CESEDEN, del CESIA, del Ministerio de Defensa (DGAM), del Instituto Español de Estudios Estratégicos, del Real Instituto Elcano, de la *Foundation pour la Reserche*

Stratégique (FRS) y del Grupo ARES de Francia. Es miembro del Consejo Editorial de la Revista del IEEE. Consultor externo de diversas empresas. Miembro de diversos comités científicos relacionados con seguridad y defensa. Actualmente es director de la Cátedra UCM-ISDEFE. Participa en proyectos de investigación nacionales y europeos.

JOSÉ LORENZO JIMÉNEZ BASTIDA

Es general de división del Cuerpo de Intendencia EA, en situación de reserva. Exdirector de Asuntos Económicos del EA. Se graduó en la AGA como miembro de la 29 promoción, con el número uno. Ha desempeñado responsabilidades en los ámbitos presupuestarios, contractuales y logísticos, en el Ejército del Aire, en la DIGENECO, y en la Embajada de España en Washington D.C.

Es licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la UNED, y doctor *cum laude* en Economía por la Universidad Rey Juan Carlos. Es grado máster en Seguridad y Defensa por la Universidad Complutense de Madrid y el CESEDEN. Tiene publicado *Un análisis macroeconómico de los efectos de la inversión en Defensa Nacional sobre la base industrial y tecnológica de la Defensa*, Ministerio de Defensa (2017); e *Inversión pública, inversión en defensa y progreso tecnológico: un análisis en base a un modelo DSGE*, en *Papeles de Europa*, Vol. 30, n.º 1 (2017).

ANTONIO MARTÍNEZ GONZÁLEZ

Profesor titular del Área de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos. Especialista en economía y tecnología de la Defensa, ha participado y dirigido diferentes proyectos de investigación relacionados con la materia, entre los que cabe destacar *La Defensa y la Seguridad Nacional como factor de desarrollo económico-tecnológico: el caso español y la PESD* concedido por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Es profesor de asignaturas específicas en másteres universitarios (El sector empresarial de Defensa y Seguridad como alternativa eficiente al Sector Público; Innovación y tecnología en los procesos de mercado; Presupuestos y gastos públicos).

En su campo de especialización, ha dirigido varias tesis doctorales dedicadas a las relaciones existentes entre economía, tecnología y defensa. Sus investigaciones han dado lugar a la realización de publicaciones nacionales e internacionales, la organización de cursos y seminarios, y la participación en congresos, ciclos de conferencias, debates y jornadas.

MARIO TORRES JARRIN

Director del Instituto Europeo de Estudios Internacionales (IEEI) (España-Suecia). Investigador asociado en el Instituto de Estudios Latinoamericanos, Departamento de Estudios Románicos y Clásicos de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Estocolmo (Suecia). Secretario ejecutivo del Consorcio de Universidades, Institutos e Instituciones IBERO-EURO-AMÉRICA. Director del Grupo de Investigación sobre Diálogo Interregional y Gobernanza Global en el IEEI. Miembro del Consejo Académico del Foro Académico Permanente de la Unión Europea-América Latina y Caribe (FAP-ALC-UE).

Graduado en Ciencias Empresariales, Facultad de Economía y Empresa, máster en Estudios de la Unión Europea, Facultad de Derecho y doctor en Historia, Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Salamanca (España).

PRÓLOGO

EDUARDO SERRA REXACH

Presidente Consultora Serra y Asociados. Ministro de Defensa 1996-2000

3 de mayo de 2018

De los tres términos que intitulan el presente libro, es el de Defensa el que está sufriendo más variaciones en los últimos tiempos. En primer lugar, es un término relativamente nuevo pues hasta hace poco la denominación de los actuales ministerios de Defensa era la de ministerios de la Guerra a los que acompañaban, desde siempre, el de Marina y hace menos de cien años, también los del Aire. Probablemente el cambio se debió a dos razones: por una parte, era tal la superioridad del mundo occidental que sus países prefirieron utilizar el término menos agresivo: solo existían ministerios –y Fuerzas Armadas– para fines puramente defensivos, nunca ofensivos. La segunda razón pudo ser la de tranquilizar a las respectivas opiniones públicas. Las dos grandes guerras europeas, mal llamadas –a mi juicio– mundiales, produjeron tal espanto en la ciudadanía que no quería ni oír hablar de guerra y se pensó que era necesario el cambio de denominación.

En la actualidad comienza a perfilarse un nuevo cambio, el de hacer acompañar siempre al término Defensa con el de Seguridad. También existen dos razones para este nuevo cambio: la globalización y las nuevas tecnologías están transformando las amenazas y están diluyendo las diferencias entre las exteriores y las interiores, que era lo que tradicionalmente separaba ambos conceptos. En principio, la Defensa y las Fuerzas Armadas hacían referencia a las amenazas exteriores, mientras que, para las interiores, existían los cuerpos y fuerzas de seguridad y el propio Ministerio del Interior. Pero, ¿en qué se diferencia una amenaza cibernética si su origen está en el interior o en el exterior? Prácticamente en nada, lo mismo sucede con las amenazas terroristas. Para hacerlas frente son útiles –yo diría que necesarias– tanto las Fuerzas de Seguridad como las Armadas.

Pero también en este caso existe una segunda razón: en nuestros tiempos se está alterando hasta casi invertirse, al menos en Europa, la relación entre el Estado y los ciudadanos. Hasta hace pocos años el individuo estaba claramente subordinado al Estado, al que debía ofrecer hasta la vida, hasta “la última gota de su sangre”. Hoy en cambio, el Estado se ha convertido en un mero proveedor de servicios para los ciudadanos: fundamentalmente educación, sanidad y pensiones. Podemos comprobarlo en la progresiva disminución del apoyo al capítulo presupuestario destinado a los gastos de Defensa. En nuestro contexto, el término Defensa se predica siempre de la nación: hablamos de la Defensa Nacional. Por el contrario, la Seguridad se refiere a un amplio repertorio: también nacional, desde luego, pero junto a ella existen la seguridad ciudadana, la seguridad alimentaria, la seguridad vial, etc. Muchas de las cuales se refieren directamente al ciudadano y no solo al Estado. Ello facilita notablemente la aprobación de las respectivas partidas presupuestarias.

Puede pensarse que la necesidad de ese acompañamiento ensombrece la sustantividad y por ende la importancia de las Fuerzas Armadas, pero en el mundo pragmático en el que vivimos, pienso que debemos dar prioridad a lo que facilite la adecuada cobertura presupuestaria.

El lector tiene en sus manos un libro serio que analiza todas y cada una de las facetas que configuran el mundo de la Defensa, desde la tecnología a la ética y desde la sociología a la estrategia y lo hace además desde el punto de vista de la actualidad, del mundo actual, por lo que su utilidad es doble: nos permite una visión integral de la Defensa y de la Defensa en el mundo de hoy, del que podemos decir sin ambages que es un mundo tan nuevo, tan distinto del anterior, que son escasos, muy escasos, los pilares de la Defensa que han quedado incólumes después de esta nueva época de cambios.

Además, los trabajos contenidos en este libro nos proporcionan también una perspectiva funcional de la Defensa; cómo se relaciona la Defensa con la Política Exterior con la Política de Investigación y Desarrollo. En definitiva, entiendo que es un volumen de gran interés y no solo para los expertos en la materia.

A continuación, haré un breve comentario a cada capítulo para introducir al lector en el mismo e integrarlo en el conjunto del libro.

El primer capítulo es el relativo a la “Política de Defensa” escrito por D. Alfonso Candón Adán, vicepresidente 1.º de la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados. Es el capítulo que enmarca el libro, es su pórtico, su puerta de entrada. Lo primero que debemos agradecerle al autor es su claridad

y también su valentía de llamar a las cosas por su nombre, sin ambages ni subterfugios. Lo titula, siguiendo la pauta anteriormente mencionada: “Política de Defensa” donde incluye aspectos de la Seguridad así como adecuación de misiones y estructuras de las Fuerzas Armadas Españolas.

Comienza subrayando el giro copernicano experimentado por las Fuerzas Armadas Españolas en los últimos 40 años, pasando de la pluralidad a la unidad –el Ministerio de Defensa, heredero de los tres antiguos ministerios militares, fue creado en 1977 por el General Gutiérrez Mellado–, y dando un vuelco tanto en lo relativo al personal, que se ha reducido casi en el 80% y ha pasado –la tropa– de ser conscripto a ser profesional, como al material, que ha pasado de ser obsoleto y gran parte de segunda mano –préstamos o cesiones de los Estados Unidos–, a ser muy moderno y operativo –aviones de combate y transporte, fragatas y vehículos de combate–.

El capítulo examina sucesivamente la Política de Seguridad y Defensa que también ha experimentado un giro radical en el mismo periodo de tiempo, pasando de ser solo de Defensa y vinculada en exclusiva a la defensa del territorio y de carácter autárquico –como correspondía a un régimen no homologable y aislado–, a ser también de seguridad, internacional e inserta en alianzas; de clara vocación europea y europeísta y abierta y dispuesta a participar tanto en misiones internacionales de mantenimiento de la paz como en casos de catástrofes y calamidades.

Pasó nuestra política del ramo de estar recogida en Directivas de Defensa Nacional, que con el tiempo se hicieran públicas, a dotarse de una Estrategia Nacional de Seguridad e incluso desde 2015 de una Ley de Seguridad Nacional.

A continuación, el autor examina las misiones de nuestras Fuerzas Armadas tanto en el marco constitucional, las del consabido Art. 8.º –algunas de ellas reminiscencia de normativas y tradiciones anteriores–, como en el marco actual establecido por Ley Orgánica de 2015 que, manteniendo la sintonía con el citado Art- 8º, amplía y actualiza sus misiones a los tiempos y amenazas actuales –singularmente la cibernética–.

Por último, analiza las capacidades y se pregunta si son adecuadas a los objetivos. La respuesta es claramente negativa: las capacidades no son adecuadas para cumplir los objetivos sino claramente insuficientes y ello tanto en recursos humanos –130.000 efectivos en 2017 incluyendo el personal en reserva–, ni mucho menos en términos económicos –el autor señala el 0,53% del PIB en 2015–. Esta insuficiencia no se limita a unos años de crisis o de

ajuste, sino que es el producto de una larga evolución de progresiva reducción de los efectivos y de los presupuestos de Defensa. Aunque existen responsables concretos, las causas últimas hay que buscarlas en la sociología y en la cultura, ambas de Defensa.

Finalmente hay un apunte que debe hacernos reflexionar: es importantísimo dotarse de las capacidades necesarias, pero no debemos olvidar que, junto a ellas, es esencial la voluntad de emplearlas, elemento este que a menudo falta en nuestra clase política.

El capítulo segundo del que es autor el General Argumosa, se refiere a la estrategia, concepto especialmente complejo y polivalente a pesar de tener una etimología puramente militar –del griego: “arte de dirigir ejércitos”–. El autor recoge la definición de André Beaufre entendiéndolo por estrategia el “arte de emplear todos los medios disponibles para alcanzar las metas fijadas por la política”. Con ello, a mi juicio, se adscribe a la moderna tendencia de la conveniencia de considerar conjuntamente todos los elementos que pueden influir en una determinada situación, lo que –en un contexto distinto– los anglosajones denominan *comprehensive approach*. Quizás sea una aplicación más de la reciente teoría de la complejidad.

Este concepto de estrategia, incardinada en el espacio más que en el tiempo, le permite al General Argumosa analizar la estrategia desde un punto de vista piramidal según la cantidad de elementos que considere: de seguridad, de defensa y militar. El nivel más alto lo ocupa la Estrategia de Seguridad Nacional que establece los intereses nacionales y define los Objetivos de Seguridad y Defensa. Es competencia del Gobierno. El segundo escalón lo ocupa la Estrategia de Defensa Nacional que, siendo competencia del Ministerio de Defensa, fija los objetivos de Defensa. El nivel inferior es la Estrategia Militar, competencia del JEMAD, que define los Objetivos Militares Estratégicos.

Se adhiere así, aunque con matices, a la yuxtaposición de Defensa y Seguridad, pero defendiendo la sustantividad de la Defensa que probablemente sea la solución más correcta. Subraya el autor la renacida importancia que se concede a la estrategia, reflejo de la mayor preocupación que en el mundo occidental existe por los asuntos de seguridad como consecuencia de la creciente tensión existente en nuestros días y también de la percepción de que los Estados Unidos se alejan de Europa y ésta debe empezar a ocuparse más de estos asuntos defensivos y de seguridad.

En el caso de España, esta preocupación creciente tiene un claro reflejo en nuestra legislación que, en poco más de una década, ha dado un salto de

gigante pasando de las antiguas directivas de Defensa Nacional a una Estrategia Militar habiéndose creado un Consejo de Seguridad Nacional.

El autor analiza los intereses nacionales de seguridad de España –proteger la libertad y el bienestar de los ciudadanos, garantizar la defensa de España y sus valores constitucionales y, por último, contribuir a la seguridad internacional–, así como el actual entorno en lo que a seguridad se refiere. Es un entorno de creciente inestabilidad desde los atentados contra las Torres Gemelas de Nueva York que terminaron con los “felices años 90” que, a su vez, habían comenzado con el fin de la Guerra Fría y de múltiples riesgos y amenazas donde además de las tradicionales, han aparecido nuevas, producto bien de las nuevas tecnologías –son de destacar los cibernéticos– y de la globalización –como los movimientos migratorios–.

Creo que no es fácil hacer una mejor descripción de nuestro entorno de seguridad en tan corto espacio.

Por último, el General Argumosa analiza los capítulos que siempre deben figurar en cualquier estrategia: qué defender, cómo, dónde y con qué medios. El autor subraya nuestras peculiaridades y carencias –especialmente la de recursos económicos–, haciendo referencia a otras facetas de la Defensa como la cultura, la sociología, la industria o la tecnología.

El capítulo tercero, del que es autor el embajador Antonio Núñez y García-Saúco, está dedicado a la Diplomacia de Defensa. Tradicional y comúnmente se ha considerado que la Defensa es una herramienta de la Política Exterior. Hoy en día, sin embargo, debido a las razones apuntadas anteriormente sobre la difuminación y permeabilidad de las fronteras, dicha relación está en tela de juicio, aunque naturalmente las concomitancias entre ambas son muy numerosas. A ellas se dedica el tercer capítulo de este libro cuyo autor comienza explicando la evolución de dicha relación que ha pasado de ser percibida como una contraposición –la diplomacia para la paz y la defensa para la guerra–, a una relación de complementariedad, naciendo así la Diplomacia de Defensa. Su nacimiento se sitúa en los albores del siglo actual y puede definirse como la asunción formal por parte de la Defensa y las Fuerzas Armadas de objetivos, funciones y prácticas considerados tradicionalmente como propios de la Diplomacia para actuar como parte integrante de la acción exterior del Estado. Puede limitarse a una cooperación en el campo estrictamente militar –Diplomacia Militar– o extenderse, como sucede en los países occidentales, a campos como los denominados frutos de la paz –derechos humanos, igualdad, calidad de vida, etc.– llamándose entonces, en sentido estricto, Diplomacia de Defensa.

A mi juicio, el capítulo tiene un gran interés no solo por lo que expresa, sino también por lo que descubre: las viejas dicotomías van desapareciendo y así sucede con los conceptos de guerra y paz dando paso a situaciones que, sin ser de guerra, tampoco pueden calificarse en puridad como de paz. Son situaciones cargadas de una mayor o menor tensión que exigen una actuación combinada, complementaria o convergente de las dos acciones del Estado que son la Exterior y la de Defensa. Expresiones como “poder blando” encuentran aquí su mejor asentamiento y conceptualización.

El autor se refiere a los objetivos de la misma: la salvaguarda de los intereses nacionales –que también deben ser objeto de promoción–, la identificación de riesgos y la contención de amenazas; pero el grueso del capítulo se destina a la estructura de la Diplomacia de Defensa: la orgánica –los consejeros de Defensa y los agregados militares que realizan funciones de información, de promoción de los intereses nacionales y de fomento de las relaciones bilaterales–, pero sobre todo la funcional de la que el autor hace una descripción sistemática, exhaustiva y detallada distinguiendo las que se refieren al conocimiento, a la voluntad –donde se incardinan los compromisos formales, como los tratados–, o a la acción, ya sean meras acciones programáticas, estructurales –como el equipamiento militar o la formación de personal– u operativas como la lucha preventiva contra el crimen, las llamadas operaciones de paz y la ayuda al desarrollo.

En definitiva, se trata de un capítulo novedoso en el ámbito de la Defensa, tratado a la vez con rigor y claridad.

El capítulo cuarto, del que es autor el catedrático del Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense Don Rafael Calduch, se ocupa de un tema que ha devenido trascendental en el mundo de la Defensa por cuanto incide en temas tan fundamentales como los relativos a los recursos económicos –presupuestos– y a los humanos, ya sean conscriptos o no, pues la conciencia y la voluntad de defender a tu país depende en último término de la idea que tengas de éste y de aquella, es decir de la cultura de Defensa.

En efecto, las democracias occidentales son regímenes de opinión pública por lo que es esencial contar con ella para tomar decisiones tan trascendentales como la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado –que incluyen los de Defensa–.

El profesor Calduch comienza su estudio analizando la compleja relación que existe entre los conceptos de sociedad, cultura y defensa pues no pueden

entenderse los dos últimos sin referir ambos al primero del que dimanar. Concluye definiendo la cultura de Defensa como el conjunto de elementos culturales que sustentan y legitiman la defensa de una sociedad o la política de defensa de un Estado.

Después de considerar los preceptos constitucionales que hacen referencia a las Fuerzas Armadas y a la Defensa, se ocupa de lo que denomina “la singularidad española” en la materia; en efecto, entiende que, como consecuencia de la permanente tensión que ha existido en España desde la invasión napoleónica entre las masas sociales y la clase dirigente, se producen unos rasgos que, por no existir en otros países europeos, caracterizan y singularizan la cultura española en materia de Defensa. De entre ellos creo que merecen destacarse los tres siguientes: primero, una concepción idealista y pacifista –hoy diríamos buenista– de las relaciones internacionales; producto, a mi juicio, del aislamiento español que ya anunciara Machado y que, desde mi punto de vista, es la peor secuela de nuestra secular decadencia. Segundo, la que llama “errónea identificación por ciertos intelectuales y sectores ideológicos entre los conceptos de defensa, militarismo y belicismo”. Creo que es un hallazgo del profesor Calduch el distinguir los sentimientos del “hombre de la calle” que no es antimilitarista con los de amplios sectores de la “minoría dirigente” que sí lo son y que han pretendido atribuírselos a la sociedad española en su conjunto. Tercero, la falta de arraigo de la defensa como un valor común de los ciudadanos. Rasgo que a mi juicio deriva de la, por otra parte, venturosa ausencia de España de las dos grandes guerras europeas del siglo XX.

Pasa después a considerar la evolución de la regulación de la cultura de Defensa en la España democrática, en la que detecta una temprana y progresiva preocupación para incrementar la cultura española de Defensa, como parte esencial del ejercicio de la ciudadanía que requiere cualquier régimen democrático, y que ya recogía la Ley de criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar del año 1980. Dicha progresión va abarcando campos como el educativo, el presupuestario, el de la opinión pública, etc. y también se enlaza con los conceptos de libertad y seguridad hasta llegar a los documentos de estrategia nacional en que se considera prioritaria esta dimensión.

En esta evolución el autor distingue tres etapas: la primera etapa presuponía un apoyo social a la Defensa. Sin embargo, la creciente oposición social a la misma, así como la modificación de la situación estratégica internacional –fin de la Guerra Fría– pusieron de manifiesto que tal presunción era errónea

por lo que, en esta segunda etapa, nació la necesidad de promover la cultura de Defensa. A su vez, la profesionalización de nuestros ejércitos, así como la irrupción de nuevas amenazas en el panorama internacional, especialmente el terrorismo yihadista, aconsejaron pasar a una tercera etapa en la que el concepto básico pasa a ser el de seguridad nacional y en el que la política de Defensa es uno de sus pilares básicos –junto a la política exterior y la seguridad interior–. Se llega así a una aproximación integral –*comprehensive approach*– que se consagra en la Ley de Seguridad Nacional, de la que se debe promover tanto el conocimiento como la sensibilización social.

Este aserto da pie al profesor Calduch para finalizar su capítulo analizando los componentes básicos de la cultura de Defensa que son de carácter jerárquico en su importancia y sucesivo en su aplicación.

El primero es el conocimiento de los contenidos de la defensa de España, refiriéndose tanto a la generación de este conocimiento –lo que implica involucrar a los sectores sociales vinculados con el conocimiento científico, tanto civiles como militares–, como a su divulgación, lo que implica utilizar la formación tanto de especialistas como de la ciudadanía en general –a través de todos los niveles del sistema de enseñanza–.

El segundo elemento es la comunicación social para que la ciudadanía comprenda la necesidad de la defensa. Reconoce el autor la importancia de este elemento que conjuga factores cognitivos con otros emocionales. A mi entender, nadie está dispuesto a defender lo que no valora, por tanto, es esencial subrayar el valor –y el orgullo– de pertenencia a una comunidad nacional, en definitiva, subrayar la autoestima, especialmente en el caso de España en que por razones históricas muy complejas –y que no son del caso analizar– es el país con una menor autoestima, como ponen de manifiesto los estudios sociológicos y que no debemos confundir con el orgullo nacional.

Una adecuada conjugación del conocimiento y la comunicación genera la conciencia social de Defensa que incluye no solo el conocimiento de las FAS y sus actividades sino también la creencia en su necesidad.

La conciencia social es el soporte del cuarto y último componente: el compromiso activo con la defensa nacional que exige alcanzar un pacto político que garantice su continuidad y que al no existir, se erige como el principal obstáculo para el compromiso activo de la ciudadanía. Por ello el profesor Calduch finaliza su capítulo sugiriendo una actualización de la cultura de defensa española que abarque los cuatro elementos mencionados.

El quinto capítulo del libro, cuyo autor es don Francisco Javier Casas Álvarez, director de la División de Coordinación y Estudios de Seguridad y Defensa (DICOES) de la SEGENPOL, trata de la educación de la Defensa. El conocimiento, por parte de nuestros estudiantes, de la importancia de la defensa como uno de los pilares en que se asienta la seguridad, imprescindible para garantizar el bienestar y la protección de los ciudadanos, ha constituido siempre un objetivo de principal atención en el ámbito del Ministerio de Defensa como uno de los caminos a seguir para que la sociedad española perciba con naturalidad a la Defensa como un servicio público.

Los esfuerzos realizados, por gran parte por la sociedad civil, con independencia del empeño de las instituciones oficiales, para incluir en el sistema educativo nacional, a pesar de los recelos expresados en público por algunas ONG, el papel de la Defensa al servicio de la sociedad y como instrumento para alcanzar la paz, impulsando así un cambio cualitativo en la conciencia de defensa en la sociedad española, está obteniendo sus frutos en este final de la segunda década del siglo XXI.

En España, a diferencia de los países de nuestro entorno, como consecuencia de nuestra historia reciente, no se había incluido hasta el año 2007 en nuestro sistema de educación obligatorio referencia alguna a la Defensa o a nuestras Fuerzas Armadas, como detentadores del servicio público que presta el Estado a sus ciudadanos para garantizar su libertad y su bienestar.

Cuando un oficial de nuestras Fuerzas Armadas iba de uniforme a impartir una conferencia en una universidad, ya fuera pública o privada, los estudiantes quedaban sorprendidos, no solo por no haber visto nunca un uniforme sino, fundamentalmente, por su falta de información y conocimiento de quienes eran las Fuerzas Armadas, cuáles eran sus misiones, así como que papel jugaban dentro de las instituciones del Estado.

Sin duda, la orientación efectuada por la Asociación de Diplomados de Altos Estudios de la Defensa Nacional (ADALEDE) hacia la conceptualización de la defensa como un servicio público prestado por el Estado a los ciudadanos para garantizar su bienestar, reflejo del compromiso cívico y solidario de la sociedad española con la paz, subrayando el papel de las Fuerzas Armadas de España como promotores de la paz, la estabilidad en el mundo e instrumento para romper la espiral violencia-subdesarrollo en que se mueven no pocos países, ha sido un ejemplo muy positivo.

Como acertadamente dice el director de la DICOES, España está comprometida con la paz, según establece la Constitución. La Defensa no solo es

un instrumento al servicio del interés nacional, sino también a la paz mundial. Nuestras Fuerzas Armadas asumen la tarea de la defensa de España, de su ordenamiento constitucional y contribuyen a la seguridad en el mundo en misiones internacionales autorizadas por el Parlamento.

La participación de las Comisiones de Defensa y de Educación y Deporte del Senado, la estrecha colaboración entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Educación y Deporte junto con las acciones llevadas a cabo con las editoriales más importantes del sector de los libros de texto a lo que se debe añadir la incorporación del sector de la enseñanza privada, a través de la Asociación de Centros Autónomos de Enseñanza (ACADE), ha supuesto, prácticamente, la implicación de toda la sociedad española en este proyecto.

Considero que el significado de la previsible incorporación, como elementos unificadores de la nación española, a las asignaturas de los temas relacionados con la defensa de los símbolos nacionales, la bandera, el escudo de España y el himno nacional, constituye un factor crucial de concienciación y sensibilización de los jóvenes españoles a través de sus distintas etapas formativas.

Otro elemento clave lo conforma la iniciativa de actividades que se están llevando a cabo, por el Ministerio de Defensa y por el Ministerio de Educación y Deporte, dirigidas a la formación del profesorado ya sea mediante cursos presenciales que se están realizando en las Comunidades Autónomas por el IEEEE o ya sea a través de cursos *on-line* que imparte el IUGM, que cuentan con el apoyo del INTEF. Sin esta importante iniciativa nunca hubiera sido posible que se consolidara el proceso que nos ocupa.

Solo me cabe finalizar con el campo de la Educación de la Defensa manifestando mi satisfacción personal al comprobar, mostrando mi agradecimiento a la ADALEDE y al autor de este capítulo, los logros conseguidos en el desarrollo del proceso de incluir en el sistema educativo nacional a la Defensa considerada, de modo natural y abierto, como un servicio público esencial que presta el Estado a los ciudadanos de manera similar a lo que ocurre en el entorno de las democracias avanzadas de nuestro entorno estratégico. El lector entenderá mi personal satisfacción por dos razones muy concretas que tienen que ver con mi paso por el Ministerio de Defensa:

La primera es la evaluación que hace el autor de la supresión, o mejor, como él dice, “suspensión” del servicio militar obligatorio que figuraba como prioridad en la directiva de Defensa Nacional 1/1996 que me correspondió el honor de proponer. En efecto, creo que el haber suprimido el carácter de obligatorio ha hecho que el acercamiento de nuestros jóvenes al fenómeno

de Defensa haya girado 180°; el mero hecho de la obligatoriedad producía en nuestros jóvenes una actitud contraria a la Defensa y en general hacia las Fuerzas Armadas. Me alegro de que el paso del tiempo haya constatado esa apreciación.

La segunda también tiene que ver con la citada directiva que proponía, como se explica en otro capítulo del presente libro, un incremento de la cultura de Defensa. El que esta acción se haya llevado al campo educativo constituye un acierto que, con seguridad, llevará a un incremento de aquella cultura y, por ende, a un robustecimiento de nuestra cohesión nacional de la que tan necesitados estamos.

El sexto capítulo del libro, del que es autor el General Juan Antonio Moliner González, se ocupa de la ética de la defensa. Constituye una interesante disquisición sobre los vínculos entre la ética y la moral por un lado y la profesión militar tanto individual como colectiva –de los ejércitos– por otro, y ello tanto desde una óptica intemporal como teniendo en cuenta las diferencias entre culturas y las que exigen los nuevos tiempos y misiones de las Fuerzas Armadas. A mi juicio planea sobre el texto una muy interesante cuestión: la influencia del proceso de globalización con su necesaria convergencia cultural sobre el tradicional concepto de patria y los deberes que ésta impone a sus militares.

El General comienza su estudio distinguiendo los conceptos de ética, moral y cultura. A este respecto entiende que, mientras la ética se refiere al ámbito reflexivo y teórico, la moral –de *mores*: costumbres– se mueve en el ámbito práctico y se apoya en un conjunto de reglas, principios y valores que orientan la conducta. Tanto una como otra, aunque tienden a permanecer, cambian con el tiempo y las circunstancias, aunque sea muy lentamente ¿cómo si no, se pregunta, pudo Aristóteles intentar fundamentar y justificar la esclavitud? Analiza después otros cambios, esta vez de la moral, que se producen con mucha rapidez como el acaecido con la igualdad de género o los sucedidos en las funciones de la profesión militar –como las modernas acciones de mantenimiento de la paz–.

Estos cambios pueden llevarnos a un relativismo moral fundado en un supuesto relativismo cultural contra el que el autor reacciona enérgicamente defendiendo la existencia de principios y valores inmutables pertenecientes a una ética universal que entiende recogida y expresada en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Esta posición firme del autor es tanto más meritoria en cuanto realizada en un tiempo como el actual en el

que el fenómeno de la globalización imbuje nuestro mundo y nuestras ideas produciendo un encuentro de culturas que inmediatamente suscita la cuestión de si son todas iguales –a los que nos llevaría un relativismo cultural atizado por el complejo de culpa de la civilización occidental –la nuestra–, quizás consecuencia tardía del colonialismo–, o si por el contrario, como piensa el autor, hay algunas culturas superiores a otras. Añade que esa postura no debe entenderse como una expresión del “choque de civilizaciones” sino como la necesidad de realizar esfuerzos de entendimiento entre civilizaciones que nos lleven a conciliar la variedad de culturas con lo que a todas las unifica como expresión de las aspiraciones comunes que comparten todos los pueblos del planeta.

El autor contrapone su posición axiológica con el relativismo cultural y sus perniciosas consecuencias entre las que señala la degradación del concepto de humanidad, el nacionalismo extremista y el racismo y, por último, lo que denomina una indiferencia, cuando no hostilidad, hacia las propias sociedades occidentales únicas que respetan la libertad, la democracia y el Estado de Derecho y muy especialmente esos Derechos Humanos que impiden considerar la lapidación por adulterio o la amputación de la mano por robo como penas legítimas.

A continuación, el General entra en un terreno muy meritorio, por impopular entre ciertas clases, cual es el de la ética y moral militares. Entiende la ética militar como la búsqueda, sobre juicios morales establecidos, de la coherencia entre valores y principios que rigen la conducta profesional del militar en una sociedad y época determinada, así como entre las funciones del militar y la forma en que las desarrolla.

La moral militar, por su parte, es el conjunto de reglas y preceptos que orienta y sirve de guía para el ejercicio de la profesión militar. Pero existe otro significado muy importante para este concepto de la moral militar y es la disposición de ánimo, diríamos la actitud ante cualquier tarea profesional. Concepto éste que es aplicable tanto al soldado individual como a una unidad militar y que también se denomina moral de victoria o de combate, espíritu de lucha o voluntad de vencer.

La tesis que defiende el autor es que la función esencial del militar es el combate en el que se pone en riesgo hasta la propia vida e implica que se puede producir destrucción, sufrimiento y hasta la muerte ajena. Matar seres humanos ha sido siempre una conducta reprobable con la excepción de la guerra. Se trata por tanto de justificar cómo y por qué esa conducta puede

convertirse en legítima y hasta necesaria. Es decir, debemos adentrarnos en el fundamento ético de la actividad militar; una actividad que supone, repetimos, la posibilidad de provocar aniquilación, estragos y muerte.

El primer requisito es que el combate, la guerra tiene que ser justa, es decir defensiva siendo así una extensión del derecho universal a la legítima defensa. El verdadero fin de la actividad militar es la paz: por regla general, ejerciendo la disuasión, pero, si es necesario, por medio de la guerra. Con ello el autor se identifica con la tesis cervantina de la superioridad de las armas –cuyo fin es la Paz– sobre las letras –cuyo fin es la libertad– en tanto esta no es posible sin aquella.

Un segundo requisito es que debe realizarse a las órdenes de la autoridad política, legal y legítima del Estado que representa los valores e intereses de la nación a la que sirve.

Asimismo, debe cumplir siempre las leyes y normas del Derecho Internacional. Además de todo ello, el militar es responsable individual, tanto legal como moralmente, del resultado de sus acciones. El autor añade un concepto novedoso como es el llamado de “fuerza controlada” –análogo al que en la vida jurídica es el principio de proporcionalidad en la legítima defensa–, que bajo determinadas condiciones justifica la utilización militar de la violencia.

Termina el epígrafe refiriéndose entre otros extremos a la relación entre Fuerzas Armadas y sociedad, relación esencial para la legitimidad de la actuación de aquellas.

El General Moliner González analiza a continuación el código moral del militar que, en el caso español, está constituido por las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas y que es una formulación de criterios, normas y valores aplicables a los que ejercen la profesión militar, producto de una reflexión ética, aunque también pueden nutrirse del campo jurídico. Todo ello como es natural en íntima conexión con las normas, criterios y principios que inspiran a la sociedad a la que sirven y defienden.

Se ocupa a continuación de un tema interesante como es la responsabilidad de los ejércitos con la paz. En efecto, aunque la Constitución de 1978 atribuye a las Fuerzas Armadas unas funciones exclusivamente relacionadas con España –garantizar su independencia y soberanía, defender su integridad territorial y su orden constitucional–, la inserción de ésta en el mundo occidental aconsejaba la cobertura legal de unas funciones para nuestros ejércitos no directamente vinculadas con la defensa de España. Vino a dársela la Ley de la Defensa Nacional. Estas funciones, como las de preservar la seguridad

y bienestar de los ciudadanos en casos de “grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas” convierten a nuestros ejércitos en Protectores de la Paz.

Además, como hemos visto anteriormente, al ser la Defensa un pilar más de la Seguridad Nacional, se van difuminando los límites entre la seguridad interior y exterior. Ello unido a la cada vez más frecuente involucración de nuestras Fuerzas Armadas en misiones internacionales de distinto carácter –asistencia humanitaria, intervención humanitaria e injerencia humanitaria– atribuyen a nuestros ejércitos unas funciones totalmente nuevas, diferentes de las tradicionales pero también con cobertura de legalidad y legitimidad –otorgadas por resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y aprobación de las operaciones por parte del Parlamento español–. El autor termina el capítulo haciendo referencia a la necesaria formación militar en principios y valores éticos que en España se imparte en las academias y escuelas militares. La velocidad exponencial de los cambios actuales demanda aumentar la formación tanto en cantidad como en calidad; pensemos en el fin del servicio militar obligatorio, la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas, las misiones internacionales de paz en sus distintas modalidades, la participación activa de España en alianzas militares, el creciente control político en operaciones y misiones puramente militares, etc., para corroborar tal aserto.

El autor cierra el capítulo con un broche con el que no puedo estar más de acuerdo y que no me resisto a transcribir literalmente:

Creemos ajustado a la realidad señalar que la transformación de los militares ha sido una de las más completas llevadas a cabo en la sociedad española del último cuarto del siglo XX y comienzos del siglo XXI. Militares dotados de una sólida moral militar, fruto de una rica tradición y de una formación ética ajustada a la realidad de los valores y actitudes de los tiempos modernos.

El capítulo séptimo lo desarrolla una de las primeras autoridades de la Sociología de la Defensa: el profesor Juan Díez Nicolás, catedrático de la Universidad Complutense de Madrid. Comoquiera que la Sociología de la Defensa se ocupa de aspectos muy diversos y variados, el autor se ocupa solo de algunos de ellos y lo hace suministrando una ingente cantidad de datos a los que acompaña de los comentarios pertinentes para su mejor comprensión. Así pues, por mi parte me limitaré a subrayar los extremos que juzgo o bien más interesantes o bien más sorprendentes.

El primer aspecto objeto de análisis es la imagen de las Fuerzas Armadas en comparación con otras instituciones y aquí surge la primera, a mi juicio, gran sorpresa. Comienza explicando el ámbito temporal del estudio que abarca desde 1977 —con anterioridad, durante el franquismo, no se consideraba oportuno realizar este tipo de estudios—, hasta 2011. De la lectura de la serie se desprende que la Corona fue la institución más valorada hasta el año 2009 cuando empató precisamente con las Fuerzas Armadas que le adelantaron en el último bienio relegando la Corona a la segunda posición, pues no fue superada por ninguna otra.

Digo sorpresa porque saliendo de un régimen dictatorial encarnado por un militar, podría esperarse una peor valoración de las Fuerzas Armadas como podría esperarse también una mejora de los partidos políticos, quienes continuamente ocuparon uno de los últimos lugares cuando no el último. Lo curioso es que una valoración parecida la encontramos en la Encuesta Mundial de Valores realizada muy recientemente en 59 países en los que las Fuerzas Armadas se encuentran entre las tres instituciones mejor valoradas por las respectivas ciudadanías, mientras que también los partidos políticos suelen ser la institución que menor confianza merece.

El segundo aspecto del que se ocupa el profesor Díez Nicolás es el de la percepción de seguridad subjetiva y comienza con un arriesgado pronóstico cual es el de decir que, así como el siglo XX estuvo presidido por el dilema Libertad/Igualdad —defendidos primordial y respectivamente por los partidos de derecha e izquierda—, el siglo XXI, desaparecido el mundo bipolar por la caída de la Unión Soviética, estará presidido por el dilema Libertad-Seguridad.

Ya nos hemos ocupado de la moderna relación entre seguridad y defensa —en la que ésta es un pilar de aquella—, por lo que de los diferentes niveles de seguridad —personal, comunitaria o local y nacional— nos ocupamos tan solo de la última y comprobamos que es muy alta en los países anglosajones y en los de la Unión Europea, siendo la más baja la de los países subsaharianos y la de la región MENA. Aceptado el conflicto entre los términos del dilema —a menor seguridad menor libertad y viceversa—, es de esperar que en España y en Europa entera los recortes a la libertad sean los menores.

El tercer asunto estudiado por el autor es el de la percepción de conflictos, en el que distingue cuatro supuestos: guerra, ataque terrorista, guerra civil y que el Gobierno controle las comunicaciones privadas. En todos esos supuestos, los españoles están más preocupados que los anglosajones o el resto de la UE, pero menos que los de otras regiones del planeta.

La cuarta cuestión considerada es doble: por un lado, la disposición a luchar por defender el país en caso de guerra y por otro el orgullo nacional. Aquí vuelve a saltar la sorpresa, por lo demás poco grata, pues España se distingue, para mal, no solo de los países anglosajones o de la UE –en los que más de la mitad de la población está dispuesta a luchar por su patria– sino de todas las demás regiones socioculturales consideradas por la citada Encuesta Mundial de Valores, pues ni siquiera un tercio de nuestros ciudadanos está dispuesto a luchar por España mientras que hasta el año 2000 lo estaba un 50%. Este dato nos acerca a Japón, el país con menos disposición a luchar en caso de guerra, claro que es el país que sufrió las consecuencias de los bombardeos de Hiroshima y Nagasaki.

La otra variable, el orgullo nacional nos hace volver a una relativa normalidad: está más alto que la media de la UE y ligeramente por debajo de la de los países anglosajones equiparándose a la media de los 59 países considerados.

Para explicar la anomalía de la bajísima tasa de población dispuesta a luchar por su patria, el profesor Díez Nicolás busca entre distintos factores: el descontento general de la población –creciente desde el año 2000–, la corrupción de la clase política, el progresivo sentimiento de identificación con las Comunidades Autónomas –en detrimento de la nacional– a las que se han transferido las competencias de Educación, la desaparición del servicio militar obligatorio –que se hizo, añadido, por su inevitabilidad después de la regulación de la objeción de conciencia–, así como otros factores adicionales como el individualismo, el pacifismo o el hedonismo. Con todo, no se encuentra una explicación completa a dicha anomalía.

Finalmente, el autor se extiende en los factores que explican las diferencias en las respectivas culturas de defensa en las distintas regiones socioculturales del mundo. Considerando las variaciones de las cinco cuestiones examinadas, concluye que la confianza en las Fuerzas Armadas es la variable que más contribuye a explicar el orgullo nacional en los países anglosajones, europeos y asiáticos –cuanto mayor es aquella confianza, menor es el orgullo–, mientras que, en los países de Europa del Este, en la región MENA y en el África Subsahariana dicha variable es la religiosidad –también cuanto mayor es ésta, menor es el Orgullo Nacional–. Lo que no deja de constituir una nueva sorpresa.

El capítulo octavo, relativo a la Industria de Defensa, es desarrollado por el profesor de Economía Aplicada de la Universidad Complutense Antonio Fonfría, quien en el mismo comienzo pone de manifiesto que esta industria se

encuentra en una situación sin precedentes en su historia cual es la del fin del proteccionismo que la ha acompañado desde sus orígenes: La propia Unión Europea, que en sus comienzos excluyó de su ámbito esta industria, ha decidido recientemente intervenir en ella para, entre otras razones, poner fin a dicho proteccionismo.

Continúa con una referencia que, por poco conocida es sorprendente y debería repetirse más; en efecto, nada menos que Adam Smith reconoce que la Defensa es más importante que la opulencia ya que la disuasión es la forma de mantener relaciones pacíficas entre las naciones bajo un sistema de libre mercado, de ahí la necesidad de gastar e invertir en Defensa.

El autor analiza brevemente la historia de la industria de Defensa ligándola a las principales empresas del sector. En el aeronáutico destaca la existencia de Construcciones Aeronáuticas, S.A. (CASA) hoy integrada en el consorcio europeo Airbus Defence & Space. En el sector naval sobresale la empresa Nacional Bazán –hoy Navantia– creada en 1947, en el seno del INI y que continúa en el sector público –hoy SEPI–.

El sector terrestre es más difícil de identificar por la heterogeneidad de sus productos –carros de combate, vehículos ligeros, armamento ligero y pesado, etc.–. Hasta muy tarde estuvo vinculado al ejército. En 1959 se constituyó en el seno del INI la empresa Santa Bárbara, que fue privatizada y vendida ya en el presente siglo al grupo norteamericano General Dynamics.

Más reciente aún es la aparición de nuevos subsectores como las comunicaciones, la informática, etc., hoy integrados, al menos parcialmente, en el sector de la Defensa.

El autor repasa las características que hoy tiene este sector industrial, de ellas destacamos sobre todo la gran dependencia de los presupuestos generales del Estado, pues su cliente único –excepto la exportación– es el Estado, por lo que es un monopolio de demanda –monopsonio–. También es de subrayar la gran cantidad de inversiones en I+D, lo que la convierte en un sector especialmente dinámico de la economía que, además, en las tecnologías de doble uso, actúa como tractor de otros sectores –pensemos que Internet es una innovación que nació en el ámbito militar–. Todo ello se ha acelerado hoy como consecuencia de los cambios que está trayendo la revolución tecnológica. De todo ello se deriva una característica fundamental cual es la gran capacidad de los gobiernos –legisladores, accionistas, financiadores de la I+D y clientes principales– para realizar políticas industriales en el sector que hasta ahora han tenido un tinte proteccionista muy marcado.

A continuación, el profesor Fonfría se ocupa de la estructura de la Industria de Defensa en la que, a nivel internacional, destaca la irrupción de China que se ha convertido en el tercer exportador de armamento del mundo detrás tan solo de USA y Rusia. España ha conseguido alzarse al séptimo puesto, aunque la crisis económica de 2007-2015 ha hecho disminuir a menos del 50% tanto la facturación como el empleo y eso teniendo en cuenta el incremento espectacular de las exportaciones, muy especialmente en el subsector aeronáutico –80/90% del total–. Sin embargo, la concentración empresarial iniciada en Estados Unidos en los años noventa y seguida después en Europa, no ha tenido una incidencia similar en el caso español. Por lo que respecta a la inversión en I+D que en España arrancó briosamente en la década de los 80 de la mano de los incipientes programas internacionales –aviones de combate, fragatas, etc.–, se ha reducido dramáticamente en 3/4 partes con la crisis, lo que pone en serio riesgo la competitividad del sector en el futuro inmediato.

El autor finaliza el capítulo analizando la situación de la industria española en el mercado europeo de Defensa que, teniendo un tamaño nada despreciable, presenta un lamentable panorama de fragmentación tanto en la oferta como en la demanda, pues continúa un proteccionismo de facto. De ahí la creación en 2004 de la Agencia Europea de la Defensa y de ahí también la imperiosa necesidad de finiquitar cuanto antes la ciclópea tarea de la construcción de una Europa política.

En las conclusiones finales el profesor Fonfría hace una referencia a los “campeones nacionales” de la que creo necesario hacer algún comentario: hasta hace unos años la política industrial española en materia de Defensa trataba de apoyar a la mejor empresa en cada subsector para que así pudiera competir en las mejores condiciones con sus homólogos en otros países –europeos–. Sin embargo, en esta materia y a mi juicio, entre las dos grandes coordenadas de nuestro tiempo, la revolución tecnológica prima sobre la globalización y lo cierto es que la capacidad de innovar es mayor en las pequeñas empresas que en las grandes, probablemente porque el innovador prefiere seguir siendo empresario –aunque a veces no pueda–, antes que convertirse, por la venta de su empresa, en un empleado de otra, aunque esta sea un “campeón nacional”. Al mismo tiempo, cada vez es menos relevante el tamaño empresarial debido al crecimiento exponencial de las nuevas empresas exitosas. Por lo tanto y, en conclusión, creo que debe revisarse esa política industrial de los “campeones nacionales”.

El capítulo noveno, relativo a la Economía de la Defensa, lo desarrolla el General de División del Ejército del Aire y doctor en Ciencias Económicas José Lorenzo Jiménez Bastida, quien comienza señalando los dos elementos que la componen: por un lado la ciencia económica aplicada y por otro su aplicación al campo de la defensa nacional; los avances de la primera y los nuevos escenarios, conflictos, retos y amenazas de la segunda hacen que sea un campo de estudio particularmente dinámico y evolutivo.

A continuación, señala los rasgos que caracterizan la Defensa Nacional, comenzando por ser un bien público fundamental y una función primaria del Estado, al ser este el depositario único de la violencia legítima, por lo que no resulta factible un sistema de oferta y demanda para la determinación de los precios. Por ello resulta necesario establecer mecanismos para optimizar el esfuerzo que la Defensa Nacional requiere. A este respecto, señala los factores que determinan el nivel de recursos destinados a la misma, ya sean económicos, políticos o estratégicos. Se ocupa después de la naturaleza y del ámbito de actuación de la Economía de la Defensa, según los distintos actores que se han ocupado de la materia, como son la citada asignación eficiente de los recursos, la provisión, administración y distribución de los mismos o también el impacto que el gasto en defensa tiene sobre el crecimiento y desarrollo económicos de los que al final hace una exhaustiva enumeración.

A continuación, se refiere a la importancia de la Economía de la Defensa, comenzando por el montante del gasto militar en el mundo, dato este interesantísimo que rebasa los 1,6 billones –españoles– en 2015 y del que se echa en falta su comparación con el PIB mundial –aunque sí lo está en relación con el de cada país–. Se observa que después de la disminución de dichos gastos como consecuencia de la desaparición de la Unión Soviética y del fin de la Guerra Fría –“dividendos de la paz”– se ha recuperado, y rebasado, el nivel de 1988. Analiza también la contribución a este gasto en los principales países en los que sí, como hemos dicho, los pone en relación con los respectivos PIB. Destaca, por encima de todo, el montante y el crecimiento del gasto en Estados Unidos que contrasta con la estabilidad de los europeos: el muy rápido crecimiento del gasto militar en China y la importancia todavía del ruso. Estos países ocupan los tres primeros lugares, aunque triplicando Estados Unidos a China. Entre los 10 primeros hay tres países europeos y España ocupa la posición decimonovena a pesar de ser la decimocuarta economía del mundo.

A continuación, el autor se refiere a los nuevos retos para la economía de la defensa derivados del ciberespacio. Asimismo, se ocupa tanto de las fuentes

de información como a las distintas formas de medir los gastos en defensa. El General Jiménez Bastida termina su capítulo refiriéndose al gasto de Defensa en España del que detalla su proceso de elaboración y sus fuentes de financiación, así como su evolución en los últimos años en los que es de notar la gran repercusión de la crisis económica pues ni siquiera en 2017 se ha alcanzado el de 2008 y para el que solicita además de un cambio de cultura o mentalidad, una revisión del modelo actual de financiación.

El décimo capítulo corre a cargo del profesor de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos, don Antonio Martínez González y se refiere a la Tecnología de la Defensa.

Comienza el autor con un interesante recorrido sobre las causas últimas de las tecnologías –la necesidad de protección/agresión– que se han ido haciendo más complejas para defender otros bienes y valores, además de los de la propia subsistencia como la libertad, la justicia o el bienestar y también su evolución histórica en las que han ido actuando como catalizador de los cambios históricos. La aspiración de mayor seguridad ha propiciado así el crecimiento económico y el bienestar social por lo que recomienda no olvidar las ventajas de invertir en defensa.

Se detiene en la revolución industrial que, con su larga serie de adelantos tecnológicos –máquina de vapor, ferrocarril, electricidad, etc.– produce un cambio drástico en nuestra forma de vivir y propicia en el campo militar un avance continuo e imparable: a partir de ese momento se persigue conscientemente –y no espontáneamente como hasta entonces– el desarrollo de nuevas ideas, invenciones y sus aplicaciones tecnológicas dedicándose a tal fin ingentes recursos humanos y financieros. En nuestros días, inmersos en una gigantesca revolución que, a mi juicio, más que industrial debemos denominar tecnológica, nos encontramos con un panorama estratégico completamente nuevo, cambiante e incierto, en contraste con el de la Guerra Fría –conocido y muy rígido–. Hoy proliferan nuevos actores –no solo los Estados– y actúan múltiples y nuevas amenazas, desde el terrorismo a las Armas de Destrucción Masiva, así como también nuevos riesgos de carácter global, como el cambio climático o los flujos migratorios. Hace especial hincapié en las amenazas que nacen en el ciberespacio, de las que destaca el robo de datos o información sensible, los ciberataques a los centros de información e instalaciones militares y, por último, las amenazas asociadas a la manipulación de la opinión pública. Señala también las diferencias entre estas nuevas amenazas cibernéticas y las amenazas clásicas entre las que destaco la alteración del principio del

monopolio estatal de la violencia legítima como medio de garantizar la seguridad nacional ya que muchos de los ataques cibernéticos se dirigen contra infraestructuras críticas que se encuentran en manos privadas –aeropuertos, centrales nucleares o centros de comunicaciones– a las que se debe dotar de una cierta capacidad de defensa pues su mal funcionamiento puede afectar a la propia supervivencia de la sociedad entera. Por todo ello, concluye el autor, ya no cabe pensar en una estrategia clásica basada en la disuasión ya que en las amenazas cibernéticas no es fácil identificar ni a los actores ni a los objetivos sobre los que se puede actuar, por lo que recomienda unas líneas estratégicas de respuesta completamente novedosas.

A continuación, y bajo el epígrafe de “el nuevo modelo tecnológico y sus efectos en los mercados civiles y militares” el autor hace una somera y muy acertada descripción de los trascendentales cambios de todo tipo que están sucediendo en nuestros días y que, a mi juicio, hacen que más que hablar de una época de cambios, deberíamos referirnos a un verdadero cambio de época. En efecto, la revolución tecnológica y su consecuencia primera, la globalización, están modificando en profundidad no solo nuestra forma de producir sino también la de vivir. Novedades como el *Big Data*, la inteligencia artificial, la nanotecnología, la robótica o la impresión 3D y aditiva como medio de producción, entre otras tecnologías digitales, hacen que sepamos muy poco de cómo serán nuestros hogares, nuestras ciudades o nuestros lugares de trabajo dentro de muy poco tiempo. Más aun lo que se barrunta de los adelantos en genética y biotecnología hacen que pueda pensarse en conjunciones revolucionarias entre el hombre y la máquina que probablemente trastocarán la realidad presente, tanto la doméstica como la productiva, que parece pasará de ser producción en masa, a ser personalizada en masa, desapareciendo las economías de escala.

Todo ello aumenta nuestro nivel de incertidumbre y, por tanto, las necesidades de seguridad y defensa, lo que por supuesto trastoca el mercado de la Industria de Defensa: como hemos visto más arriba y el autor lo reafirma, las crecientes exigencias en innovación favorecen a las pequeñas y medianas empresas que participan en cadenas de producción e innovación globales. En el nuevo modelo la ciencia, la innovación y la tecnología serán los elementos nucleares de cualquier estrategia de crecimiento en el sector: lo que a su vez exigirá una más estrecha colaboración entre las industrias y el Ministerio de Defensa de la que deriven inteligentes políticas industriales que, a buen seguro, aprovechen los adelantos e innovaciones de la industria civil que desde hace

años y gracias a las grandes producciones y a las economías de escala aporta técnicas, innovaciones y productos a la militar. En todo caso se incrementarán los productos de doble uso, de los que un buen ejemplo son los drones.

A continuación, el profesor Martínez González analiza la base industrial de Defensa, aeronáutica y espacio, a la que considera motor tecnológico y palanca de competitividad, siendo un sector tanto civil como militar.

Se refiere después a los datos relativos a España: su facturación, cercana a los 10.000 millones de euros, supone un 5,8 del PIB industrial. La inversión en I+D+i alcanzó el 12% de la facturación y el 7,6% del total español. No obstante, ello, concluye, es de tamaño reducido por lo que necesita de una enérgica política industrial para favorecerla y, añadido yo, de una intensa labor negociadora con sus homólogos europeos.

Finaliza con una afirmación extremadamente importante: este sector es uno de los que mejor puede aprovechar las potencialidades del cambio tecnológico y de la revolución digital. Pasa a continuación a describir los efectos del cambio tecnológico y la revolución digital sobre la empresa de Defensa. Vislumbra el autor que serán unos cambios revolucionarios como nunca antes; de todo su discurso yo subrayaría dos conceptos: el de integración –de la información en los procesos productivos, así como la integración vertical–, y el de interacción o colaboración entre las distintas empresas, la de éstas con el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas durante todo el proceso de fabricación y más allá y también colaboración entre los sectores civil y militar. Es pues una puerta más que se abre a los viejos y perversos compartimentos estancos que nos descubriera Ortega y Gasset en su *España invertida*.

La empresa de Defensa también se verá afectada por los cambios estratégicos ocasionados, entre otros factores, por la globalización, lo que exigirá una mayor cooperación internacional y, desde luego, entre los países europeos.

Para concluir: a mi juicio es este uno de los capítulos más interesantes del libro, pues prefigura con mucho tino las líneas tendenciales en el futuro inmediato y hace sabias recomendaciones para que España no pierda el puesto de privilegio que actualmente ocupa.

El capítulo undécimo y último del libro es responsabilidad del doctor Mario Torres Jarrín, director del Instituto Europeo de Estudios Internacionales y se ocupa de la integración europea de la Defensa, asunto al que nos hemos referido esporádicamente pero aquí se trata de forma sistemática y debo añadir que también constructiva.

El capítulo se inicia con una introducción optimista en lo que se refiere al contexto europeo que vivimos –“La Unión Europea [...] ante cada situación difícil por la que ha atravesado, ha salido no solo airosa sino también fortalecida”–, en el que, la UE por lo demás, parece haberse decidido a “coger por los cuernos el toro de la Defensa”. Así se desprende al menos de la Estrategia Global para la Política Exterior y Seguridad de la Unión Europea presentada en junio de 2016.

El autor entiende que el año 2017 pasará a la Historia de la Unión porque en él se han cumplido tres hitos: el primero pertenece al ámbito político, en marzo el Reino Unido comunicó oficialmente al Consejo de la Unión su intención de abandonarla. Esta salida puede ser interpretada como un duro revés o como una oportunidad para profundizar la integración. El segundo es de carácter económico, 2017 ha sido el año del fin de la crisis más grave desde el origen de la Unión y deberá significar un relanzamiento en este ámbito. El tercero se refiere precisamente al ámbito de la Defensa. El presidente Juncker ha puesto de manifiesto lo caro que les sale a los europeos, en términos de renta y de empleo, la fragmentación de su industria de Defensa por lo que es evidente la necesidad de una urgente y mayor integración en materia de Defensa para la que cuenta, desde el Tratado de Lisboa, con las herramientas necesarias entre las que creo merece destacar la creación de una Agencia Europea de la Defensa, así como una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión.

A mi juicio existe un punto que no suele ser considerado pero que sería de una gran utilidad: me refiero a la posibilidad de encargar a la Unión del cumplimiento por parte de los países miembros de los compromisos presupuestarios en Defensa para llegar al 2% del PIB. Las consecuencias de la crisis, el auge de los populismos y el carácter de nuestras democracias de ser regímenes de opinión pública, han dificultado y dificulta el cumplimiento de dichos compromisos. Pero la Unión, al igual que ha hecho con los límites a los déficits públicos, podría conseguirlo evitando la desprotección de Europa en caso de retirada del paraguas defensivo norteamericano.

El profesor Jarrín se ocupa a continuación del futuro de la defensa europea. Parte de la premisa de que existe una clara voluntad de fortalecer el proceso de integración, puesta de manifiesto también en 2017 en la reunión de Roma de los Jefes de Estado y de Gobierno en la que se aspira a una Europa “más segura y protegida” en vista de la creciente inestabilidad en su vecindad.

En el mes de junio del mismo año, se publicó el *Documento de Reflexión sobre el futuro de la Defensa Europea* en el que además de constatar los importantes avances realizados en los últimos años, se afirma que ha llegado el momento de adoptar un cambio de rumbo en el que expone tres escenarios de menor a mayor para el año 2025: el primero sería la simple cooperación –voluntaria y enteramente responsabilidad de los gobiernos nacionales–. El segundo escenario sería el de una seguridad y defensa compartidas –la cooperación sería la norma más que la excepción. El desarrollo y compra de sistemas de armas complejas se haría de forma conjunta y existirían estructuras de planificación y mando conjuntas de la Unión–. Por último, el tercer escenario sería el de una verdadera Unión de Seguridad y Defensa que sería el preferible.

Después de repasar la situación estratégica de las fronteras de la Unión, como queda dicho, de inestabilidad creciente según atestigua el crecimiento de los presupuestos de Defensa, el autor entiende que, probablemente por primera vez, el contexto es idóneo para avanzar en la integración en Seguridad y Defensa, para llegar a una verdadera Unión –tercer escenario– lo que exigirá un verdadero mercado europeo para la industria de la Defensa.

Para finalizar, y como conclusión, el lector tiene en sus manos un documento de gran valor descriptivo y analítico. Repito que, a mi juicio, una virtud principal es la de considerar el prisma de la defensa desde prácticamente todos los ángulos posibles, lo que por un lado facilita el conocimiento de cada uno y por otro hace más completa la comprensión global. Pero, sobre todo, es un libro extraordinariamente oportuno puesto que habla de la defensa, la seguridad y también de la guerra en un momento en que estos conceptos y estas realidades están experimentando la revolución más importante de los últimos tiempos: las nuevas amenazas, las nuevas tecnologías, los nuevos actores –ya no solo estatales– están haciendo que las próximas guerras no se parezcan en nada a las actuales. Alguien dijo que los ejércitos siempre se preparaban para la última guerra habida y no para la siguiente. Debemos aprender la lección. Los drones, los soldados robóticos, las ciberamenazas, nos obligan a repensar todas estas realidades muy desde el principio. Este libro es un intento de ello.

CAPÍTULO 1

POLÍTICA DE DEFENSA

ALFONSO CANDÓN ADÁN

Vicepresidente 1.º Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados

20 de marzo de 2018

RESUMEN

En este Capítulo se pretende analizar la Política de Defensa, orientada en sus tres niveles de actuación, internacional, regional y nacional, en la que se contempla a la Defensa como un bien público, extremo que demanda la oportuna explicación por los representantes políticos, y su adecuación a las amenazas y riesgos que nos acechan en el siglo XXI así como si los presupuestos asignados son suficientes para conseguir las capacidades militares ineludibles –que deben responder a un óptimo equilibrio entre las enfocadas a los conflictos de alta intensidad y las enfocadas a conflictos de baja intensidad–, al objeto de que España pueda disponer de las Fuerzas Armadas que necesita de acuerdo con el prestigio y protagonismo político y estratégico que le corresponde en el mundo actual.

Palabras clave: *Política de Defensa, estrategia, amenazas, bien público, capacidades.*

ABSTRACT

This Chapter intends to analyze the Defense Policy, oriented in its three levels of action, international, regional and national, in which Defense is seen as a public good, an extreme that demands timely explanation by political representatives, and its adaptation to the threats and risks that lie ahead in the 21st century as well as whether the budgets allocated are sufficient to achieve the unavoidable military capabilities – which must respond to an optimal balance between those focused on high intensity conflicts and those focused on conflicts of low intensity – so that Spain can have the Armed Forces that it needs in accordance with the prestige and political and strategic protagonism that corresponds to it in the current world.

Key words: *Defense policy, strategy, threats, public good, capabilities.*

1. INTRODUCCIÓN

Desde el advenimiento de la democracia, las Fuerzas Armadas Españolas (FAS) han sido objeto de un proceso de evolución y cambio de su entramado administrativo, legal, organizativo y material, que ha tenido como resultado el paso de tres ejércitos, Tierra, Armada y Aire, a conformar un único conjunto (Ortega, 2008).

En este sentido se buscó crear la estructura administrativa con la creación en 1977 del Ministerio de Defensa. En ese mismo periodo se desarrollaba el proceso constituyente tras las elecciones de julio de 1977. Un momento en el que el debate respecto a las FAS se centraba respecto a su dependencia jerárquica. Una situación controvertida que se solventó emplazando el artículo 8 de la Constitución Española, relativo a la identificación, mandato y tareas de las Fuerzas Armadas, en el Título Preliminar, dejándolo fuera del Título IV relativo al Gobierno. En el artículo 8 se obvió voluntariamente una mención expresa a la JUJEM¹, si bien no se consiguió incluir al artículo 8 en el lugar que le correspondería incluso por mera lógica con el texto constitucional, lo que se constata en el artículo 97 de la misma².

Dentro de esa consolidación del papel de las FAS de la mano de las reestructuraciones, aparecen como trasfondo una serie de cuestiones que centrarán las páginas del siguiente análisis, a saber: ¿cuál es la misión de las FAS?, ¿cuentan con los medios adecuados para la consecución de sus objetivos?, ¿qué modelo de FAS es el necesario para los intereses de España?, ¿contamos con una política de seguridad y defensa precisa y comprehensiva respecto a las amenazas y riesgos que nos acechan en el siglo XXI?, ¿nuestro modelo de FAS responde a un modelo de especialización o de polivalencia?

Sin adelantar conclusiones, hemos de resaltar que es un hecho que las reestructuraciones siempre, y con independencia del signo político de los gobiernos en el poder, han significado restricciones presupuestarias y reducción de recursos humanos. Ante este panorama, y teniendo en cuenta que las amenazas y riesgos para España y nuestros aliados son hoy muy diferentes a las de

1. La Junta de Jefes de Estado Mayor (JUJEM) tenía atribuida institucionalmente la categoría de “órgano colegiado superior de la cadena de mando militar de los Ejércitos”.

2. “El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes” (Constitución Española, aprobada el 27 de diciembre de 1978 y entrada en vigor el 29 de diciembre de 1978. Artículo 97).

hace 15 años y, ni que decir tiene, a las correspondientes con el advenimiento de la democracia en España, la cuestión que nos concierne es de la más alta relevancia e interés para con la seguridad y defensa de nuestra patria.

2. LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA ESPAÑOLA

Las últimas cuatro décadas han representado un cambio sustancial en la concepción de la seguridad en España. A mediados de los años setenta, la concepción estaba ligada a la defensa, al ejército y a la posibilidad de una invasión exterior convencional que pusiera en riesgo la soberanía. Es cierto que las amenazas internas que motivaron el emplazamiento de las unidades de élite alrededor de la capital habían ido desapareciendo, pero el contexto de bloques de la Guerra Fría seguía marcando las líneas estratégicas, incluso teniendo en cuenta que España se encontraba en la retaguardia de este conflicto³. La concepción respecto a la necesidad de formar parte de los bloques de seguridad colectiva, no obstante, era una realidad en un contexto internacional en el que la autarquía defensiva había quedado obsoleta.

El advenimiento de la democracia lanzó la universalización de las relaciones internacionales españolas; primero, las bilaterales, y posteriormente, las multilaterales. El hito más importante lo marca la incorporación española a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en 1982. Se culminaba un proceso que había nacido en 1953 con la firma de los Pactos de Madrid con EE.UU. La decisión de optar por el modelo euroatlántico vino a fortalecer este pilar junto con los tradicionales pilares mediterráneo e iberoamericano⁴. En 1985, con la firma del Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas se consiguió culminar con otro hito: formar parte de Europa a todos los efectos, un sueño históricamente anhelado y demandado por diferentes pensadores.

Este paulatino proceso, en el que se inserta, a su vez, nuestra participación en la Conferencia para la Seguridad Europea –germen embrionario de la posterior Organización para la Seguridad y Cooperación Europea (OSCE)–, tuvo lugar en el marco de la caída del muro de Berlín y la posterior disolución

3. Respecto al contexto posterior a la Guerra Fría y al advenimiento del siglo XXI, véase: HAASS, R. N. (2008). The Age of Nonpolarity: What Will Follow US Dominance? *Foreign Affairs* 87 (3), pp. 44-56.

4. Para un análisis exhaustivo de las etapas e hitos en la configuración del modelo euroatlántico, véase: RUÍZ GONZÁLEZ, F. J. (2015). *La arquitectura de seguridad europea: un sistema imperfecto e inacabado*. Madrid: Ministerio de Defensa.

de la URSS el 25 de diciembre de 1991. Este acontecimiento representó un cambio de panorama estratégico sin parangón. La OTAN comenzó a plantearse su razón de ser; la Comunidad Económica Europea se convirtió en la Unión Europea (UE) lo que le permitió en Maastricht dotarse de una Política Europea de Seguridad Común (PESC), que con el Tratado de Niza incluirá una arista de defensa con la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Sin embargo, mientras los académicos se centraban en el fin de la historia (Fukuyama, 1989, 3-18; 1992), los atentados de 11 de septiembre de 2001 pusieron de manifiesto que la defensa por sí sola ya no valía para garantizar la seguridad; en dicho momento, las necesidades en materia de defensa pasaron inmediatamente a ser necesidades en materia de seguridad. La globalización mostró de forma implacable que las amenazas habían pasado a ser globales y que los riesgos se cernían en forma de espada de Damocles, por lo que se requería una concertación óptima en materia de prevención.

Por lo tanto, se puso el acento sobre la porosidad de las fronteras, las amenazas no-estatales (Cuesta, 2009, 2) y los conflictos asimétricos; además, hemos de tener en cuenta la necesidad de replantearse la seguridad y la defensa en cuanto a objetivos, medios y presupuestos. La seguridad ha mutado hasta hablarse de “seguridad sostenible” (Enseñat y Berea 2009, 12) sobre la base de la necesidad de conjugar a todos los actores nacionales y aliados para hacer frente a unos riesgos y amenazas que son demasiado complejos para ser resueltos individualmente. Sobre la base de estos postulados, procedemos a analizar los elementos principales de la Política de Seguridad Española, con qué documentos marco se cuenta, qué objetivos existen y frente a qué amenazas y riesgos debemos actuar.

A la hora de analizar la política de Seguridad y Defensa, debemos tener presente la lógica que impera en la visión española de las relaciones internacionales: la participación como fiel aliado en las organizaciones internacionales, principalmente la OTAN, y la participación activa en el proceso de integración europea y, por consiguiente, en la PESD y tras la entrada en vigor en 2009 del Tratado de la UE⁵, tal y como fue aprobado en Lisboa, en la denominada Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Tres niveles, por tanto, internacional, europeo y nacional, articulan la política de seguridad

5. Tratado de la Unión Europea, aprobado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 y entrado en vigor el 1 de diciembre de 2009.

española en la actualidad. En un primer momento se describirán los marcos en cada uno de estos niveles.

La Alianza Atlántica fue la primera en percibir la necesidad de acomodar las respuestas tradicionales al nuevo escenario estratégico. La organización comenzó a replantearse su naturaleza, primero en 1991, luego en 1999 con una primera revisión del Concepto Estratégico y por último en 2010, consciente de su papel vertebrador en el vínculo transatlántico (Caracuel 2005, 107-142) –hoy francamente amenazado, al menos en su vertiente anglosajona por el “Brexit” (Riordan, 2016)–. Desde hace años está inmersa en un proceso de transformación profunda de sus estructuras, procedimientos y capacidades, con el fin de conseguir unas fuerzas aliadas mejor dotadas, interoperables y capaces de actuar con la máxima eficacia. En el seno de la OTAN se optó en 2010 con la revisión del concepto estratégico por incluir de modo expreso los principales desafíos para la seguridad internacional: terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, ciberamenazas, riesgos de naturaleza climática o seguridad de infraestructuras⁶. Hemos de tener en cuenta que el ingreso de España en la OTAN en 1982 marcó un hito en materia de defensa que no se veía recogido en nuestro texto constitucional. Desde ese momento y en sintonía con el artículo 5 del Tratado de Washington⁷, España y, por tanto, sus FAS podrían verse involucradas en la defensa de integridad territorial o la soberanía de un aliado, sin que existiera un mandato constitucional claro. Posteriormente, España ya era considerado un actor respetable en materia de seguridad y defensa, no solo por su participación en las organizaciones y foros internacionales más relevantes: OTAN, OSCE, o la Unión Europea Occidental⁸, sino también, porque desde 1989 había comenzado una

6. OTAN. Active Engagement, Modern Defense. 19/11/2010.

7. “Las Partes convienen en que un ataque armado contra una o contra varias de ellas, acaecido en Europa o en América del Norte, se considerará como un ataque dirigido contra todas ellas y en consecuencia acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva, reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la Parte o Partes así atacadas, adoptando seguidamente, individualmente y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada para restablecer y mantener la seguridad en la región del Atlántico Norte” (Tratado del Atlántico Norte, aprobado el 4 de abril de 1949 y entrado en vigor el 30 de mayo de 1982. Artículo 5)

8. Nótese que la Unión Europea Occidental anunció su disolución el 31 de marzo de 2011, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y el desarrollo de la política de defensa en la Unión Europea. Sus actividades concluyeron el 30 de junio de 2011.

prolífica participación en el seno de Naciones Unidas con las misiones de mantenimiento de la paz⁹.

La UE se dotó en 2003 de una estrategia de seguridad propia, que fue actualizada en 2008. Han pasado más de 13 años desde la aparición del documento originario y además de replantearse determinadas cuestiones, es un hecho constatable que se hace necesaria una revisión de la misma que incluya una mayor determinación¹⁰, recursos suficientes y un uso más eficaz y coherente de cuantos instrumentos dispone para la gestión de crisis y la prevención de conflictos, apoyándose en su característico poder blando¹¹; así como unos requerimientos realmente exigentes a los que ningún país europeo es capaz de hacer frente en solitario. El resultado de ese proceso se ha plasmado parcialmente dentro de la Estrategia Global Europea¹², publicada en 2016, que tiene por objeto potenciar a la UE como actor global procediendo a la europeización de las diplomacias nacionales, en consonancia con los postulados del Tratado de Lisboa.

En España los documentos tradicionales de planificación estratégica durante años fueron las Directivas de Defensa Nacional¹³. Estas se hicieron de difusión pública desde comienzos del siglo XXI. En un primer momento,

9. Las Fuerzas Armadas españolas desempeñan operaciones de apoyo a la paz y a la seguridad internacional fuera de nuestras fronteras desde 1989. Más de veinte años después, el interés social, político y mediático por las misiones ha crecido, tal y como reflejan los debates parlamentarios y el seguimiento de los medios de comunicación. La primera misión en el exterior en la que participaron las FAS fue la misión UNAVEM I de las Naciones Unidas, desarrollada en Angola en el periodo que abarca de enero de 1989 a julio de 1991. El histórico de misiones puede consultarse en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/MisionesDePaz>

10. En 2015, el Consejo Europeo encargó a la Alta Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad, Federica Mogherini, la elaboración de una nueva estrategia que se constituya en hoja de ruta para el desarrollo de la PCSD de la UE.

11. Un país puede obtener los resultados que desea porque otros países quieran seguir su estela, admirando sus valores, emulando su ejemplo, aspirando a su nivel de prosperidad y apertura, véase: NYE, J. S. (2003). *La paradoja del poder norteamericano*. Madrid: Taurus, p. 30.

12. Para una mayor concreción de los objetivos y líneas de acción de la misma, véase: SILVESTRI, S.; ZABOROWSKI, M.; POWELL, C. y JARDFELT, A. (2013). *Towards Global European Strategy: Securing European Influence in a Changing World, The European Global Strategy Project*: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc/EGS_Report.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc

13. Actualmente se encuentra vigente la Directiva 1/2012, denominada “Por una defensa necesaria, por una defensa responsable”, parte del planteamiento de que España tiene que contar con una defensa responsable y creíble para hacer frente a las posibles amenazas que puedan afectar tanto a nuestra seguridad como a la de nuestros aliados, para ser un socio fiable en las organizaciones internacionales. Véase: ARTEAGA, F. (2012). *La Directiva de Defensa Nacional 1/2012: tiempos de cambio para cambiar a tiempo, ARI 58/2012*. Madrid: Real Instituto Elcano.

centradas en la transformación de las Fuerzas Armadas, para más tarde pasar a englobar cuestiones propias a la seguridad a causa de los cambios acontecidos en la sociedad internacional. Así, se ha pasado de una concepción tradicional de la seguridad y la defensa, vinculada al ámbito territorial de soberanía –con un planteamiento casi exclusivamente militar– a otra más amplia de seguridad compartida y defensa colectiva con nuestros socios y aliados, en la cual la sociedad en su conjunto debe estar involucrada. Los nuevos riesgos y amenazas, unidos al hecho de que la superioridad militar tradicional no constituye un factor de disuasión eficaz ni garantiza más seguridad automáticamente, dan lugar a un contexto de incertidumbre y adaptación continua. Además, tampoco se asegura una prevención efectiva contra ataques terroristas ni evita el riesgo de proliferación de armas de destrucción masiva, como amenaza actual y más grave para la seguridad global.

Desde 2011 España cuenta con un documento estratégico emanado de la Presidencia del Gobierno, la Estrategia Española de Seguridad (EES). Poco después, ya en la X legislatura este documento se retocó ligeramente y pasó en 2013 a denominarse Estrategia de Seguridad Nacional (ESN)¹⁴. En la actual legislatura, ya se ha publicado la ESN 2017¹⁵, aprobada por el Gobierno el pasado 1 de diciembre que continúa, en general, en la línea de las dos precedentes. Con el impulso presidencial necesario para este tipo de documentos en un contexto como el español en el que no hay una clara cultura estratégica compartida por la opinión pública y ni siquiera por todos los actores involucrados, se ha buscado dotar a nuestro país con un documento al nivel de los países de nuestro entorno. En este contexto han surgido otros documentos como la Estrategia de Acción Exterior de 2014¹⁶ o la Directiva de Política de Defensa de 2013¹⁷. Se trata de un germen embrionario que busca estable-

14. La Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 es una revisión de la Estrategia Española de Seguridad de 2011. Disponible en: http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf Además, véase: ARTEAGA, F. (2011). Sobre la Estrategia Española de Seguridad, *Notas de actualidad: Q&A del Real Instituto Elcano*.

15. *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido de todos y para todos*. Presidencia del Gobierno. Diciembre 2017. www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia_Seguridad_Nacional_2017.pdf

16. Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2014_ESTRATEGIA%20DE%20ACCION%20EXTERIOR.pdf

17. Este documento desarrolla en el ámbito del Ministerio de Defensa, la Directiva de Defensa Nacional. Así, contempla como puntos iniciales la racionalización de las estructuras de la seguridad nacional, la preservación de las capacidades de disuasión, el mantenimiento de las relaciones internacionales en materia de defensa, la adaptación de estructuras de las FAS y el impulso a la presencia internacional de la industria nacional. La Directiva detalla el contexto estratégico que define lo más significativo del panorama

cer cuál es el lugar que desearía ocupar España en el contexto internacional. Ahora bien, surgen una serie de retos que van desde cuestiones de coherencia, hasta aspectos relacionados con los medios para la realización operacional de la estrategia. Finalmente, el sistema de seguridad nacional se completó con la aprobación de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional¹⁸.

El documento español de 2013 introduce como principales riesgos y amenazas: conflictos armados, terrorismo, ciberamenazas, crimen organizado, inestabilidad económica y financiera, vulnerabilidad energética, proliferación de armas de destrucción masiva, flujos migratorios irregulares, espionaje, emergencias y catástrofes, vulnerabilidad del espacio marítimo, vulnerabilidad de las infraestructuras críticas servicios esenciales. Tal y como podemos apreciar, busca fortalecer la Seguridad Nacional como una política pública con el objetivo de llamar la atención de la opinión pública, establece un sistema organizativo de Seguridad Nacional e incluso plantea unas líneas de acción estratégicas¹⁹. A partir de esta idea, de hecho, cobra relevancia la Estrategia de Ciberseguridad Nacional, tal y como se desprende de la misma (Estrategia de Ciberseguridad Nacional, 2013.3).

internacional y que incluye, entre otros, la emergencia de nuevas potencias mundiales, el refortalecimiento de otras ya existentes, la crisis financiera y económica en el mundo, la convulsión del entorno mediterráneo, la inestabilidad en el Sahel, la proliferación nuclear y la piratería. Así mismo define como zonas geográficas de mayor interés el Asia Central, y, más concretamente Afganistán; e Iberoamérica por los especiales lazos históricos, estratégicos y económicos. Además, cita otros fenómenos de orden global que afectan de manera directa a España, como son los movimientos migratorios, la aparición de un nuevo ámbito para las relaciones internacionales como el ciberespacio y la influencia del ámbito marítimo, por la apertura de nuevas rutas de navegación, y la posible explotación de recursos petrolíferos en aguas españolas. Destaca como novedad la crisis económica y financiera que sigue afectando a los países de nuestro entorno y a España.

18. Póngase en relación la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, la Estrategia de Seguridad Nacional, el Real Decreto 385/2013, de 31 de mayo, de modificación del Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno, y la correspondiente derogación de la Ley 50/1969, de 26 de abril, básica de Movilización Nacional. Tal y como podemos apreciar, la declaración de la situación de interés para la seguridad nacional, no se trata de un cuarto estado excepcional englobable en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, pues no implica la restricción o suspensión de derechos fundamentales. Sin embargo, posiciones críticas señalan que parece revestir la forma de un nuevo estado excepcional de carácter político, que se desplegará ante una hipotética declaración unilateral de independencia de una Comunidad Autónoma, acudiendo al artículo 23 de la Ley 36/2015 como primera respuesta, y posteriormente, si la situación no cesa se acude al estado excepcional que recoge como supuesto de hecho dicha independencia: el estado de sitio.

19. “Las dos primeras estrategias cumplen requisitos formales de toda estrategia –finalidad, alcance, análisis y propuestas de futuro–, pero presentan carencias que en sí mismas constituyen vulnerabilidades potenciadoras de otras vulnerabilidades” (Hernangómez de Mateo, 2014, 1-14)

Descendiendo al análisis de nuestra Estrategia de Seguridad Nacional, en palabras del Teniente Coronel Laborie (Laborie, 2013), cabe poner el acento en tres cuestiones. En primer lugar, el concepto de seguridad nacional; se configura como la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos. Este primer elemento, por tanto, pone en relación las tareas tradicionales asignadas a las Fuerzas Armadas en el artículo 8.1 de la Constitución Española²⁰, con las novedades surgidas desde 1978.

En segundo lugar, los riesgos y amenazas para la Seguridad Nacional y líneas de acciones estratégicas: riesgos y amenazas que la anterior versión, conflictos armados, terrorismo, crimen organizado, inestabilidad económica y financiera, vulnerabilidad energética, proliferación de armas de destrucción masiva, ciberamenazas, flujos migratorios irregulares y emergencias y catástrofes –a los que añade tres nuevos– espionaje, vulnerabilidad del espacio marítimo y vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales.

En tercer lugar, y teniendo en cuenta lo señalado anteriormente, aparece la necesidad de creación de un nuevo sistema de Seguridad Nacional. Las líneas de acción estratégicas que responden a este objetivo deberán ser: provisión de capacidades militares que permitan el cumplimiento de las misiones asignadas y un nivel de disuasión creíble; mantenimiento del compromiso de España con el sistema de seguridad colectiva; transformación continua de las FAS; adaptación a la actual situación de crisis económica –capacidades compartidas pero que permitan el cumplimiento de la misión–; fomento de la conciencia y cultura de defensa; y fortalecimiento del tejido industrial español de Defensa.

Por último, la actual ESN 2017 vigente consolida la aplicación del Sistema de Seguridad Nacional y la estructura de la ESN 2013, e introduce unos nuevos objetivos generales entre los que destacan los de promover una cultura de Seguridad Nacional, favorecer el buen uso de los espacios comunes globales –ciberespacio, espacio marítimo y espacio aéreo y ultraterrestre–, y el de fortalecer la proyección internacional de España.

20. “Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional” (Artículo 8.1 de la Constitución Española).

3. ¿ADECUACIÓN AL OBJETIVO?: LAS MISIONES Y LA ESTRUCTURA DE LAS FUERZAS ARMADAS ESPAÑOLAS

3.1. *Marco constitucional*

El artículo 8 de la Constitución Española establece las misiones que corresponden a las FAS y determina su regulación mediante Ley Orgánica. La Constitución es la norma fundamental del ordenamiento jurídico español y goza de una supremacía formal, dado que solo puede ser modificada en la forma establecida en su Título X, así como de una supremacía material, lo que hace que ninguna otra norma jurídica pueda contener preceptos que entren en colisión con la misma; el Tribunal Constitucional es el órgano encargado de garantizar esta supremacía material. Sobre la base de la lógica expuesta se construye el principio de legalidad que recoge la propia Constitución en su artículo 9.3, y por tanto, nos permite poner en relación el mandato expreso del artículo 8 con la disposiciones previstas en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional (L.O. 5/2005)²¹. A partir de esta vinculación normativa jerárquica se hace necesario establecer cuáles son las tareas que la Constitución prevé para las FAS.

En primer lugar, “garantizar la soberanía e independencia nacional, defender su integridad territorial”. Se trata de una misión que tiene una naturaleza principalmente exterior. Pone de manifiesto los riesgos y amenazas tradicionales para la supervivencia de un Estado. Si su territorio, población o su capacidad de gobierno, se vieran dañadas, el propio Estado podría desaparecer valiéndonos de la caracterización de tres elementos que hace la doctrina *ius* internacionalista. Los más de 504.000 kilómetros cuadrados que comprenden la Península Ibérica, los archipiélagos, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y los enclaves y presidios que se encuentran en la costa africana se engloban dentro del paraguas al que las FAS deben cobijar frente a cualquier tipo de amenaza a la soberanía y la independencia. Se trata de un mandato básico desde la perspectiva de integridad estatal del Derecho Internacional Público. Su violación está expresamente prohibida en el Artículo 2.4 de la Carta de Naciones Unidas y es un elemento común desde la perspectiva de derecho comparado.

En segundo lugar, “garantizar el ordenamiento constitucional”. Como *ultima ratio* se le confiere a las Fuerzas Armadas esta tarea que tiene una índole

21. Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, Defensa Nacional.

interna. Se remarca que las FAS son el último recurso, ya que la propia Constitución Española prevé la existencia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en su artículo 104²², con una vocación de garantía del orden público y los derechos y libertades. En palabras del Profesor Puell de la Villa (Puell de la Villa, 2009, 105-159), se trataría de una reminiscencia que el propio constituyente trajo de la Constitución de 1876 y que había sido completada en la Ley de 1878 de Constitución del Ejército que había sido la norma imperante en cuanto a las funciones del ejército durante décadas. Cabe recordar las tareas desempeñadas por el ejército, principalmente, durante el primer tercio del siglo XX para hacer frente a motines de índole interna, en momentos como durante la Semana Trágica de 1909 en Barcelona, las Huelgas Sindicales de 1916, los sucesos de Casas Viejas 1932 o el Levantamiento en Asturias en 1934.

Sin embargo, existe también la lectura de dicha *ultima ratio* consistente en considerar que los tumultos que fueran contra el orden constitucional pudieran tener una naturaleza secesionista, en este sentido, también existía la experiencia de la declaración de la República Catalana durante la II República, y de ahí, la necesidad de subrayar esta tarea para con las Fuerzas Armadas. Ahora bien, en coherencia con el tiempo en el que fue redactada y con los antecedentes históricos, por aquel entonces, el texto constitucional ofrece un elenco clásico de funciones desde el punto de vista de las relaciones internacionales.

La necesidad de aclarar los cambios que se venían produciendo en materia de seguridad y defensa en el seno de la Sociedad Internacional y del mismo modo, sobre la base los cambios que habían tenido lugar en nuestras FAS, tuvo como consecuencia aclarar el mandato de las misiones constitucionales de las FAS en el marco de las misiones contenidas en la L.O. 5/2005.

3.2. *Marco actual: misiones de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional*

Del análisis del artículo 15 de la L.O. 5/2005, relativo a las “misiones”²³, se extraen diferentes conclusiones. En primer lugar, el apartado primero se

22. “Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana” (Artículo 104.1 de la Constitución Española).

23. “1. Las Fuerzas Armadas, de acuerdo con el artículo 8.1 de la Constitución, tienen atribuida la misión de garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el

encuentra en sintonía con el artículo 8.1 de la Constitución que viene a reproducir y para el que es válida la lógica expresada en páginas anteriores. Permanece, por tanto, como un elemento esencial de las tareas de las FAS, pues asienta su lógica en las raíces mismas de la supervivencia del Estado.

En segundo lugar, se incluye el concepto de seguridad ligado a la defensa. Fruto de la evolución en el seno de la Sociedad Internacional de la mano de la aparición de actores no-estatales, conflictos asimétricos, riesgos que amplifican las amenazas y la necesidad de garantizar el bienestar de los ciudadanos, respecto a conceptos ligados a lo que hoy se ha acuñado como Seguridad sostenible²⁴. Asimismo, con la necesidad de poner negro sobre blanco los compromisos adquiridos con nuestros aliados por la firma de Tratados Internacionales que forman parte²⁵, al ser ratificados y publicados, de nuestro ordenamiento jurídico, a tenor de lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución. En este apartado se incluye nuestra contribución a la “paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria” en estrecha sintonía con los objetivos del artículo 1 de la Carta de Naciones Unidas. De este marco brotan las citadas operaciones para el mantenimiento de la paz en las que participa nuestro país.

En tercer lugar, se introduce una tarea novedosa. Se trata de la participación de las FAS ante las situaciones de catástrofe, grave riesgo o calamidad. Dicho mandato se encuentra en sintonía con la cláusula de solidaridad del Artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Del mismo modo, constituye el sustrato en el que encuentra su razón de ser la Unidad

ordenamiento constitucional. 2. Las Fuerzas Armadas contribuyen militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria. 3. Las Fuerzas Armadas, junto con las Instituciones del Estado y las Administraciones públicas, deben preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente. 4. Las Fuerzas Armadas pueden, asimismo, llevar a cabo misiones de evacuación de los residentes españoles en el extranjero, cuando circunstancias de inestabilidad en un país pongan en grave riesgo su vida o sus intereses” (Artículo 15 de la Ley Orgánica 5/2005).

24. En el año 2008, el *Center for American Progress*, *think-tank* norteamericano autocalificado de “progresista”, acuñó el término “seguridad sostenible” (*sustainable security*) para intentar abarcar y conciliar las diferentes concepciones de seguridad y así influir en la definición de una próxima Estrategia de Seguridad Nacional norteamericana que lleve a los Estados Unidos a recuperar el liderazgo mundial. El concepto abarca, a su vez, tres términos diferentes: seguridad nacional, seguridad humana, seguridad colectiva.

25. Tratado del Atlántico Norte, aprobado el 4 de abril de 1949 y entrado en vigor el 30 de mayo de 1982. Artículo 5; Tratado de la Unión Europea, aprobado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 y entrado en vigor el 1 de diciembre de 2009. Artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, o cláusula de solidaridad, o incluso la “asistencia mutua” prevista en el artículo 42.7 del TUE.

Militar de Emergencias (UME)²⁶, cuya estructura, en un primer momento, no integrada en la cadena de mando al depender orgánicamente del ministro tras su creación, ha pasado a conformar parte de la estructura de las FAS²⁷.

Finalmente, en cuarto lugar, se prevé la posibilidad de participación de las Fuerzas Armadas en misiones de evacuación de residentes españoles en el extranjero. Dicha función es una tarea reservada principalmente al mando de operaciones especiales.

3.3. Capacidades

En términos humanos, a fecha de 1 de enero de 2017, las FAS contaban con un total de 131.911 efectivos²⁸, incluyendo en esta cantidad el personal en la situación administrativa de activo y de reserva. Todas ellas encuadradas en el marco orgánico básico del Ministerio de Defensa²⁹, la organización básica de las FAS³⁰ y las ordenes de organización de desarrollo de la Armada³¹, el Ejército de Tierra³² y el Ejército del Aire³³.

En términos económicos, el presupuesto asciende a unos 5.800 millones de euros, lo que representa alrededor del 0,53 del PIB en 2015. A simple vista, sin poner ambas cifras en un contexto comparado con los países de nuestro entorno, sería difícil poder extraer conclusiones. El primer elemento a citar es el compromiso de la OTAN, tal y como se reafirmó en la Cumbre de Gales

26. La UME es una Unidad Militar creada por el Consejo de Ministros el 7 de octubre de 2005. Posteriormente, el Real Decreto 416/2006, de 11 de abril, por el que se establece la organización y el despliegue de la Fuerza del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, así como de la Unidad Militar de Emergencias, integró a la UME en la estructura de las FAS.

27. “La UME depende orgánica y operativamente del JEMAD y se constituye de forma permanente como un mando conjunto de la estructura operativa de las Fuerzas Armadas” (Orden DEF 166/2015, de 21 enero, por la que se desarrolla la organización básica de las Fuerzas Armadas. Artículo 15).

28. Véase la Resolución 430/38001/ 2017, de 2 de enero, de la Dirección General de Personal, para la aplicación de lo previsto en el artículo 48.2 de la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas (BOE núm. 7, de 9 de enero de 2017).

29. Real Decreto 454/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa. Nótese que el mismo ha sido modificado por el Real Decreto 524/2014, de 20 de junio, así como por el Real Decreto 925/2015, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial “Esteban Terradas”.

30. Real Decreto 872/2014, de 10 octubre, de organización básica de las Fuerzas Armadas, así como la Orden DEF 8/2015, de 21 enero, de desarrollo orgánico básico de las Fuerzas Armadas.

31. Orden DEF 1642/2015, de 30 de julio, de desarrollo orgánico básico de la Armada.

32. Orden DEF 1265/2015, de 29 junio, de desarrollo orgánico básico del Ejército de Tierra.

33. Orden DEF 1629/2015, de 30 julio, de desarrollo orgánico básico del Ejército del Aire.

(Reino Unido) en 2014³⁴, de acuerdo con el cual los países miembros se comprometían a destinar un 2% de su PIB en el ámbito de la Defensa. De acuerdo con la OTAN, España es el tercer país que menos porcentaje de PIB destina a la Defensa entre los 28 países miembros de la misma.

De forma contraria al pensamiento generalizado en nuestra sociedad, las medidas de austeridad encaminadas a reducir el déficit público y así poder cumplir con los requerimientos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Económica y Monetaria, no son el único motivo por el cual se ha producido una necesidad de contención y ajuste que ha afectado al presupuesto de Defensa. Desafortunadamente, no se trata de esta cuestión y responde a una evolución continua que se ha reproducido durante las últimas legislaturas con independencia del signo político.

Las previsiones son a la baja, tal y como señalaba el JEMAD en 2014, el cual señala que los ejércitos contarían con un mínimo de 67.000 militares operativos³⁵. De ellos, unos 15.000 estarán listos para el despliegue de respuesta rápida, lo que, no obstante, aumentaría en casi el doble el compromiso de los países socios de la OTAN. Esta Fuerza conjunta deberá estar conformada por militares tanto de la Armada como de los Ejércitos de Tierra y del Aire, además de efectivos en el Mando de operaciones. Se trataría, no tanto de una fuerza estructurada como de unas unidades que en todo momento estarían listas para actuar.

3.4. *¿Adecuación al objetivo?*

Llegados a este punto, surge inmediatamente la cuestión de trasfondo más relevante: ¿existe adecuación entre la estructura y capacidades reales de las

34. Infodefensa.com (2014, 8 de septiembre). La OTAN acuerda aumentar el gasto militar hasta al menos el 2% del PIB, <http://www.infodefensa.com/es/2014/09/08/noticia-acuerda-aumentar-gasto-militar-hasta-minimo.html>

35. El núcleo de esta fuerza conjunta estaría conformado, por una parte, por los denominados efectivos permanentes, que serán unos 12.000 y cuyas actividades se centrarán en vigilancia y seguridad marítima, defensa y operaciones aéreas, ciberdefensa militar y colaboración con las autoridades civiles. Por otra parte, unos 15.000 militares estarán listos para los planes de contingencia, de lo que 5.000 se dedicarán a misiones de interés nacional y otras 10.000 participarán en las operaciones conjuntas con organizaciones a las que pertenece España (OTAN, UE y otros países aliados). A todos estos militares se sumarán, igualmente, otros 40.000 efectivos para asegurar las necesarias rotaciones.

FAS y las misiones y operaciones actuales y posibles misiones futuras de los Ejércitos de España?

Desde la creación del Ministerio de Defensa en 1977 se pusieron en marcha planes de modernización del Ejército. En la década de los 80 los ejecutivos impulsaron los planes META y Ejército 2000, sentaron las bases de una modernización en términos armamentístico, con la paulatina incorporación de las FAS a la defensa occidental, si bien, la lógica imperante fue la constante reducción de efectivos y de presupuestos. Además, el ejecutivo aprobó diversas disposiciones por la que se profesionalizaba el Ejército³⁶, con lo que se ponía punto y final al servicio militar obligatorio que había existido en nuestro país desde la época de la Guerra de Independencia³⁷.

Con el objetivo de poder cumplir con sus funciones, se procedió a la creación de un ejército profesional de unos 170.000 miembros, con la adecuada dotación presupuestaria para proceder a la revisión y actualización de sus recursos humanos y materiales. Esta visión de ejército, exige contar con unas FAS de élite, pero a su vez, requiere contar con una población bien adiestrada e informada para poder participar en la defensa nacional en el caso de ser necesario (Ferrer, 2011).

Las FAS profesionales son muy adecuadas para los escenarios ambiguos, asimétricos e híbridos (Laborie, 2014, 14-21) en los que los despliegues son complejos, requieren precisión, empleo de equipos tecnológicos y armamentísticos punteros, así como un adiestramiento específico para enfrentarse a situaciones de violencia crónica³⁸. Por ejemplo, para hacer frente en teatros operacionales lejanos a la lucha contra el terrorismo de corte yihadista o contra la piratería en aguas del océano Índico. Así todo ello responde a los requerimientos propios de la evolución actual de los conflictos armados.

36. Nótese que la disposición adicional decimotercera de la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, determinó que a partir del 31 de diciembre del año 2002 quedaba suspendida la prestación del servicio militar, regulada en la Ley Orgánica 13/1991, de 20 de diciembre, del Servicio Militar. Además, dicha suspensión fue adelantada mediante el Real Decreto 247/2001, 9 de marzo, por el que se adelanta la suspensión de la prestación del servicio militar.

37. *Ibidem* núm. 31.

38. Los sistemas de violencia crónica son conducidos por una compleja interacción de factores estructurales y de comportamiento, culturales y prácticos; la violencia crónica impulsa la expansión de grupos armados híbridos y facciones que hoy se encuentran en el punto de atención internacional en varias regiones. Véase: ADAMS, T. M. (2014). *Chronic violence and non-conventional armed actors: a systemic approach*. *Norwegian Peacebuilding Resource Centre*, Report September, p. 1.

Ahora bien, de cara a poder hacer frente a las amenazas primarias frente al Estado, como puede ser la defensa de la soberanía, la integridad territorial y la independencia política, nuestras FAS, a todas luces, carecerían de los recursos humanos, y posiblemente técnicos, para sostener el envite en una situación equilibrada con un ejército o ejércitos contrincantes mucho más allá de algunas semanas. Si el panorama sería negativo para unas FAS con 170.000 efectivos tal y como fueron planificadas en un primer momento, ni que decir tiene que, en el caso de los 67.000 hombres a los que aludía el JEMAD en 2014, las perspectivas de resistencia no serían de días, sino de horas.

Es por este motivo que, en tanto en cuanto la defensa nacional siga teniendo como tarea básica la garantía de la integridad territorial, la soberanía y la independencia política, resulta un craso error no tener a una población familiarizada con estos menesteres dado que se trata de garantizar la existencia última de la nación y el bienestar de sus ciudadanos.

En este momento surge la necesidad de plantearse quién ha sido el responsable de estas decisiones, si responden a criterios de oportunidad política, económica, a criterios que se toman desde la perspectiva comparada del resto de países de la Alianza Atlántica o simplemente han sido tomados de un modo arbitrario con la inconsciencia propia que en materia de defensa y seguridad permeó en el contexto de occidente tras el fin de la Guerra Fría. Tampoco resulta muy alentador el hecho de que el estamento militar se haya plegado a estas situaciones. Es decir, el poder político representa a la soberanía popular y son quienes toman las decisiones, a pesar de que la soberanía resida en las Cortes Generales. Sin embargo, no debe obviarse que, en el entorno del Ministerio de Defensa y en relación con ellos, nos encontramos con cargos militares como el JEMAD, AJEMA, JEMA Y JEME, en primer lugar, y toda la cadena de mando que se despliega tras ellos.

En todo caso, los empleados públicos en la elaboración de informes, programas, proyectos, y en general, en el desempeño de sus funciones, deben siempre velar por el interés general, en sintonía con el mandato del Artículo 103.1 de la Constitución³⁹. Es por ello que las sucesivas revisiones, programas, planes, y en definitiva, el desmantelamiento progresivo y paulatino de las FAS que se ha llevado a cabo durante los últimos 30 años, nos llevan a la

39. “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho” (Artículo 103.1 de la Constitución Española).

siguiente cuestión: ¿dicho proceso ha respondido al interés general o se ha creado una opinión pública desinformada?

Es cierto que los barómetros anuales del CIS respecto a las Fuerzas Armadas valoran la función de los militares. Es cierto que este trabajo ha mejorado notablemente su consideración por la sociedad gracias a su vocación de servicio público, su excelente preparación, su escrupuloso respeto por la legalidad vigente y a la proyección que la participación en misiones humanitarias y de mantenimiento de la paz le han conferido (Bazán, 2011). Sin embargo, resulta paradójico que los mismos barómetros del CIS ponen de relieve la baja voluntad de los españoles en participar e involucrarse en la Defensa nacional. Se estima que no más del 10% de los españoles estarían dispuestos a sacrificar su integridad física por la defensa española en caso de ataque por otro Estado⁴⁰, lo que constituye un dato sintomático que hunde sus raíces en la escasa cultura de defensa existente en España⁴¹. Inculcar la importancia de defender los valores del ordenamiento constitucional y del territorio en el que estos rigen, a saber España, es obligación de todos y, por tanto, el sustrato último de la defensa nacional. La inclusión en los programas educativos de estas cuestiones y el enfoque y la responsabilidad social por parte de los medios de comunicación deberían ser planteadas por los poderes públicos.

Las FAS, por su parte, tampoco deben ser consideradas únicamente como un instrumento humanitario (Martínez, 2011). Lejos de anidar en planteamientos contrarios a la tradicional relevancia del mismo como instrumento de política exterior, debe concebirse como mecanismo para cooperar en la consecución de la paz y la estabilidad, también más allá de nuestras fronteras, cumpliendo los compromisos adquiridos por España con nuestros aliados.

Estos aspectos, a pesar de haber pasado a ser recogidos de modo declarativo en sucesivos documentos como las Directivas de Defensa Nacional⁴², cada cuatro años, y más recientemente, las Estrategias de Seguridad, Española

40. La reserva voluntaria actual inició su andadura con el Real Decreto 1691/2003, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de acceso y régimen de los reservistas voluntarios (BOE núm. 298, de 13 de diciembre de 2003), que fue derogado por el Real Decreto 383/2011, de 18 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Reservistas de las Fuerzas Armadas (BOE núm. 70, de 23 de marzo de 2011).

41. Luttwak sitúa la llegada de la guerra postheroica, en la que valores tradicionales como el patriotismo se ven eclipsados por los valores postmaterialistas, en la primera guerra del golfo (1991) y en la guerra de Kosovo (1999). Véase: LUTTWAK, E. N. (1995). *Toward Post-Heroic Warfare*, *Foreign Affairs*, Vol. 74; id. (2005). *Para bellum: la estrategia de la paz y de la guerra*. Madrid: Siglo XXI de España.

42. Directiva de Defensa Nacional 2012, *Por una Defensa Necesaria, Por una Defensa Responsable*. Publicada en julio de 2012, en Madrid por la Presidencia del Gobierno de España.

y Nacional⁴³, no han sido tradicionalmente explicados por los responsables políticos. La Defensa es un bien público que genera externalidades esenciales para los individuos de una sociedad. Tiene unos costes económicos y sus efectos, no son siempre evidentes.

Sin embargo, la garantía de las libertades y los derechos fundamentales en una sociedad, de la independencia política, de la capacidad para mantener el bienestar en España y garantizar la de sus ciudadanos y empresas ante amenazas y riesgos externos depende de tener instrumentos disuasorios efectivos y, por qué no, de la capacidad de emplearlos, si bien esta cuestión respondería a una segunda fase ante la amenaza concreta. La capacidad de solventar o neutralizar dichos riesgos y amenazas no dependerá en exclusiva de nuestros socios y aliados, sino de nuestras propias capacidades; pensar lo contrario, expone una perspectiva muy ingenua de las relaciones internacionales. En todo caso, formar parte de alianzas defensivas es capital y muy positivo para nuestro país, pero la seguridad colectiva tiene una base primaria, la seguridad individual. Uno de los ejemplos principales de la importancia de la seguridad individual deriva de las plazas de soberanía española en África, ya que Ceuta y Melilla, entre otros enclaves, quedan fuera del paraguas de la OTAN. Esta cuestión se subsanó, a través de la asistencia mutua que prevé el artículo 42.7 del TUE. Sin embargo, ante la posibilidad de que no se activaran de modo efectivo los mecanismos previstos en los Tratados Internacionales, España debe estar preparada para garantizar su seguridad y defensa por sí sola.

4. CONCLUSIONES

La naturaleza competitiva de la sociedad internacional, a pesar de los impulsos cooperativos, requiere dotarse de instrumentos coercitivos ágiles, sólidos y tener no solo la capacidad, sino también la voluntad de emplearlos. En este sentido, las FAS deben ser contempladas como un instrumento capital para cualquier Estado que desee garantizar su estabilidad. No se trata de emprender políticas agresivas, sino que se trata de garantizar la disuasión. En España, el devenir de los acontecimientos desde principios del siglo XIX ha marcado el carácter de la población respecto a sus ejércitos. La incapacidad

43. Estrategia Española de Seguridad 2011, Estrategia de Seguridad Nacional 2013 y Estrategia de Seguridad Nacional 2017.

manifiesta de los dirigentes políticos de nuestro país en el cometido de fomentar una cultura de seguridad y defensa nos han llevado a la situación actual. Se subrayan siempre que gozamos de derechos, pero nadie invoca nunca los deberes que les son parejos y que de hecho nuestra Constitución recoge en su Artículo 30. Entre los que cabría destacar uno con doble naturaleza: el derecho-deber de todos los españoles a participar en la Defensa de España.

La Seguridad Nacional se dirige a corregir las vulnerabilidades nacionales para prevenir o mitigar riesgos, y hoy en día es tarea de todos –y no solo de los militares–, por lo que es menester que todos abramos los ojos y las mentes para combatir a los agresores (Hernangómez, 2014, 1-14). Se precisa por consiguiente un enfoque amplio de la seguridad y defensa nacional que supere por un lado la habitual noción de defensa militar, para englobar ahora aspectos tales como la economía, la sanidad o el medio ambiente; y por otro, integre todos los instrumentos de los que dispone el Estado para asegurar sus intereses. Así, con este último rasgo desaparece la división entre seguridad interior y exterior.

Sin una estrategia previa tampoco hay política, sino relaciones de seguridad y defensa, porque no hay un marco de integración que articule las decisiones individuales ni posibilidad de anticiparse a los acontecimientos. Para disponer de una estrategia, un gobierno debe establecer qué posición debe ocupar su Estado en el sistema internacional, qué idea de orden desea aprobar, cuáles son los principales problemas internacionales, cómo afectan a sus intereses, cuáles son sus prioridades, sus aliados y sus valores en la acción exterior, entre otras cuestiones (Arteaga, 2010). A lo largo del desarrollo se ha analizado la política de seguridad y defensa española, identificando las amenazas o riesgos potenciales para nuestro país. Se han empleado tres prismas. El internacional, a través de la OTAN, el europeo con la UE y el nacional, haciendo uso de los documentos estratégicos. Ahora bien, la cuestión principal es comprender qué se haría para atajar los riesgos y amenazas y sobre todo, cómo se concertaría la acción. Se trata de un marco que en esencia es positivo sobre la base de los compromisos adquiridos por nuestro país. Los cuales, no debe olvidarse, podrían requerir una actuación para auxiliar a un socio.

La observación empírica parece vislumbrar que las capacidades militares españolas han de orientarse hacia los conflictos de baja intensidad, dado que, en los últimos años, nuestras FAS han participado frecuentemente en operaciones de paz del tipo de ayuda humanitaria, interposición de fuerzas, reforma del sector de seguridad o prestar asistencia urgente a la población, entre otras.

Sin embargo, la posibilidad de intervenir en un conflicto de alta intensidad sigue existiendo, aunque no sea muy probable. La situación actual de inestabilidad en el Este de Europa y Oriente Medio donde hay fuerzas militares españolas desplegadas, junto a las de otros socios y aliados, no debe descartar, la posible aparición de un conflicto de alta intensidad, dada la entidad y dotación de capacidades militares con tecnologías emergentes de las fuerzas militares de potenciales adversarios existentes en dichas zonas.

Solo se trata de un supuesto no probable pero posible. Por otra parte, y después del Brexit, España será la cuarta potencia europea con una alta responsabilidad y protagonismo en la defensa de la UE al mismo tiempo que uno de los principales países de la OTAN. Y los principales países de la OTAN y de la UE si se están dotando de capacidades militares que puedan responder a conflictos de alta intensidad dada la entidad de las FAS de posibles adversarios a ambas instituciones.

Y las capacidades militares derivadas de tecnologías emergentes, como las armas de energía dirigida –entre las que se encuentran los láseres–, los medios no tripulados o los misiles hipersónicos, entre otras, serán las que permitirán mantener la superioridad en el enfrentamiento en el campo de batalla del futuro.

Por todo lo expuesto, parece conveniente que en la orientación de las capacidades militares de las que deben dotarse las FAS españolas es necesario que haya el equilibrio oportuno y adecuado entre las capacidades enfocadas a conflictos de alta intensidad y las enfocadas a conflictos de baja intensidad.

Ello puede implicar una nueva estructura o tamaño de las FAS y adaptar sus capacidades a este tipo de escenarios, dentro de una acción progresiva planificada⁴⁴. Dicho planteamiento, teniendo en cuenta el discurso desarrollado en torno al planeamiento de defensa nacional, dota de coherencia a la política de seguridad y defensa española. Téngase en cuenta que los países europeos, España incluida, tendrán que reforzar su seguridad colectiva y responsabilizarse de sus tres grandes áreas de influencia: Cáucaso, Mediterráneo y Sahel; en dichas regiones la amenaza convencional se suele combinar con escenarios híbridos asimétricos.

44. Nótese que los formatos de los ejércitos no se improvisan y sus capacidades tampoco, por lo que se necesitan al menos veinte años para materializar una nueva forma de empleo de las FAS y sus correspondientes estructuras orgánicas con sus capacidades militares asociadas. Véase: FUENTE COBO, I. (2014). Fuerzas militares: ¿Polivalentes o Especializadas?, *Documento de Análisis 15/2014*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, p. 4.

Ante la incertidumbre actual y la progresiva disminución del poderío militar occidental en términos relativos, además de las restricciones presupuestarias actuales (Penedo, 2015), los materiales y equipos militares deben estar adaptados para hacer frente tanto a conflictos simétricos como asimétricos, expandiendo sus resortes hacia la gestión de catástrofes y auxilio de la población civil si es necesario⁴⁵. Por ello, la polivalencia debe impregnar las estructuras y personal militar en un contexto de disciplina presupuestaria que exige aumentar la integración de elementos comunes⁴⁶, la supresión de estructuras ineficaces y duplicadas, así como la potenciación de la acción conjunta (Barrera, 2014, 5). Así, lo anteriormente expuesto nos devuelve a la idea de estas conclusiones, plantearse la necesidad de dotarse de los medios, capacidades y estructuras militares adecuados para cumplir con los objetivos que establece nuestra Estrategia de Seguridad Nacional. Sin planes de acción concretos y la correspondiente plasmación organizativa de los mismos, en el caso en el que las amenazas o riesgos pasen de potenciales a reales, nuestra seguridad y la de nuestros aliados estarían en juego.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADAMS, T. M. (2014). Chronic violence and non-conventional armed actors: a systemic approach, *Norwegian Peacebuilding Resource Centre*, Report September.
- ARTEAGA, F. (2010). *La Estrategia de Seguridad Nacional del Reino Unido y la Revisión Estratégica y de Seguridad y Defensa de 2010*. Madrid: ARI Real Instituto Elcano.
- ARTEAGA, F. (2011). Sobre la Estrategia Española de Seguridad. *Notas de actualidad: Q&A del Real Instituto Elcano*.
- ARTEAGA, F. (2012). La Directiva de Defensa Nacional 1/2012: tiempos de cambio para cambiar a tiempo, *ARI 58/2012*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- BARRERA IGLESIAS, D. (2014). *De la especialización a la polivalencia: Estudio sobre la transformación del Ejército de Tierra Español*. Trabajo de Fin de Grado. Zaragoza: Centro Universitario de la Defensa-Academia General Militar.

45. Nos referimos al despliegue internacional de las FAS en Bosnia, Kosovo, Irak, Líbano, Afganistán y Mali.

46. No obstante, en aras de la optimización de recursos y la economía de escalas, habrá que aceptar ir hacia una cierta especialización en determinadas capacidades muy caras o difíciles de adquirir tecnológicamente. Estas capacidades tendrán que ser compartidas con nuestros socios y aliados, dado que no es posible, o razonable, afrontarlas individualmente.

- CARACUEL RAYA, M. A. (2005). La OTAN en su papel de vertebración del vínculo transatlántico. J. Baqués y P. Vilanova Trias (coord.), *La crisis del vínculo transatlántico: ¿coyuntural o estructural?* Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, pp. 107-142.
- CUESTA CIVIS, L. (2009). La Lucha contra el Terrorismo en el Marco de la Seguridad y Defensa en España, *ARI 45/2009*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- ENSEÑAT Y BERA, A. (2009). El concepto de Seguridad Nacional en las estrategias de Seguridad Nacional, *Los Nuevos Paradigmas de la Seguridad*, Madrid: Centro Internacional de Toledo para la Paz, pp. 11-18.
- FUENTE COBO, I. (2014). Fuerzas militares: ¿Polivalentes o Especializadas?, *Documento de Análisis 15/2014*, Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- FUKUYAMA, F. (1989). The end of history? *The National Interest*, 16, pp. 3-18.
- FUKUYAMA, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. Harmondsworth: Penguin.
- HAASS, R. N. (2008). The Age of Nonpolarity: What Will Follow US Dominance? *Foreign Affairs* 87 (3), pp. 44-56.
- HERNANGÓMEZ DE MATEO, J. L. (2014). Dilemas Cibernéticos y la Estrategia de Seguridad Nacional, *Documento de Opinión 06/2014*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- NYE, J. S. (2003). *La paradoja del poder norteamericano*. Madrid: Taurus.
- LABORIE, M. (2013). La Estrategia de Seguridad Nacional, *Documento de análisis 34/2013*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- LABORIE, M. (2014). La guerra ambigua del futuro, *Revista del Ejército de tierra español*, 883, pp. 14-21.
- LUTTWAK, E. N. (1995). Toward Post-Heroic Warfare, *Foreign Affairs*, 74.
- LUTTWAK, E. N. (2005). *Para bellum: la estrategia de la paz y de la guerra*. Madrid: Siglo XXI de España.
- ORTEGA MARTÍN, J. (2008). *La Transformación de los Ejércitos Españoles (1975-2008)*. Madrid: UNED.
- PUELL DE LA VILLA, F. (2009). *Historia del Ejército en España*. Madrid: Alianza Editorial.
- RUÍZ GONZÁLEZ, F. J. (2015). *La arquitectura de seguridad europea: un sistema imperfecto e inacabado*. Madrid: Ministerio de Defensa.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- BAZÁN, J.L. (2011). La Conciencia de la Defensa, *Revista Atenea*, http://www.revista-atenea.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias_5655_ESP.asp
- Constitución Española, aprobada el 27 de diciembre de 1978 y entrada en vigor el 29 de diciembre de 1978.

- Directiva 1/2012, de Defensa Nacional.
 Estrategia de Ciberseguridad Nacional 2013.
 Estrategia Española de Seguridad 2011.
 Estrategia de Seguridad Nacional 2013.
 Estrategia de Seguridad Nacional 2017.
 FERRER, V. (2011). ¿Tenemos unas Fuerzas Armadas Profesionales?, Revista Atenea, http://www.revistatenea.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias_5929_ESP.asp
 Ley 50/1969, de 26 de abril, básica de Movilización Nacional.
 Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.
 Ley Orgánica 13/1991, de 20 de diciembre, del Servicio Militar.
 Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, Defensa Nacional.
 Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas.
 Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, la Estrategia de Seguridad Nacional.
 MARTÍNEZ ISIDORO, R. (2011). Las Misiones de las Fuerzas Armadas, Revista Atenea http://www.revistatenea.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias_5961_ESP.asp
 Orden DEF 166/2015, de 21 enero, por la que se desarrolla la organización básica de las Fuerzas Armadas.
 OTAN. Active Engagement, Modern Defense. 19/11/2010.
 PENEDO, C. (2015, 9 de mayo). El Ejército de Tierra se vuelve a reinventar, Estrella-digital.es, <http://www.estrelladigital.es/articulo/espanha/ejercito-tierra-transforma/20150504092125238281.html>
 Real Decreto 247/2001, 9 de marzo, por el que se adelanta la suspensión de la prestación del servicio militar.
 Real Decreto 416/2006, de 11 de abril, por el que se establece la organización y el despliegue de la Fuerza del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, así como de la Unidad Militar de Emergencias.
 Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno.
 Real Decreto 454/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa.
 Real Decreto 385/2013, de 31 de mayo, de modificación del Real Decreto 1886/2011.
 Real Decreto 524/2014, de 20 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 454/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa.
 Real Decreto 925/2015, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial “Esteban Terradas”.
 RIORDAN, S. (2016). “Brexit”: implicaciones para la seguridad europea, *Documento de Opinión 63bis/2016*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. <http://www.>

ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO63bis-2016_Brexit_Implicaciones_Riordan.pdf

SILVESTRI, S., ZABOROWSKI, M., POWELL, C. Y JARDFELT, A. (2013). *Towards Global European Strategy: Securing European Influence in a Changing World*, The European Global Strategy Project.

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/4c2675804fc8b86b80b5cacba746acc/EGS_Report.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4c2675804fc8b86b80b5cacba746acc

Tratado de la Unión Europea, aprobado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 y entrado en vigor el 1 de diciembre de 2009.

Tratado del Atlántico Norte, aprobado el 4 de abril de 1949 y entrado en vigor el 30 de mayo de 1982.

CAPÍTULO 2

ESTRATEGIA DE DEFENSA

JESÚS RAFAEL ARGUMOSA PILA

General de División (r). Director Cátedra Estudios Estratégicos del IEEE

25 de marzo de 2018

RESUMEN

Con el presente artículo se pretende exponer la necesidad de disponer en nuestra normativa de una estrategia de defensa incardinada en la concepción doctrinal estratégica de carácter universal articulada en los tres niveles clásicos de seguridad, defensa y militar. Al disponer ya en nuestro ciclo estratégico de la estrategia de seguridad nacional y de la estrategia militar, parece lógico la elaboración de una Estrategia de Defensa Nacional completando el ciclo estratégico señalado para lo que se hace una propuesta tentativa de los aspectos más relevantes que pudiera contemplar. De esta forma, el pensamiento estratégico español se situaría a la altura de las democracias más avanzadas, especialmente en el entorno de nuestros socios y aliados.

Palabras clave: *Intereses nacionales de seguridad, estrategia de seguridad, estrategia de defensa, estrategia militar, geoestrategia.*

ABSTRACT

With this article we intend to explain the need to have in our legislation a defense strategy incardinated in the doctrinal strategic conception of universal character articulated in the three classic levels of security, defense and military. Having already in our strategic cycle the strategy of national security and military strategy, it seems logical to develop a national defense strategy completing the strategic cycle indicated for what is a tentative proposal of the most relevant aspects that could be contemplated. In this way, Spanish strategic thinking would be at the level of the most advanced democracies, especially in the environment of our partners and allies.

Keywords: *National security interests, security strategy, defense strategy, military strategy, geostrategy.*

1. INTRODUCCIÓN

En estos inicios del siglo XXI, están proliferando los documentos de estrategia de seguridad y de defensa en gran parte de las democracias avanzadas. La estrategia como disciplina que se ha incorporado a los sistemas de seguridad y defensa está sustituyendo a la corriente de los Libros Blancos que afloró ampliamente en el último cuarto del siglo pasado.

En este periodo del cambio del siglo XX al siglo XXI estamos asistiendo a un significativo “renacimiento”, a una “explosión”, de la estrategia. Si en el último cuarto del siglo XX, los documentos sobre estrategia de seguridad y de defensa apenas existían, con la excepción de Estados Unidos ya de forma periódica en cada legislatura y, en el Reino Unido y algún que otro país, de forma ocasional, en estos inicios del siglo XXI en los más importantes países europeos, incluida la Unión Europea, están abundando los documentos de sus doctrinas estratégicas de seguridad y de defensa.

Los documentos sobre estrategia que actualmente circulan por la Unión Europea –en sintonía con la escuela estadounidense–, ya sea el británico, el francés, el holandés o los propios de la UE, por decir alguno de los más recientes, discurren por este nuevo modelo de seguridad y defensa en el que la estrategia tiene un principal protagonismo. Y este modelo se ha adoptado o se está aplicando, en los países europeos, en los primeros años de este siglo, con independencia del diferente proceso de regulación y desarrollo con el que se aplica la doctrina estratégica en cada país.

España –aunque adolece de cultura estratégica– también ha entrado en el grupo de las democracias avanzadas que está utilizando la lógica de la estrategia en su sistema de seguridad y defensa. Así, en el año 2003, nuestro país se incorporó al campo de la estrategia con la publicación de la Revisión Estratégica de la Defensa en enero de 2003, y con la publicación de la Estrategia Militar Española, en diciembre de 2004. Unos años después, ya más consolidado el protagonismo estratégico en España, se publicó la Estrategia Española de Seguridad, en junio de 2011 la Estrategia de Seguridad Nacional 2013, en mayo 2013, y la Estrategia de Seguridad Nacional, en diciembre de 2017, actualmente vigente, las tres con un esquema conceptual similar.

También esta tendencia se está extendiendo a otros países fuera de la UE ya sean pertenecientes al mundo occidental o no. Así ya se han publicado, entre otras, la Estrategia Nacional de Seguridad de Australia, en marzo de 2013; la Estrategia de Seguridad Nacional de Japón, en diciembre de 2013;

la Estrategia Militar de China, en mayo de 2015; o la Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación Rusa, en diciembre de 2015.

Una de las razones de este nuevo modelo se podría encontrar en la sencillez de la estrategia, cuya finalidad se entiende como “alcanzar los objetivos fijados por la política utilizando lo mejor posible los medios de que se dispone” (Beaufre, 1980, 50) si nos atenemos a la definición de André Beaufre, pensador francés de los años 60 del siglo pasado, que fue uno de los más brillantes estrategas de la segunda mitad del siglo XX, junto al británico Liddel Hart y al estadounidense J. Collins.

También es importante asumir, como señala el autor inglés Lawrence Freedman (Freedman, 2016, 27), que hay tres aspectos elementales en la estrategia humana y que son comunes a lo largo del tiempo y del espacio. Estos tres aspectos son el engaño, las alianzas y el uso instrumental de la violencia. Un breve recorrido por la historia nos confirmará esta singular certeza.

Lo que el estadista necesita, hoy en día, es una herramienta sencilla en su marco estructural de comprensión y de fácil empleo que le permita solucionar, de forma ágil, flexible y eficiente, los diferentes problemas, crisis o conflictos que se le pueden presentar durante el tiempo que ejerce su mandato como jefe de gobierno, primer ministro o cargo de la más alta responsabilidad en su país, con un componente importante de razonable continuidad.

En definitiva, estas nuevas estrategias suponen un cambio de discurso doctrinal esencial en las democracias avanzadas, respecto a la forma de hacer frente a los riesgos y amenazas que nos depara el primer tercio del siglo XXI. Este nuevo paradigma estratégico en el que se percibe una estrecha simbiosis e interrelación entre las escuelas de pensamiento y de planeamiento de los diferentes actores estratégicos, impregnadas de un carácter sólido y realista conforma un elemento fundamental y decisivo para conseguir la paz y estabilidad internacionales.

2. ENCUADRAMIENTO DE LA ESTRATEGIA DE DEFENSA¹

La Estrategia de Defensa se encuadra dentro del modelo clásico de la pirámide estratégica descompuesta en tres niveles: Estrategia de Seguridad Nacional, Estrategia de Defensa Nacional y Estrategia Militar.

1. Estrategia Militar Española. Nuevos retos, nuevas respuestas. EMAD / MINISDEF. Diciembre 2004, pp. 13-15.

Un primer nivel, el de la Estrategia de Seguridad Nacional, en el que las autoridades políticas nacionales establecen la forma de alcanzar los Intereses Nacionales y definen los Objetivos de Seguridad y Defensa. En nuestro caso, se corresponde actualmente con la actual Estrategia de Seguridad Nacional, de diciembre de 2017, incorporada a nuestra normativa en la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional.

Un segundo nivel, el de la Estrategia de Defensa Nacional, en la 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 Defensa. Este nivel no lo tenemos establecido aún en nuestra normativa. Para este estudio lo equiparamos, a efectos didácticos, con la Directiva de Defensa Nacional (DDN) 1/2012, de julio de 2012, con los matices que más adelante se expresan.

Un tercer nivel, el de la Estrategia Militar, en el que el JEMAD –de acuerdo con la Ley Orgánica 5/2005², de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional– establece la forma en que las Fuerzas Armadas alcanzan los Objetivos de Defensa y se definen los Objetivos Estratégicos Militares. Este nivel se corresponde en nuestro caso con el Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas, de marzo de 2017.

Dentro del modelo estratégico, se expresa la forma en que se deben alcanzar los objetivos definidos en el nivel anterior y se definen los objetivos para el siguiente. De esta manera, la Estrategia de Seguridad Nacional intenta garantizar los Intereses Nacionales de Seguridad, y define los Objetivos de Seguridad y Defensa. La Estrategia de Defensa Nacional intenta alcanzar los Objetivos de Seguridad y Defensa, y define los Objetivos de la Defensa. La Estrategia Militar, a su vez, trata de alcanzar los Objetivos que le marca la Estrategia de Defensa Nacional y define los Objetivos Estratégicos Militares al mismo tiempo que establece los criterios para alcanzarlos.

Este modelo, basado en la pirámide estratégica tradicional, tiene un carácter universal, pero cada nación la adapta dependiendo de sus peculiares características. En España tenemos una amplia experiencia, desde principios de siglo, junto a unas condiciones y oportunidades idóneas para establecer los tres niveles del modelo estratégico a lo largo de esta legislatura.

2. *Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional*. Artículo 12. Apartado 3.e) BOE n.º 276, de 18 de noviembre de 2005.

En efecto, en el caso español, ya tenemos hechos los documentos en los tres niveles citados, aunque es cierto que en un contexto y tiempos distintos y aún no desarrollado suficientemente, ya que ni la lógica de su elaboración se ha hecho en el orden cronológico adecuado ni la firma de los mismos ha sido la correcta. Es decir, así como en el primer y en el tercer nivel, la firma la han realizado las correspondientes autoridades, el presidente del Gobierno y el JEMAD, respectivamente, la del segundo nivel que corresponde, en la doctrina estratégica que estamos tratando, al ministro de Defensa y, sin embargo, aparece la del presidente. En cuanto a las fechas, vemos claramente que no es apropiada ya que se elabora antes la de Defensa Nacional que la de Seguridad Nacional.

Ello es debido a que en nuestro ciclo de planeamiento nunca antes se había contemplado a la estrategia por lo que había una laguna que se ha intentado subsanar en la DDN 1/2008, firmada por el presidente Rodríguez Zapatero, señalando la necesidad de que se promulgara la Estrategia de Seguridad en el ciclo de planeamiento 2008-2012. Y así se hizo, pues la Estrategia Española de Seguridad (EES) de 2011, corresponde a dicho ciclo. En la siguiente legislatura 2012-2016, de nuevo, se elaboró primero la DDN 1/2012, antes que la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) 2013. Sin embargo, con la reciente publicación de la ESN 2017 como primer documento del nuevo ciclo se está en condiciones de que se consoliden los tres niveles de la Estrategia en el orden adecuado, denominación y firma.

En *román paladino*, en mi opinión, la DDN se debiera convertir en Estrategia de Defensa Nacional para lo que resulta preciso que se incorpore a nuestra legislación, de la misma forma que ya están incluidas la Estrategia de Seguridad Nacional y la Estrategia Militar. Y de esta forma, el nuevo ciclo de planeamiento de seguridad y defensa se empezaría con la publicación del documento de Estrategia Nacional de Seguridad, como ya se ha realizado en esta ocasión, y que sirve de marco de referencia para el nuevo ciclo mencionado.

En esta línea, en la Orden PRA/115/2017, del 9 de febrero, se publicó el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional por el que se aprueba el procedimiento para la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional 2017. Así, la ESN 2017 se ha publicado en el momento adecuado para que en el resto de la legislatura haya tiempo para elaborar y publicar la Estrategia de Defensa Nacional y la Estrategia Militar.

En concreto, en estos momentos de mitad de la legislatura 2016-20, parece lógico pensar que hay una oportunidad histórica para revisar, regular y

coordinar estos tres documentos y así elaborar de forma progresiva una doctrina estratégica nacional moderna, sólida y coherente. Para ello, resulta preciso armonizar y actualizar el actual ciclo de Planeamiento de Defensa con la nueva doctrina estratégica.

3. HISTORIA Y EVOLUCIÓN RECIENTE

Desde los inicios de los años 80 del siglo pasado, todos los presidentes de Gobierno han firmado durante su primer año de mandato, algunas veces en pocos meses y otras pasado ampliamente el medio año, una Directiva de Defensa Nacional (DDN), documento que daba el pistoletazo de salida al ciclo de Planeamiento de la Defensa que acababa, normalmente, en el documento del Plan Estratégico Conjunto.

En los comienzos de dicho planeamiento, después de promulgada la DDN correspondiente, y con independencia de las diferentes estimaciones que se hacían en los campos de la seguridad y económico, entre otros, los planeadores militares siempre se hacían la misma pregunta ¿cuáles son los intereses españoles de seguridad? o ¿dónde están y cuáles son nuestras prioridades estratégicas? Unas preguntas muy lógicas dado que, en definitiva, las Fuerzas Armadas, siempre pretenden proteger, defender y garantizar nuestros intereses nacionales.

El hecho era que nos faltaba una estrategia firmada por el presidente del Gobierno en la que se plasmaran los 4 capítulos que, normalmente, debieran incluirse en cualquier estrategia: “qué” intereses nacionales había que conseguir, “cómo” se debieran alcanzar, es decir, las líneas de acción o procedimientos estratégicos adecuados, “dónde” o en qué escenarios había que actuar y, finalmente, “con qué” medios había que contar para lograrlos. Todo ello, dentro de un determinado entorno de seguridad donde se plasman los riesgos y amenazas a los que se debe hacer frente.

En realidad, para diseñar nuestro ciclo de Planeamiento de la Defensa, tuvimos como referencia a los Estados Unidos utilizando las estimaciones, la situación estratégica o los objetivos de fuerza con las correspondientes capacidades. Sin embargo, había una diferencia sustancial ya que mientras los estadounidenses tenían su Estrategia de Seguridad Nacional como marco superior o pórtico de referencia, nosotros nunca tuvimos dicho documento presidencial de este nivel.

No fue hasta enero del año 2003, con un gobierno del Partido Popular (PP), cuando se presentó la Revisión Estratégica de la Defensa, documento en el que, no siendo en pureza una Estrategia de Defensa, se recogieron algunos elementos estratégicos sustanciales como fueron los intereses básicos de seguridad –la primera vez que se concretaban en un documento oficial, aunque no era normativo ni pertenecía al entonces ciclo de Planeamiento de Defensa–, los escenarios de actuación, las líneas de acción estratégicas, misiones de las Fuerzas Armadas o la guerra asimétrica como una nueva morfología del conflicto

En su presentación al documento, el presidente del Gobierno, José María Aznar, decía que:

Esta Revisión representaría, de cara al futuro, el marco general de referencia de nuestras Fuerzas Armadas para sus estructuras y sus procedimientos de actuación en un escenario estratégico cambiante, con el objetivo final de que esta actuación quede perfectamente incardinada en la acción exterior del Estado, alcanzando nuestras aspiraciones nacionales y protegiendo nuestros intereses allá donde se encuentren³.

Casi dos años después, en diciembre de 2004, se publicó la *Estrategia Militar Española Nuevos retos, nuevas respuestas*, firmada por el JEMAD, el almirante Antonio Moreno Barberá –por primera vez se publicaba en España una Estrategia Militar–. En su preámbulo el JEMAD manifestaba que:

La Estrategia Militar representa la visión del Jefe de Estado Mayor de la Defensa, con la colaboración de los Jefes de Estado Mayor del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, y desde una perspectiva militar, de cómo van a cumplir las Fuerzas Armadas españolas las misiones reflejadas en la Revisión Estratégica de la Defensa en el logro y preservación de nuestros Intereses Nacionales de Seguridad a la luz del papel que España tiene actualmente en el concierto internacional⁴.

Aunque es verdad que la Revisión Estratégica de la Defensa no fue muy tenida en cuenta en la legislatura siguiente, cuyo Gobierno estaba en manos del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), y se siguió con el planeamiento tradicional, también es cierto que dicho Gobierno elaboró la Ley Orgánica

3. Revisión Estratégica de la Defensa. Enero 2003, p. 9.

4. *Estrategia Militar Española. Nuevos retos, nuevas respuestas*. Diciembre 2004, p. 7.

5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional –un gran salto hacia adelante–, donde ya se avanzaba una nueva configuración de la seguridad y defensa, 25 años después de la promulgación, en 1980, de la Ley Orgánica sobre Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, modificada parcialmente en 1984, especialmente por tres razones.

La primera, por la introducción del término “seguridad”. Efectivamente, en la exposición de motivos se expresa “en el ámbito de seguridad y defensa, la interdependencia entre los Estados es considerable”. Más adelante afirma que “la Constitución Europea, ratificada recientemente en referéndum por nuestro país, establece las bases para construir una auténtica política de seguridad y defensa común en el marco de la Unión Europea”⁵.

La segunda, por la introducción de la locución “estrategia” al señalar, también en la exposición de motivos que:

Nuestra estrategia debe fundamentarse en un sistema multilateral de acciones e iniciativas, basado en el reconocimiento de que el Consejo de las Naciones Unidas tiene la responsabilidad fundamental en el mantenimiento de la paz y seguridad internacional⁶.

Y, en tercer lugar, por asignar al JEMAD, en el artículo 12, la responsabilidad de “elaborar y definir la estrategia militar”. Todo ello, sin haber hecho ninguna referencia a la Estrategia de Seguridad o a la Estrategia de Defensa que, lógicamente, está por encima de la militar. En concreto, se introdujo en el cuerpo legislativo el término estrategia.

También correspondió a un gobierno del PSOE la elaboración del documento de la Estrategia Española de Seguridad que, aunque es cierto que fue publicada al final de la legislatura, en julio de 2011, y que ya no era oportuna, también es verdad que tiene el mérito de ser la primera vez que en España se elabora un documento de estas características y en este nivel presidencial. Dicha EES 2011 fue coordinada por Javier Solana y aprobada por el presidente Rodríguez Zapatero.

En el resumen ejecutivo de dicho documento, se señalaba que:

5. Ley 36/2015 de 28 de septiembre de Seguridad Nacional, pp. 1-2.

6. Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. Artículo 12. Apartado 3.e) BOE n.º 276, de 18 de noviembre de 2005, p. 2.

Garantizar la seguridad de España y de sus habitantes y ciudadanos es responsabilidad esencial del Gobierno y del conjunto de las Administraciones Públicas. También de la sociedad. La seguridad es hoy responsabilidad de todos⁷.

En su momento, la EES me pareció un buen documento por lo que significaba de entrar, por primera vez en el pensamiento estratégico de seguridad, por su amplio y acertado contenido, por la denominación del subtítulo *La responsabilidad es de todos*, por su propuesta de creación de un Consejo Español de Seguridad y por introducir el término “enfoque integral nacional”, elemento capital de la “acción única del Estado”, principio básico en cualquier democracia avanzada.

Esta vez con el Gobierno del PP, el 31 de mayo de 2013, se aprobó la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 (ESN 2013) con el título *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*. Con esta aprobación, el presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, cumplía con el compromiso expresado en el mes de julio de 2012, cuando firmó la Directiva de Defensa Nacional 2012 (DDN 2012). La ESN 2013 constituye una revisión de la Estrategia Española de Seguridad 2011.

Mientras que la ESN 2013 introducía la palabra “nacional”, el llamado documento de Solana indicaba “española” –en verdad, una redundancia–. Es lógico pensar que el término nacional resulta más adecuado, es más sólido y contundente y sigue la tendencia de las estrategias publicadas por nuestros socios y aliados, aparte de responder con mayor propiedad al concepto de la configuración geográfica del país como entidad estratégica única. También se cambió el nombre de Consejo Español de Seguridad por el de Consejo de Seguridad Nacional.

Aunque la ESN 2013 sigue, a grandes rasgos el esquema conceptual de la ESE 2011, es cierto que en la ESN 2013 hubo más consenso y oportunidad que en la de 2011. El consenso global que ha existido entre los dos grandes partidos implica la consideración de la ESN como una Política de Estado, lejos de los intereses particulares de los partidos políticos. Por otro lado, la oportunidad fue manifiesta ya que se publicó solo un año después del inicio de la legislatura lo que daba tiempo suficiente para la elaboración de la Estrategia de Defensa Nacional y la estrategia militar antes de que finalizara la legislatura. Otra cosa fue que no se cumpliera este propósito.

7. *Estrategia española de seguridad 2011. Una responsabilidad de todos*, p. 9.

Por último, y para terminar con esta breve reseña histórica, el pasado 1 de diciembre se aprobó la *Estrategia de Seguridad Nacional 2017, un proyecto compartido de todos y para todos*, la actualmente vigente, que se publica en el tiempo oportuno para elaborar, durante esta legislatura, los documentos de la Estrategia de Defensa y Estrategia Militar y así completar el ciclo de planeamiento estratégico en una misma legislatura al mismo tiempo que proporciona la debida coherencia, solidez y eficiencia al pensamiento estratégico español. Esperemos que esta vez se pueda cumplir.

En esencia, la ESN 2017 actualmente vigente es la que se denomina en la doctrina estratégica general y en los círculos académicos de nuestros socios y aliados más avanzados Gran Estrategia, Estrategia Total o Estrategia del hombre de Estado, y conforma el instrumento ineludible que España necesita para que pueda alcanzar el nivel de prestigio, coherencia y credibilidad internacional que se merece.

Prioriza áreas estratégicas de especial interés para nuestra seguridad –con la transcendencia de nuestra singular posición estratégica y la vocación global de España–. Es importante destacar la identificación de los objetivos generales que orientan la acción del Estado en materia de Seguridad Nacional, la inclusión de los espacios comunes globales junto con la necesidad de fomentar la concienciación sobre las principales amenazas y desafíos actuales, a través de una cultura de Seguridad Nacional. Sin embargo, se nota la ausencia de una definición clara y no implícita de nuestros intereses de seguridad nacional.

4. ESTRATEGIA DE DEFENSA NACIONAL

4.1. *Intereses nacionales de seguridad*

Como nación soberana, España defiende unos intereses de seguridad que son vitales para su supervivencia como nación, que se contemplan y derivan principalmente de la Constitución y de los valores consustanciales al pueblo español, y en donde se reflejan los deseos y necesidades fundamentales del Estado⁸.

De acuerdo con la Ley 36/2015, la Seguridad Nacional se entiende como la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciuda-

8. *Estrategia Militar Española. Nuevos retos, nuevas respuestas*. Diciembre 2004, p. 17.

danos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en cumplimiento de los compromisos asumidos⁹.

Esta definición lleva implícita los intereses nacionales de seguridad, a saber: 1) proteger la libertad y el bienestar de los ciudadanos; 2) garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales; 3) contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos.

La Estrategia de Defensa Nacional es el marco político de referencia de la Política de Defensa Nacional. Contiene el análisis del entorno estratégico, concreta los riesgos y amenazas que afectan a la defensa de España, determina el objeto a alcanzar, define las líneas de acción estratégicas en cada ámbito de actuación y promueve la optimización de las necesidades de recursos para cumplimentar el objeto señalado.

Como consecuencia del actual Ciclo de Planeamiento de la Defensa contemplado en la OM. 37/2005, de 30 de marzo, publicado unos meses antes de la publicación de la Ley Orgánica 5/2005, ya señalada, aún no se ha tenido la oportunidad de elaborar la Estrategia de Defensa Nacional –y, por tanto, del desarrollo adecuado de nuestra doctrina estratégica–. A efectos didácticos voy a intentar completar y actualizar el vigente Ciclo de Planeamiento de Defensa con la integración de los tres niveles estratégicos indicados anteriormente.

Para ello, al amparo de la Estrategia de Seguridad Nacional 2017, firmada por el presidente del Gobierno, y teniendo en cuenta la Directiva de Defensa Nacional 1/2012 –lógicamente actualizada en el entorno de seguridad–, también firmada por el presidente del Gobierno cuyo contenido forma parte de la hipotética estructura de la Estrategia de Defensa Nacional (EDN), que incluye las respuestas a las cuatro cuestiones claves de cualquier estrategia, expresadas en el apartado “reseña histórica”, dentro de un entorno de seguridad en el que se contemplan las amenazas y desafíos que pueden atentar contra nuestra seguridad, convivencia y forma de vida, paso a exponer un esquema de lo que podría ser una futura Estrategia de Defensa Nacional.

9. Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. Artículo 3.

4.2. *Entorno de seguridad*

El ambiente de seguridad mundial es volátil, incierto y complejo y la velocidad de la inestabilidad alrededor del mundo se ha incrementado dramáticamente. Desde la caída de la Unión Soviética, a comienzos de los años 90 del pasado siglo, el desorden estratégico es el distintivo más relevante que define el actual y previsible clima de seguridad internacional con muchas posibilidades de extenderse hasta mediados de este siglo.

El siglo XXI está contemplando una primera década de conflictos que está abriendo paso a escenarios de amenazas híbridas que combinan el conflicto convencional con la confrontación de carácter asimétrico, con actividades ejecutadas en una amplia zona gris ubicada entre la guerra y la paz, con medios militares y no militares, actores regulares e irregulares junto con la manipulación de la información como ventaja estratégica.

Las políticas parroquiales mezcladas con las tendencias nacionalistas están ahora enfrentadas al cosmopolita orden mundial tan cuidadosamente construido por los tecnócratas del final del siglo XX. Múltiples terremotos estratégicos han creado una situación en que los líderes mundiales están en una situación de control de crisis permanente. Las instituciones que se habían establecido para contener las crisis están siendo superadas o se han mostrado incapaces con el resultado de que el control de crisis ha sido renacionalizado. El unilateralismo es el modo de conducta preferido.

En esencia, las guerras que nos esperan, en este primer tercio del siglo XXI, estarán sujetas a un amplio conjunto de situaciones de inestabilidad, provocadas por diferentes riesgos y amenazas, que las harán adquirir un entorno diverso y disperso. En este aspecto, el carácter de la guerra puede cambiar drásticamente en función del tiempo o de su desarrollo en diferentes contextos. Dicho carácter es afectado por la evolución de la tecnología y por la propia dinámica de las sociedades. Esto es verdad entre guerras y en una misma guerra cuando esta evoluciona. Los países occidentales lo han experimentado en Irak y Afganistán, durante los primeros años de este siglo.

La anexión de Crimea, el apoyo a los separatistas orientales de Ucrania junto con la intervención en la guerra de Siria, por parte de Rusia; las actividades reivindicativas, de carácter agresivo, de China en el mar de China Meridional; la salida –Brexit– del Reino Unido de la Unión Europea; la elección de Trump como presidente de Estados Unidos con su política nacionalista y aislacionista; o las intervenciones de Arabia Saudí y los Emiratos Árabes

Unidos en Yemen –donde Irán también está activo– están reflejando una nueva tendencia geopolítica de actuación unilateral.

Con ningún efectivo equilibrio de poder regional o global para restringir el unilateralismo y una perdurable desconfianza en la habilidad de las instituciones para proteger los intereses nacionales o regionales, estos tipos de acciones individuales continuarán multiplicándose. Instituciones regionales como la UE, la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ASEAN), el Consejo de Cooperación del Golfo (GCC), entre otras, se están fracturando.

El auge de China como potencia militar ha producido una situación inestable en el sudeste de Asia. Es una región del mundo, el mar de China Oriental y el mar de China Meridional, donde las disputas territoriales chinas incluyen, entre otras, las islas Senkaku –Diaoyu para China– administradas por Japón, las islas Paracelso en litigio con Taiwan y Vietnam; las islas Spratley en disputa con Taiwan, Vietnam, Filipinas, Malasia y Brunei; los arrecifes de Scarborough Shoal reclamadas frente a Filipinas y Taiwan. Sin duda, la situación nuclear de Corea del Norte seguirá teniendo una especial influencia en este equilibrio de poder regional.

En nuestro entorno estratégico la Alianza Atlántica permanece como el vínculo de seguridad y defensa colectiva más apropiado para España, aunque es cierto que la aprobación en 2010 de un nuevo concepto estratégico no ha cerrado de manera definitiva la reflexión sobre la orientación y los retos estratégicos a que se enfrenta la Alianza, reflexión que debe continuar y producir conclusiones sólidas que repercuten positivamente en la cohesión de las decisiones que se tomen en su seno¹⁰.

En Europa, el periodo de relaciones cordiales entre Rusia y Occidente que ha funcionado durante el periodo post Guerra Fría, se ha roto y ha adquirido una fuerte tensión que será difícil de revertir a corto y medio plazo. Las decisiones tomadas en 2016 aseguran que la remilitarización mutua en la frontera entre la OTAN y Rusia en el nordeste de Europa continúa sin disminuir. La OTAN ha desplegado batallones en los países bálticos y en Polonia mientras Rusia ha reforzado su presencia militar en el Distrito Militar Occidental con más tropas y material.

Los ataques cibernéticos, la proliferación de armas de destrucción masiva, el salafismo yihadista, el tráfico de personas, la piratería, la quiebra de la seguridad del espacio aéreo y aeroespacial, constituyen riesgos y amenazas

10. Directiva de Defensa Nacional 1/2012. Presidencia del Gobierno. Julio 2012, p. 3.

globales que solo podrán ser enfrentadas desde una coalición de fuerzas que en nuestro caso tendrá como base la OTAN y la UE aparte de que también debe contar con el apoyo de países y grupos de países directamente interesados en el control de estos acontecimientos.

Para España hay otros fenómenos de orden global que la afectan de manera directa, como son los movimientos migratorios, la aparición de un nuevo ámbito para las relaciones internacionales como el ciberespacio o el espacio aéreo y ultraterrestre, la influencia del ámbito marítimo, por la apertura de nuevas rutas navegables, y la posible extracción de recursos petrolíferos en aguas españolas.

Estados Unidos sigue manteniendo su liderazgo contra los riesgos y amenazas globales, pero con una política de su presidente centrada en su preferencia por el bilateralismo y su rechazo al multilateralismo, habiendo renunciado al tradicional proyecto estadounidense de expansión del ideal democrático. Es decir, la evolución de su análisis estratégico se orienta hacia el aislacionismo por lo que es inevitable tomarlo en consideración al mismo tiempo que se debe tener presente su reorientación hacia Asia-Pacífico.

Estos cambios pueden tener consecuencias para la OTAN, con independencia de la exigencia de que todos los aliados aporten a la Alianza el 2% de su PIB, antes de 2024, tal como se aprobó en la Cumbre de Cardiff de 2014. Es cierto que el compromiso de EEUU con la OTAN, el vínculo transatlántico, sigue vigente tal como se está demostrando con el despliegue de Unidades estadounidenses en los países del Este de Europa, en respuesta a la agresiva actitud de Rusia en dicha zona, especialmente a raíz de la anexión de Crimea. Por otro lado, durante 2016, España fue uno de los aliados de la Alianza que participó en mayores operaciones de la Alianza.

Actualmente, la OTAN desarrolla variadas iniciativas bien para proyectar estabilidad en áreas de interés, como es el caso de Afganistán, bien para disuadir y defender el área euroatlántica frente a todo tipo de riesgos y amenazas, incluidas las convencionales, que no deben ser descartadas. España contribuye a estos esfuerzos aportando capacidades significativas a las estructuras de mando y fuerza de la OTAN, en particular a la Fuerza de Respuesta Rápida o a la Presencia Avanzada, así como a las operaciones en curso. Ello es prueba de nuestro sólido compromiso para apoyar la puesta en marcha de las medidas acordadas en la Cumbre de Gales y de Varsovia. Además, obliga a considerar la necesidad de poder contribuir a asegurar el acceso a aquellas zonas de

operaciones donde el adversario haga uso de su capacidad “anti-acceso y de negación de área” (A2/AD)¹¹.

Apenas un año después de la publicación de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea (EU/HG), de junio de 2016, ya se ha puesto en marcha el embrión del Cuartel General Conjunto Permanente de la UE. Además, la aprobación de los tres pilares: nuevas metas políticas con mayor responsabilidad para la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD); el establecimiento del Fondo Europeo de Defensa para los estados miembros –España entre ellos– con objeto de financiar las capacidades militares; y la identificación de áreas de cooperación UE-OTAN constituye un gran avance para fomentar la PCSD.

Por otro lado, en dicha EU/HG el Consejo establece un nivel de ambición en seguridad y defensa orientado a tres prioridades estratégicas: responder a crisis y conflictos externos, desarrollar capacidades de países socios y proteger la Unión y sus ciudadanos. Estas prioridades, unidas a la salida del Reino Unido de la UE, entre otros factores, han determinado que el Consejo haya acordado acciones concretas para impulsar la Política Común de Seguridad y Defensa en los ámbitos de capacidades, cooperación en defensa, ajuste de estructuras, mecanismos, financiación y cooperación con otros socios. Todo ello obliga a los estados miembros de la UE a un mayor compromiso en seguridad y defensa¹².

Para España la estabilidad del Mediterráneo, del Norte de África, del Magreb y del Sahel es un objetivo de alto interés estratégico por lo que es preciso consolidar la seguridad de este entorno. Su tratamiento está incluido dentro del posicionamiento geoestratégico de la UE y de la OTAN, nuestros principales compromisos internacionales. Es preciso evitar cualquier fractura geopolítica.

La inestabilidad en el Norte de África y el Sahel, está producida, fundamentalmente, por el salafismo yihadista, la delincuencia organizada, el contrabando de armas, el tráfico de seres humanos, el tráfico de drogas, los flujos de refugiados, la inmigración ilegal o los flujos financieros conexos, que afectan o puedan afectar más directamente a los intereses europeos y, especialmente, a los intereses estratégicos nacionales. Alguna de estas inestabilidades tiene su origen en Iberoamérica y en el Golfo de Guinea.

11. Concepto de empleo de las Fuerzas Armadas 2017, de 6 de marzo. EMAD, p. 9.

12. Directiva de Defensa Nacional 1/2012. Presidencia del Gobierno. Julio 2012, pp. 8-9.

En una mirada estratégica próxima, que engloba al Magreb, especialmente a Marruecos y la relación con nuestras plazas y peñones de soberanía, con las islas Canarias y con el conflicto del Sahara, constituye una prioridad estratégica disponer de las capacidades necesarias para abordar aquellas amenazas a las que hay que hacer frente de forma autónoma.

En una mirada estratégica lejana, que abarca principalmente el norte de África, Oriente Medio, África Subsahariana, golfo de Guinea, el Cuerno de África y Asia-Pacífico, la actuación normal de nuestro país será en el campo multilateral y de la defensa colectiva con nuestros socios y aliados, ya sean de la OTAN, de la UE o de estados ribereños, mediante la cooperación, colaboración y apoyo contra los riesgos y amenazas de carácter global.

América Latina es un área de paz entre Estados, aunque en algunos países persisten problemas como la fragilidad institucional, la inseguridad jurídica, el poder de grupos criminales, el narcoterrorismo o el tráfico de personas. Se trata de complejos desafíos que afectan también a España. La acción bilateral, los foros regionales, la UE y las cumbres Iberoamericanas deben contribuir a hacer frente a estos riesgos y amenazas¹³.

4.3. *Objeto de la Estrategia de Defensa Nacional (“qué”)*

Como hemos visto, las condiciones de nuestra seguridad se han visto alteradas en los últimos años de forma importante. Y España debe, en consecuencia, garantizar la permanencia de los valores recogidos en la Constitución, su seguridad geoestratégica, la de sus ciudadanos, la de sus empresas, la de las materias primas que sostienen su forma de vida, frente a las amenazas que se ciernen¹⁴.

La primera prioridad de España es garantizar su propia seguridad con fortaleza, solidez y credibilidad para lo que debe disponer de las capacidades que aseguren la disuasión y la respuesta ante las que tradicionalmente se han denominado “amenazas no compartidas”. Constituye el punto de partida para la contribución de España a la paz y seguridad internacional.

Es importante que el pueblo español conozca los compromisos que implica la defensa de nuestros intereses nacionales, nuestra convivencia y modo

13. *Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Un proyecto compartido*, p. 1.

14. *Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Un proyecto compartido*, p. 4.

de vida. Para ello, hay que proporcionar al ciudadano cumplida información de la situación de la Defensa y asumir una exigencia crítica que obligue a sus representantes políticos.

Como todos sabemos, hoy en día la seguridad no tiene fronteras. Ya no existe separación entre la seguridad interior y exterior, la seguridad es un todo continuo. Algo similar le pasa a la Defensa. El abanico de riesgos y amenazas desborda actualmente la noción tradicional de la defensa.

Por ello, es preciso potenciar, junto a una política de Defensa eficiente, las necesarias políticas departamentales. En especial, se debe disponer de una eficaz capacidad de inteligencia, aumentando la coordinación entre los diferentes Servicios de Inteligencia e Información del Estado, en el marco de las relaciones correspondientes.

En virtud de lo expuesto, España necesita contar con las capacidades que garantizan la disuasión frente a las mencionadas amenazas no compartidas, contribuir al esfuerzo de las organizaciones internacionales de las que forma parte, particularmente de la OTAN y de la UE, aparte de atender y cumplir con la legalidad internacional y las resoluciones de Naciones Unidas.

Teniendo en cuenta el Objetivo de la Defensa Nacional¹⁵, la inestabilidad de nuestro entorno cercano, el esfuerzo en conseguir un vínculo transatlántico más sólido y creíble, la necesidad de impulsar la defensa colectiva, el compromiso de reforzar la Política Común Europea de Seguridad y Defensa, el Objeto a conseguir por la Estrategia de Defensa Nacional se expresa en los objetivos que a continuación se relacionan, de acuerdo con la Directiva de Política de Defensa 2012.

Asegurar una España fuerte que permita mantener la influencia necesaria en el contexto internacional para contribuir a la estabilidad de éste, principalmente en nuestra zona de interés estratégico, así como a preservar nuestros intereses nacionales en el resto del mundo.

Ampliar las estructuras de Seguridad y Defensa para fortalecer la posición de España en el citado contexto internacional e incrementar las relaciones

15. En la Estrategia de Seguridad Nacional 2017 se expresa que el Objetivo de la Defensa Nacional consiste en “asegurar la defensa de la soberanía e integridad de España y la protección de la población y el territorio frente a cualquier conflicto o amenaza proveniente del ámbito exterior, de forma autónoma o junto a socios y aliados. Asimismo, contribuir a crear un entorno internacional más estable y seguro mediante la proyección de estabilidad y el refuerzo de la cooperación con los socios, particularmente en las áreas de interés para España”, p. 90.

bilaterales en el ámbito de la defensa con naciones que comparten intereses comunes con España.

Contribuir al desarrollo de una plena coherencia y coordinación en manos de los distintos departamentos ministeriales con el objeto de dar una respuesta integral y de lograr la mayor eficacia a la hora de enfrentar amenazas a la seguridad y defensa nacional.

Mantener un nivel nacional de disuasión creíble y suficiente con objeto de evitar que los escenarios de riesgo en nuestro entorno estratégico se materialicen en amenazas y unas capacidades de reacción que garanticen la defensa del territorio nacional, la población y los intereses nacionales.

Continuar con la necesaria transformación de las Fuerzas Armadas para hacer frente a los crecientes retos estratégicos de España, en un momento de debilidad de la defensa colectiva y de incierta respuesta dentro de la UE ante potenciales adversarios estatales y no estatales.

Contribuir a la consolidación de la industria nacional de defensa para mantener su competitividad y reforzar su presencia internacional para lo que se requiere el apoyo de una base tecnológica e industrial como recurso clave para la previsión de capacidades militares.

Promover e impulsar el desarrollo de una política de comunicación estratégica de la defensa que tendrá como finalidad fomentar la conciencia y cultura de defensa de España. La defensa de España debe ser asumida por todos los españoles como asunto de ineludible trascendencia, de la que depende, junto a la independencia, la soberanía y la integridad territorial, la paz, la libertad, el respeto y la propia prosperidad.

4.4. Principios de la Estrategia de Defensa Nacional (PEDN)

Los Principios de la Estrategia de la Defensa Nacional constituyen la base de referencia de las actuaciones de la Política de la Defensa donde se deben sustentar la elección de la línea de acción estratégica, o combinación de ellas, que se considere más adecuada. Son principios de la Estrategia de Defensa Nacional: la disuasión, la cooperación, la anticipación, la entidad estratégica única y la respuesta.

La “disuasión”¹⁶. Se basa en preservar la paz mediante el ejercicio del poder. Para ello, es necesario disponer de unas capacidades militares nacionales, y de otras, procedentes de alianzas, de entidad y preparación suficientes, y demostrar, además, la existencia inequívoca, por parte de la comunidad correspondiente, nacional, internacional o aliada, y de sus respectivos dirigentes, de una firme y decidida voluntad de emplearlas.

El mantenimiento de una capacidad militar eficaz, y de la preparación y disponibilidad necesarias para actuar en común, mediante la defensa colectiva o en coalición con nuestros socios y aliados, son aspectos fundamentales que otorgan credibilidad a la disuasión.

La “cooperación”¹⁷. Es evidente que, hoy en día, ninguna nación puede hacer frente, en solitario y con posibilidades de éxito, a la multiplicación de riesgos y amenazas. Por ello, es necesario reforzar las relaciones con aquellos países con los que compartimos intereses comunes, para encontrar soluciones multilaterales a través de la unificación de esfuerzos, así como colaborar con el fortalecimiento de las relaciones pacíficas con las naciones con las que podemos tener intereses compartidos, especialmente en nuestro entorno geográfico.

La “anticipación”¹⁸. La concepción estratégica de la Defensa está caracterizada por la determinación de anticipación del conflicto que expresa la voluntad de tratar de evitar la materialización de los riesgos en agresiones contra la seguridad nacional e internacional. Con ello, se consigue limitar al máximo sus efectos tanto sobre los lugares de origen como en su posible expansión a otras zonas, así como en los medios necesarios a emplear.

La anticipación es fundamental para mantener la iniciativa y esencial para conservar la libertad de acción, aspectos ambos de gran importancia para paliar en el mayor grado posible los ambientes de incertidumbre inicial en que debe actuar la Defensa. Se puede manifestar tanto en solitario como en cooperación con otros aliados.

La “entidad estratégica única”¹⁹. España constituye una entidad estratégica única cuyo concepto tiene dos acepciones. Por un lado, todos nuestros espacios de soberanía deben ser considerados como un conjunto inseparable.

16. Revisión Estratégica de la Defensa. MINISDEF. Enero 2003, p. 57.

17. Revisión Estratégica de la Defensa. MINISDEF. Enero 2003, p. 17.

18. *Estrategia Militar Española. Nuevos retos, nuevas respuestas*. Diciembre 2004, p. 37.

19. *Estrategia Militar Española. Nuevos retos, nuevas respuestas*. Diciembre 2004, p. 38.

Por otro, todos los recursos que pone en juego la estrategia de defensa deben actuar de modo global y cohesionado con vistas a alcanzar resultados óptimos.

Desde el punto de vista físico, es preciso destacar la configuración de nuestros espacios de soberanía, que presentan una particular disposición en lo que se refiere a los archipiélagos y a los espacios situados en el norte de África. Los espacios extrapeninsulares deben tener una especial consideración dentro del conjunto global de España.

La “respuesta”²⁰. Es la capacidad de reaccionar, de forma adecuada, ante cualquier posible agresión contra los intereses nacionales o los de nuestros socios y aliados. Implica que las medidas de anticipación no han obtenido los resultados adecuados, por lo que se desencadenarían los procedimientos de respuesta, bien en solitario, o en alianzas o coaliciones entre Estados.

4.5. *Líneas de Acción Estratégicas de la Defensa Nacional (“cómo”)*

La Estrategia de Defensa Nacional aplicará la Línea o Líneas de Acción Estratégicas de la Defensa (LAED) que correspondan, según el escenario en el que se actúe y atendiendo al proceso de gestión de crisis, o de la situación en general, que se esté efectuando a niveles superiores. Teniendo presente los PEDN, las LAED constituyen las opciones de contribución de la Defensa a la consecución del objeto (“qué”) de la Estrategia de Defensa Nacional.

La disuasión ante posibles amenazas a la soberanía e independencia nacional, la integridad territorial o el orden constitucional, así como la reacción a las agresiones contra estos valores y la protección permanente de los intereses nacionales, son cometidos de la Defensa Nacional.

Tanto la disuasión como la respuesta exigen una firme y fuerte cohesión nacional, que se traduce en la voluntad colectiva y la determinación de preservar los valores de nuestra sociedad, los medios materiales para crear prosperidad y la fortaleza del Estado.

Para alcanzar el Objetivo de Defensa Nacional señalado más arriba, es preciso llevar a cabo las Líneas de Acción Estratégicas que se señalan en la ESN 2017²¹.

20. *Estrategia Militar Española. Nuevos retos, nuevas respuestas*. Diciembre 2004, p. 58.

21. *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*, p. 91. Señala las siguientes:

– Mejorar la capacidad de defensa autónoma para ejercer una disuasión efectiva frente a cualquier amenaza exterior.

En el desarrollo de las anteriores Líneas de Acción Estratégicas de la Defensa Nacional se llevarán a cabo una serie de modos de actuación que constituyen los denominados “procedimientos” y que básicamente son:

- Priorizar la preservación y grado de disponibilidad de las capacidades de las Fuerzas Armadas de acuerdo con los imperativos de la nueva situación estratégica en orden a ejercer la disuasión; defender el territorio nacional; vigilar los espacios marítimo y aéreo; proyectar capacidad militar para defender nuestros intereses nacionales; y apoyar a las autoridades civiles en caso de emergencia.
- Participar en el impulso de una gestión integral de la ciberseguridad, en el marco de los principios establecidos en la Estrategia de Ciberseguridad Nacional.
- Maximizar el rendimiento de la labor desarrollada por los diferentes departamentos impulsando los mecanismos de coordinación de una comunidad de inteligencia que sirvan a nuestros intereses estratégicos.
- Reforzar los sistemas de obtención de información y de elaboración de inteligencia para apoyar a las operaciones así como de los sistemas de mando y control para reducir el riesgo de ataques cibernéticos.
- Apostar fuertemente por las organizaciones de seguridad y defensa, promoviendo acciones bajo el paraguas de la OTAN y de la UE para

-
- Dotar a las Fuerzas Armadas de las capacidades que demanda el actual escenario de seguridad y avanzar decididamente en la convergencia con los objetivos de la Defensa establecidos por la OTAN y recomendados por el Parlamento Europeo como parte de un necesario reparto de responsabilidades, esfuerzos económicos y recursos demandados en todos los planos entre aliados y asegurar la sostenibilidad de una Defensa eficaz a largo plazo.
 - Impulsar una estrategia industrial de Defensa que fomente la autonomía en la adquisición de capacidades estratégicas y favorezca la competitividad de la industria española a nivel global.
 - Fortalecer la posición de España en el sistema de seguridad internacional ejerciendo un liderazgo positivo en las organizaciones de seguridad colectiva y coaliciones internacionales de las que forma parte, así como en las relaciones bilaterales.
 - Asumir un protagonismo activo en el relanzamiento de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE y continuar siendo un aliado solidario y comprometido con la OTAN, participando asimismo en nuevas formas de cooperación y especialización. A nivel bilateral, ampliar y profundizar el marco de colaboración bilateral con Estados Unidos.
 - Contribuir a instaurar un entorno regional de paz y seguridad, prevenir conflictos y contener las amenazas emergentes mediante la proyección de estabilidad y las actividades de seguridad cooperativa, especialmente en las áreas de especial interés para España.
 - Potenciar la Diplomacia de Defensa especialmente con países vecinos y aquellos países con los que España comparte intereses y valores, en particular con los países de la orilla sur del Mediterráneo y con América Latina.

que acojan todas nuestras necesidades de defensa evitando vacíos doctrinales que puedan poner en duda su voluntad.

Para ello:

- Se seguirá participando de una manera activa y responsable en las iniciativas de la OTAN que favorezcan los intereses nacionales y colectivos.
- Se colaborará en la configuración y avance de la Política Común de Seguridad y Defensa, del Cuartel General Conjunto Permanente, del Fondo Europeo de Defensa y de la Cooperación Estructurada Permanente, contribuyendo a su mayor coherencia y eficacia.
- Se reforzará la relación bilateral con aquellos actores que comparten intereses y/o amenazas, que pueden aportar estabilidad a nuestro entorno o que mejoren la posición de España en el ámbito de las relaciones estratégicas.
- Mantener e impulsar los vínculos con América Latina en materia de defensa.
- Continuar con la revisión de las estructuras orgánicas de las Fuerzas Armadas para hacerlas más eficientes, así como para orientar y mejorar su contribución a la estructura operativa.
- Impulsar la industria de Defensa Nacional, suministrador idóneo de las necesidades de nuestras Fuerzas Armadas. La permanencia y desarrollo de dicha industria precisa la asistencia gubernamental en su presencia internacional, especialmente en la penetración en mercados que por su especificidad observan mayores garantías con el respaldo de Estado a Estado.
- Establecer un sistema ágil de comunicación estratégica para mejorar el flujo de información y comprensión con la sociedad española para incrementar el conocimiento de las necesidades de la Defensa.
- Consolidar el sistema de protección social y el apoyo a los heridos y familiares de fallecidos en actos de servicio.

4.6. *Ámbitos y escenarios geoestratégicos (“dónde”)*²²

De acuerdo con lo expresado en la ESN 2017, España tiene identidad europea, mediterránea y atlántica. En este sentido, es preciso destacar la importancia de su singular posición geoestratégica, en tanto que su apertura natural a distintos espacios le exige una visión estratégica propia y dinámica. Así, su situación central en entornos relevantes –entre Europa y el norte de África, entre el Mediterráneo y el Atlántico– y con territorio peninsular, archipiélagos, islas y las plazas de soberanía en el norte de África, convierten a España en puente entre países y culturas y le confieren un perfil propio en materia de seguridad.

Por otra parte, la singular posición geoestratégica citada de España, privilegiada y compleja, hace que su proyección regional y global esté orientada a la búsqueda de la estabilidad, la paz y la seguridad internacionales.

En efecto, la posición de España en el concierto internacional obliga a que su actuación deba dirigirse, preferentemente, hacia unos ámbitos geoestratégicos considerados prioritarios por razones geográficas, históricas, culturales o de otra naturaleza. Estos ámbitos, que incluyen nuestros escenarios de actuación preferentes, son tres: *Ámbito Nacional*, *Ámbito Regional* y *Ámbito Global*.

El *Ámbito Nacional* está representado por los espacios de soberanía y de explotación económica exclusiva, donde nuestros intereses pueden verse afectados más directamente, por lo que recibirá la mayor prioridad del esfuerzo de la Defensa. Los escenarios más característicos de este ámbito están normalmente relacionados con rivalidades de carácter geopolítico, en especial al territorio español del norte de África, y delimitación de estos espacios con algunos de nuestros vecinos.

El *Ámbito Regional* está constituido por la zona euroatlántica, el Mediterráneo y el norte de África que forman un todo único para la defensa en el actual contexto de seguridad y estabilidad por lo que deben ser considerados equiparables desde el punto de vista de nuestra seguridad, de forma que no podríamos establecer un orden de prioridad entre ellas.

Ambas zonas están, además, muy ligadas en los conceptos de radio de acción de posibles amenazas concretas en el terreno militar, fuentes de recursos energéticos o alimenticios, o sus vías de transporte, así como la mayor

22. *Estrategia Militar Española. Nuevos retos, nuevas respuestas*, pp. 49-63.

posibilidad de migraciones no controladas en la segunda de ellas. Estas consideraciones son compatibles con el reconocimiento de la existencia de características totalmente distintas entre ambas zonas en los campos político, social, económico y cultural, y en el grado de nuestros compromisos adquiridos.

Son tres los escenarios preferentes en este ámbito. Uno es la Unión Europea. Avanzar en la construcción de la UE es hacer a España más segura y próspera. Los intereses de España están mejor protegidos si la UE se refuerza en el plano interno y en su dimensión exterior.

El segundo es África del Norte donde el Magreb tiene un particular interés para España. En colaboración con los países de la zona debemos dar respuesta a retos comunes para ambas orillas como la estabilización de suministros energéticos, la regulación y el control de flujos migratorios, así como a la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y demás tráficos ilícitos internacionales.

El tercero es Oriente Medio donde la paz y la prosperidad son prioritarias para la Defensa Nacional y para el conjunto de Europa. España apoyará, junto con la UE y la comunidad internacional, los esfuerzos conducentes a lograr la estabilidad política en el área, especialmente, para solucionar el conflicto de Siria, el de Yemen o el palestino-israelí al mismo tiempo que se reducen o se eliminan las luchas étnicas, religiosas y nacionalistas.

El Ámbito Global comprende el resto de áreas geográficas. En él se identifican cinco escenarios preferentes. El primero es América Latina, región de gran importancia estratégica para España. En la región aún persisten desafíos a la seguridad, como la situación de crisis en Venezuela durante los últimos años, la violencia provocada por el crimen organizado y los tráficos ilícitos en varios países de América Central. Estos conflictos suponen una amenaza para la estabilidad de la región y para la seguridad de los más de un millón de ciudadanos españoles que residen en ella.

El segundo es Estados Unidos. La paz, la estabilidad y la seguridad en el espacio euroatlántico es parte de la seguridad de España. La relación con Estados Unidos es clave en la gestión de este espacio y uno de nuestros principales activos en la dimensión internacional de nuestra defensa. Resulta ineludible reforzar el vínculo transatlántico y la defensa colectiva en estos tiempos de incertidumbre.

El tercer escenario lo conforma África Subsahariana. Para los intereses españoles tres zonas serán vitales en las próximas décadas: el Sahel, el Cuerno de África y el golfo de Guinea. El fomento de nuestra seguridad y defensa pasa por trabajar en estas zonas con nuestros socios y aliados.

Un cuarto escenario es Asia-Pacífico. Los focos de tensión, concentrados en Afganistán, Pakistán y Corea del Norte o los relacionados con las agresivas reivindicaciones territoriales chinas en el mar de China Meridional, afectan a toda la comunidad internacional.

Por último, un quinto escenario es Rusia. La cooperación con Moscú es imprescindible para la seguridad y estabilidad de Europa. La actual situación de tensión entre la UE y Rusia, consecuencia de la anexión rusa de Crimea y del apoyo del país de los zares a los separatistas de Ucrania oriental, afecta también a España.

4.7. *La necesidad de Recursos (“con qué”)*

Para la consecución de los objetivos de esta Estrategia de Defensa Nacional que se han señalado en el apartado objeto de la misma, debe proveerse de las capacidades militares que permitan el cumplimiento de las misiones asignadas y proporcionen un nivel apropiado de disuasión militar. En todo caso, la defensa nacional mantendrá las capacidades necesarias para reaccionar y neutralizar cualquier riesgo o amenaza de orden militar.

En base a que la protección de los intereses nacionales de seguridad y la consecución de los objetivos de la Defensa Nacional son prioritarios para la realización de las líneas de acción no se debe olvidar que para que estas capacidades militares sean realmente efectivas y disuasivas se deben atender los principios de ventaja operacional y de libertad de acción²³.

“Ventaja operacional” es la posición de superioridad sobre nuestros potenciales enemigos que debe buscarse y conservarse en situaciones de enfrentamiento y también en la protección de personas e instalaciones. Esta ventaja se basa en factores como la inteligencia, formación o doctrina, pero está fuertemente vinculada a los sistemas y a las tecnologías.

“Libertad de acción” es la facultad para decidir el empleo de las Fuerzas Armadas y de sus capacidades, para actuar de acuerdo a nuestros propios intereses, sin sujeción a otros estados o entidades, en el marco del ordenamiento jurídico español y la legalidad internacional.

En esta línea, para que España continúe siendo una gran nación ocupando en el mundo el lugar de potencia media y de estatura estratégica que

23. Resolución 420/38100/2015, de 30 de julio. BOE. nº. 187, de 6 de agosto de 2015, p. 70584.

actualmente desempeña, es necesario que se defina un presupuesto de las Fuerzas Armadas adecuado y sostenible en orden a responder razonable y equilibradamente a las demandas de nuestros intereses nacionales de seguridad y defensa que, en definitiva, significa proteger y garantizar la paz, la libertad y la prosperidad a nuestros ciudadanos.

En la comparecencia de la ministra de Defensa ante la Comisión de Defensa del Congreso²⁴, el 20 de diciembre de 2016, recordó el compromiso del presidente del Gobierno en la pasada cumbre de la OTAN celebrada en Cardiff, en septiembre de 2014, de iniciar una senda de recuperación presupuestaria de la defensa de acuerdo con el compromiso asumido por España con nuestros socios y aliados que desemboque en una disposición del 2% del PIB en el plazo de una década.

En el año 2015, solo cuatro de los miembros europeos de la OTAN –Grecia, Polonia, Reino Unido y Portugal– gastaron en defensa el 2% del PIB o más, de acuerdo con el mandato de la Alianza. Para el resto de los 22 países, el porcentaje medio de gastos de defensa es del 1,1% del PIB. Si todos los países europeos de la OTAN cumplieran el objetivo del 2% del PIB en gastos de defensa, los gastos de defensa de dichos países se incrementarían un 45%, es decir, 97.000 millones de dólares, desde un gasto de defensa en 2015 de 226.000 millones de dólares.

De los 26 países europeos de la OTAN, cuatro mantienen un gasto de defensa del 2% o más del PIB, como ya hemos citado, catorce superan el 1,1% del PIB en gastos de defensa –Francia, Portugal, Noruega, Croacia, Bulgaria, Albania, Holanda, Dinamarca, Italia, Turquía, Lituania, Alemania y Eslovaquia–; y ocho se sitúan por debajo del 1,1% del PIB en gastos de defensa –Eslovenia, República Checa, Letonia, Hungría, España, Luxemburgo e Islandia–.

En cuanto al esfuerzo económico que habría que hacer para llegar a cumplir con el compromiso de alcanzar el 2% del PIB en gastos de defensa, es preciso tener en cuenta que de este 2% tenemos que sustraer aproximadamente el 0,15% que corresponde al importe de las pensiones, el gasto en Defensa tendría que alcanzar el 1,85% del PIB, lo que obligaría a realizar un gasto del orden de 22.000 millones de euros en el año 2024, lo que supondría algo más que duplicar el gasto actual (Pérez Muínelo, 2017).

24. Comparecencia de la Ministra de Defensa, María Dolores de Cospedal, ante la Comisión de Defensa del Congreso, el 20 de diciembre de 2016, p. 16.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que la orientación de los nuevos presupuestos debe ir en consonancia con la nueva y previsible situación estratégica. Los grandes sistemas siguen siendo necesarios, nadie lo duda, pero posiblemente en una proporción diferente a la actual, ya que la aparición de nuevas formas de conflicto impone necesidades también novedosas.

Así las inversiones en tecnologías emergentes como satélites con sus sistemas de lanzamiento, el desarrollo de armas de energía dirigida –incluidos láseres– y sistemas hipersónicos –misiles que viajan a *mach* (velocidad del sonido) 5 o más– tendrán un efecto esencial en los próximos conflictos ya que la mejora en la rapidez y precisión de las armas acortará significativamente el tiempo de respuesta de los comandantes en el campo de batalla y de los políticos en el gobierno. Los actuales misiles crucero van a velocidades cercanas a 1000 km/h.

Para asegurar la estabilidad y sostenibilidad de la Defensa Nacional en el futuro es importante –me atrevería a decir, imprescindible– disponer de una ley para su financiación, en la que se debiera alcanzar un consenso entre los diferentes partidos sin excepción, al considerarse a la Defensa como un tema de Estado, al objeto de no poner en peligro la defensa y la seguridad de todos los ciudadanos.

5. ÚLTIMAS CONSIDERACIONES

Los intereses nacionales de seguridad conforman el pórtico de la doctrina estratégica que se desarrollará a lo largo de los tres niveles que se han señalado. Un segundo semblante lo constituye la imperiosa necesidad de disponer de una sólida coherencia interna nacional como factor básico de la acción única del Estado.

A lo largo de las dos últimas décadas, se ha ido acumulando en nuestro acervo de seguridad y defensa una nueva doctrina estratégica que se asemeja y va por delante, en algunos aspectos, a las que están llevando a cabo nuestros socios y aliados más avanzados.

Todas ellas participan de bastantes elementos comunes como pueden ser la necesidad de una fuerte cohesión interna de cada actor estratégico, el enfoque integral de los conflictos mediante el empleo de todos los instrumentos del Estado o sujeto estratégico, la recuperación económica mundial, la multilateralidad, la indiscutible necesidad de cooperar con las Naciones Unidas o la potenciación del diálogo, la cooperación y la asociación.

La aproximación a la Estrategia de Defensa Nacional que se ha hecho en este capítulo pretende presentar un esbozo de lo que podría ser el contenido de la misma con la intención de rellenar un vacío que se tiene en la actual doctrina estratégica una vez publicada la Estrategia de Seguridad Nacional 2017 y la Estrategia Militar, materializada en el Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas 2017.

La Estrategia de Defensa Nacional tiene por finalidad contribuir a garantizar los Intereses Nacionales de Seguridad, a través del cumplimiento del Objetivo de la Defensa Nacional que se expresa en la Estrategia de Seguridad Nacional. Responde a las directrices contenidas en dicha ESN, al tiempo que es consecuente con las posibilidades nacionales.

La Estrategia de Defensa Nacional es el documento guía para la actuación de la Defensa en un entorno de seguridad mundial volátil, incierto y complejo en el que la velocidad de la inestabilidad alrededor del mundo se ha incrementado dramáticamente y el desorden estratégico y la naturaleza de los nuevos y variados riesgos a los que debe enfrentarse son sus más relevantes distintivos.

La Estrategia de Defensa Nacional constituye la herramienta básica del ministro de Defensa en el ejercicio de sus responsabilidades de planeamiento y operativas. Para ello incluye los principios, las líneas de acción, los procedimientos, los escenarios de actuación y la gestión de los recursos necesarios para que se pueda cumplir el Objetivo de la Defensa Nacional.

Con esta doctrina estratégica se responde al objetivo de que España ocupe el lugar que le corresponde en el mundo, dados sus compromisos y aportaciones internacionales. Nuestra contribución como el 9.º contribuyente de la ONU, el 5.º de la UE y el 6.º de la OTAN indica claramente que España está en el mundo y que sus Fuerzas Armadas proporcionan, permanentemente, seguridad y estabilidad a la comunidad internacional.

Por supuesto que nuestra doctrina estratégica debe ser articulada, coordinada y armonizada con un nuevo Ciclo de Planeamiento de Seguridad y Defensa que modifique el actual Ciclo de Planeamiento de Defensa para adaptarlo a los nuevos tiempos. Ya en la citada comparecencia de la ministra Cospedal ante la Comisión de Defensa del Congreso, el pasado 20 de diciembre, indicaba que, partiendo del soporte legal de la Ley Orgánica de Defensa Nacional, del año 2005, y del soporte conceptual de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 –ahora sería la ESN 2017–, iba a abordar una renovación del Ciclo de Planeamiento de la Defensa.

Hay que tener en cuenta que este ciclo, con algunas actualizaciones posteriores –como la OM 37/2005, de 10 de octubre–, nació en 1980 con la promulgación de la Ley Orgánica 6/1980 sobre Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, modificada parcialmente por la Ley Orgánica 1/1984, en la que aún no se contemplaba la seguridad como marco de referencia para cualquier análisis de la defensa, como una parte fundamental de la misma.

Es importante que la sociedad esté informada de los riesgos y amenazas y fortalezca su capacidad de respuesta frente a ellos con tranquilidad y con seguridad, pero también que conozca bien a qué nos enfrentamos. Para esto el mejor camino es el conocimiento público y la conciencia de defensa, saber que todo lo que se hace en defensa fuera y dentro de nuestras fronteras tiene que ver de manera directamente proporcional con la seguridad que percibimos en nuestros ámbitos más personales y familiares²⁵.

Para ello, constituye un elemento clave el establecimiento de un sistema ágil de comunicación estratégica permanente y proactivo que facilite la información y comprensión de que las actuaciones que se están realizando en el campo de la defensa benefician a todos los ciudadanos y tienen como finalidad garantizar su seguridad, libertad, prosperidad y forma de vida.

Por otra parte, no se debe olvidar que la Defensa Nacional es una cuestión de Estado y está por encima del color de los diferentes gobiernos que tenga España. Por ello, es imprescindible que exista un consenso de todos los partidos políticos en este campo con el propósito de mantener una posición estatal permanente –evitando dar “bandazos” no deseados– en aquellos aspectos que traten de la defensa de nuestros intereses de seguridad nacional.

Por todo ello, es importante continuar con el cambio de tendencia, efectuado desde 2015, de incremento progresivo del gasto de Defensa con la vista puesta en el 2% del PIB en 2024. Es decir, es preciso establecer un escenario de estabilidad presupuestaria –la ley de financiación mencionada más arriba– señal clara de compromiso con nosotros mismos y de solidaridad con nuestros socios y aliados.

Sería un gran triunfo para el pensamiento estratégico español que, en esta legislatura, se elaboraran las estrategias en los tres niveles citados, Seguridad, Defensa y Militar –la primera ya está publicada– al mismo tiempo que

25. Comparecencia de la ministra de Defensa, Dolores de Cospedal, ante la Comisión de Defensa del Congreso, el 20 de diciembre de 2016, p. 8.

constituiría un éxito nacional e internacional consiguiendo estar a la altura de las democracias más avanzadas, especialmente en el entorno de nuestros socios y aliados. Por otro lado, conformaría una muestra de nuestra seña de identidad que potenciaría la *marca España*.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEAUFRE, A. (1980). *Introducción la Estrategia*. Madrid: Ediciones Ejército.
FREEDMAN, L. (2016). *Estrategia. Una historia*. Madrid: La esfera de los libros.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

Revisión Estratégica de la Defensa. Enero 2003.
<http://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/revision-estrategica>
Estrategia Militar Española. Nuevos retos, nuevas respuestas. EMAD. Diciembre 2004.

Directiva de Política de Defensa. Octubre de 2012.
<http://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2012/10/DGC-121031-Directiva-Politica-Defensa.html>

Comparecencia de la Ministra de Defensa, Dolores de Cospedal, ante la Comisión de Defensa del Congreso. 20 de diciembre de 2016.

http://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/ficheros_docs/2017/lineas-generales-defensa-1.pdf

Concepto de empleo de las Fuerzas Armadas 2017, de 6 de marzo. EMAD.
<http://www.emad.mde.es/Galerias/home/files/170306-cefas-DEFINITIVO.pdf>

PÉREZ MUINELO, F. (2017, 4 de mayo) La Seguridad, la Defensa y el gasto del 2% del PIB. *La Gaceta*.
<https://gaceta.es/opinion/seguridad-defensa-gasto-2-pib-04052017-0748-20170504-0000/>

REFERENCIAS NORMATIVAS

GOBIERNO DE ESPAÑA. *Estrategia española de seguridad 2011. Una responsabilidad de todos*. 2011.
http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/EstrategiaEspañolaSeguridad_junio2011.pdf

GOBIERNO DE ESPAÑA. *Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Un proyecto compartido*. 2013.

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/Estrategia_Seguridad_Nacional_2013.pdf

GOBIERNO DE ESPAÑA. *Estrategia de Seguridad Nacional 2017. Un proyecto compartido de todos y para todos*.

www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia_Seguridad_Nacional_2017.pdf

Orden Ministerial 37/2005, de 30 de marzo, sobre Ciclo de Planeamiento de la Defensa.

Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

Directiva de Defensa Nacional 1/2012, de 31 de julio de 2012.

Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional.

Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas.

Resolución 420/38100/2015, de 30 de julio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2015, por el que se determinan las capacidades militares industriales y aéreas de conocimiento que afectan a los intereses de la Defensa y Seguridad Nacional.

Orden PRA/115/2017, de 9 de febrero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional por el que se aprueba el procedimiento para la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional 2017. BOE núm. 38, de 14 de febrero de 2017.

CAPÍTULO 3

DIPLOMACIA DE DEFENSA

ANTONIO NÚÑEZ GARCÍA-SAÚCO
Embajador de España. Presidente del IEEI

30 de marzo de 2018

RESUMEN

Diplomacia y defensa han sido considerados conceptos antitéticos, identificados respectivamente con la paz y la guerra. Sin embargo, la convergencia de diferentes procesos como la apertura de la diplomacia a ámbitos distintos de la política, la prohibición del uso de la violencia e interdicción de la guerra, junto a la evolución de conceptos como “poder blando” –atribuible también a las Fuerzas Armadas– junto a la noción de Unidad de Acción Exterior del Estado han contribuido al nacimiento y extensión de la Diplomacia de Defensa, entendida como conjunción de tareas orientadas a la contención de riesgos, prevención de amenazas y mantenimiento de la paz. En este capítulo se estudia esta evolución, el marco legal de la Unidad de Acción y del Servicio Exterior de España, donde se inserta la Diplomacia de Defensa, y finalmente el origen, evolución, aplicación de ésta en sus diferentes ámbitos y modalidades.

Palabras clave: *Diplomacia, Defensa, Unidad de Acción del Estado, Cooperación Internacional, Mantenimiento de la Paz.*

ABSTRACT

Diplomacy and defence have been considered antithetical concepts, identified respectively with peace and war. However, the convergence of different processes like the opening of Diplomacy to other different areas, the prohibition of use of violence and ban of war, together with the evolution of concepts such as “soft power” –the Armed Forces also have this power– and the notion of the State’s Joint External Action have contributed to the birth and development of Defence Diplomacy, understood as a conjunction of tasks oriented to risk containment, threat prevention and peacekeeping. This chapter studies this evolution, the Spanish legal framework of the State’s Joint External Action, where De-

fence Diplomacy is inserted, and finally its origin, evolution and implementation in different areas and modalities.

Keywords: *Diplomacy, Defence, State's Joint External Action, International Cooperation, Peacekeeping.*

1. INTRODUCCIÓN

Diplomacia y defensa han sido percibidas como funciones contrapuestas. Desde la perspectiva reduccionista más simple, la diplomacia estaría relacionada con la paz y la milicia con la guerra¹. Esta aparente incompatibilidad haría, como he escrito en otro lugar, que la interrelación entre diplomacia y defensa sea vista también en términos alternativos o substitutivos, nunca convergentes².

Sin embargo, ya los clásicos advertían del valor preventivo y disuasorio de la milicia, favorecedor de la paz, y los modernos, de la eficacia del respaldo militar a la credibilidad diplomática, sin mencionar los numerosos casos de

1. Basta una simple ojeada a *Wikipedia* para confirmarlo –termino “Agregado militar”–: “En ninguna nación las autoridades políticas pueden llegar a un compromiso con sus fuerzas armadas (FF.AA.) para fijar los fines y los medios de su política exterior, ya que, si bien el fin último de ambos es el interés nacional, divergen en cuanto a sus objetivos, en los medios y en su forma de pensar. El medio de las FF. AA. es la guerra, su objetivo inmediato la destrucción del enemigo. Por el contrario, el objetivo de la política exterior es torcer, sin romper, la voluntad del otro [...] la paz debe ser una meta en las relaciones exteriores. Las fuerzas armadas, en cambio, reciben adiestramiento para exactamente lo contrario, esto es para la guerra”. Este criterio se pretende apoyado en la autoridad de Hans Morgenthau (2000). *The Future of Diplomacy*, en Naval War College Press, “Strategy and Force Planning”. Newport: Naval War College p. 273.

2. Así, en la visión tradicional más extendida y general, la acción diplomática se orientaría, ante todo, a prevenir los conflictos armados y, secundariamente, a negociar las condiciones de la paz al término del conflicto. En ambos casos, *ex ante* o *ex post*, la separación entre diplomacia y milicia se mostraría patente. Desde el punto de vista opuesto, la intervención militar sería la constatación del rotundo fracaso político de la diplomacia. Incapaz ésta de labrar una solución pacífica a una situación de conflicto, había que dar paso forzoso a la necesidad ineludible de la guerra, poniendo así de relieve la clamorosa contraposición entre diplomacia y milicia. Entre ambas actividades, las diplomáticas y las militares, no habría más interrelación que la que separa, de forma categórica y dramática, la paz y la guerra. Si la guerra es la continuidad de la política por otros medios, según el celebrado axioma de Clausewitz, la intervención militar vendría a reemplazar o sustituir por medios violentos la incapacidad político-diplomática de alcanzar por medios pacíficos un determinado objetivo nacional, necesario o deseable. De esta forma, diplomacia y defensa coincidirían sólo en el empeño de lograr determinados objetivos políticos, diferenciándose nítidamente en los tiempos de actuación –diplomacia y milicia intervienen alternativa o sucesivamente, no de forma simultánea– y en los medios empleados: la intervención armada –defensa– o el diálogo y la negociación –diplomacia–. En conclusión: en esta visión estereotipada y simplista, diplomacia y milicia sólo se relacionarían en términos excluyentes y en función de la paz y de la guerra” (IEEE, 01/2016, 9-10). En consonancia con la idea expuesta, estaría también la interpretación de la acción diplomática como primer recurso y la intervención de defensa como último recurso de la política exterior.

intervención diplomática orientados a preparar guerras o los frecuentes contactos entre militares para el cese de conflictos.

La realidad es que, en nuestro tiempo, la interrelación entre diplomacia y defensa es tan intensa que podemos referirnos a la Diplomacia de Defensa como una realidad incuestionable, tanto a nivel conceptual como operativo.

2. MARCO TEÓRICO: CONCEPTO, CLASES Y EVOLUCIÓN DE LA DIPLOMACIA DE DEFENSA

A nivel conceptual, la interrelación entre diplomacia y defensa es tan estrecha que permite una definición reversible de Diplomacia de Defensa, esto es, abordable indistintamente desde cualquiera de las dos funciones.

Así, desde el ángulo diplomático, la Diplomacia de Defensa podría definirse como la potenciación de la diplomacia a través de la incorporación de estructuras organizativas y competencias funcionales de defensa para dar mayor coherencia y eficacia a la política exterior. Desde el punto de vista de la defensa, la Diplomacia de Defensa podría definirse como la asunción formal por parte de las FF.AA. de objetivos, funciones y prácticas considerados tradicionalmente propios de la diplomacia, para completar y vigorizar la acción exterior del Estado.

2.1. Origen del concepto³

De acuerdo, entre otros, con Ignacio Azuara Blanco (Azuara, 2009, 77) y el General chileno Juan Emilio Cheyre (Cheyre, 2013), la formalización del concepto habría que situarla en el Reino Unido, concretamente en un *White Paper*, publicado en 1998, referido a *The Strategic Defence Review (SDR)* inglesa⁴.

3. Para una amplia visión de este tema, con una extensa bibliografía, vid. COSIALLS UBACH, A. M, (2016). Diplomacia de Defensa: Concepto y modelos, en Instituto Español de Estudios Estratégicos. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, *Diplomacia de Defensa. La Defensa en la Acción Exterior del Estado*. Madrid. Documento de Trabajo 01/2016, pp. 25-48.

4. En enero de 1997 el gobierno laborista decidió revisar la *Estrategia de Defensa (SDR)*, presentándola al Parlamento como Libro Blanco (*White Paper*) que se publicó el 3 de septiembre. Tras un amplio estudio en el *Defence Select Committee* de la Cámara Baja, aquella se aprobó y publicó al mes siguiente. Para una visión más concreta: DODD, T. y OAKS, M. (1998). *The Strategic Defence Review White Paper*, London:

Dos ideas, a mi entender, son determinantes en este documento. La primera: el interés nacional está vital e indisolublemente unido a la dimensión internacional:

El lugar de Gran Bretaña en el mundo viene condicionado por nuestros intereses como nación y como miembro líder de la comunidad internacional. Ambos son inseparables, ya que nuestros intereses nacionales tienen una dimensión vital con lo internacional⁵.

En consecuencia, la defensa no puede estar condicionada por nada distinto a la política exterior que le marca la dirección y el impulso. Como literalmente expresa el citado *repport: Defence is foreign policy-driven*.

La segunda: en la medida en que se integra en la política exterior –el informe británico es categórico– la defensa asume todos los objetivos de aquella, incluidos los no específicamente militares, como la prosperidad socio-económica, la seguridad, la calidad de vida y el respeto a los DDHH, las libertades cívicas y los valores democráticos⁶.

House of Commons, Library, Research Paper 98/91, 15 October 1998. Disponible en: <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/RP98-91> última revisión: 15/09/2017.

5. The Strategic Defence Review White Paper (1998): “Britain’s place in the world is determined by our interests as a nation and as a leading member of the international community. Indeed, the two are inextricably linked because our national interests have a vital international dimension”, p.15. Traducción del autor.

6. We shall pursue that Mission to secure for Britain four benefits through our foreign policy: –*Security*: We shall ensure the security of the United Kingdom and the Dependent Territories and peace for our people by promoting international stability, fostering our defence alliances and promoting arms control actively; –*Prosperity*: We shall make maximum use of our overseas posts to promote trade abroad and boost jobs at home; –*Quality of Life*: We shall work with others to protect the World’s environment and to counter the menace of drugs, terrorism and crime; –*Mutual Respect*: We shall work through international forums and bilateral relationships to spread the values of human rights, civil liberties and democracy which we demand for ourselves. Ob.cit p. 16.

Debemos proseguir esta misión para asegurar a Gran Bretaña a través de la política exterior cuatro beneficios: –*Seguridad*: Debemos garantizar la seguridad del Reino Unido y de los Territorios que de él dependen, así como la paz para nuestros pueblos, promoviendo la estabilidad internacional, cuidando nuestras alianzas defensivas y promoviendo activamente el control de armas; –*Prosperidad*: debemos utilizar al máximo nuestra presencia en ultramar para promover el comercio en el exterior e impulsar puestos de trabajo en el interior; –*Calidad de vida*: Debemos colaborar con terceros para proteger el medio ambiente mundial y contener la amenaza de las drogas, el terrorismo y el crimen; –*Respeto mutuo*: Debemos colaborar en foros internacionales y a través de relaciones bilaterales para difundir los valores de los derechos humanos, las libertades civiles y la democracia que exigimos para nosotros mismos. Subrayado y traducción del autor.

2.2. Clases y tipos: Diplomacia de Defensa-Diplomacia Militar

Tras su elaboración, el concepto de Diplomacia de Defensa encontró rápida expansión⁷, tanto en el mundo occidental, como fuera de él, aunque en una doble orientación que coincidiría, grosso modo, con este distinto ámbito geopolítico. Así, mientras en aquél –por ejemplo, Reunido Unido, Francia, España– la tendencia ha sido hacia la Diplomacia de Defensa en el sentido expuesto, fuera de él –Rusia, China– la orientación predominante ha sido la llamada Diplomacia Militar⁸.

Aunque resulte difícil establecer una contraposición neta y tajante entre ambos modelos⁹, es posible, con las obligadas salvedades, arriesgar algunos matices de diferenciación relevante entre ellos.

Una primera aproximación sugeriría que mientras en la Diplomacia Militar tienden a predominar la complementariedad de funciones y la coincidencia en el objetivo, en la Diplomacia de Defensa prevalece la integridad de funciones y la unidad de fin.

Por otro lado, en la Diplomacia Militar sería perceptible la dificultad de sobrepasar la cooperación estrictamente militar de prevención de conflictos y mejora de la confianza para adentrarse en ámbitos político-diplomáticos y, mucho menos, de bienestar social. En la Diplomacia de Defensa, por el contrario, hay un compromiso claro no sólo con la paz, sino con la promoción de los valores sociopolíticos y socioeconómicos que son, a la vez, causa y resultado del bienestar que acompaña a la paz.

En resumen, en el modelo de Diplomacia Militar se entiende que las FF.AA. no asumen un compromiso formal con valores que sobrepasen la di-

7. La Diplomacia de Defensa sufrió, no obstante, notable freno durante la presidencia de George W. Bush, al implantar éste la “guerra preventiva” y la “guerra contra el terror”, que dejaban poco espacio a la Diplomacia de Defensa. Pasados estos periodos, ésta resurgió revigorizada en el sentido de que vio reforzado su compromiso con los valores democráticos.

8. Para una visión comparativa entre Diplomacia de Defensa y Diplomacia Militar *vide* el recién citado trabajo del profesor Cosialls Ubiach donde presenta, apoyado en una rica bibliografía, un amplio análisis tanto sobre las diferencias y coincidencias doctrinales entre ambos conceptos como sobre la interpretación y aplicación práctica de uno u otro modelo en los países más relevantes y en la OTAN. *Ob. cit.*, pp 28-33.

9. Así, EE.UU. articula su modelo en torno a un doble eje: las 3 “D”: *Diplomacy, Defence, Development*, en los aspectos de cooperación diplomática, y, de otro, *Train, Advice and Equip*, en el ámbito más específico de la cooperación militar. *Ob. cit.*, p. 33.

mención tradicional de la seguridad¹⁰. En la Diplomacia de Defensa, por el contrario, como se ha indicado, se asumen como objetivos propios la defensa de los DD.HH., las libertades políticas, el desarrollo económico, el medio ambiente, el bienestar social...

Aparte de la distinción expuesta, no existe todavía, a mi entender, una clasificación general que ayude a conceptualizar una estructura general de la Diplomacia de Defensa. Sin ánimo de paliar esta laguna, sino más bien con la intención de hacer una presentación ulterior de la Diplomacia de Defensa en España lo más coherente posible, se ha optado en este trabajo por un esquema conceptual de doble eje: De un lado, el eje de los actores y su ámbito de actuación. En este sentido, se considera natural y lógico aplicar a la Diplomacia de Defensa la clasificación tradicional básica de diplomacia unilateral, bilateral y multilateral. De otro lado, el eje de las medidas que conforman todo el contenido posible de la Diplomacia de Defensa, agrupado en medidas relacionadas con el conocimiento, la voluntad y la acción.

Este esquema teórico permitiría, en mi opinión, organizar, al menos a efectos expositivos, el universo conceptual teórico-práctico de la Diplomacia de Defensa¹¹.

10. Caso singular que se podría situar entre la Diplomacia de Defensa y la Diplomacia Militar sería el de la Diplomacia Coercitiva. No es infrecuente la distinción entre Diplomacia preventiva y coercitiva, por un lado, ni la referencia a la disuasión nuclear como diplomacia coercitiva, por otro. Aunque algunos países que no poseen armas atómicas, como Bulgaria, la reconocen explícitamente en su modelo de Diplomacia Militar, es obvio que, para los que sí las tienen, la *deterrent* o capacidad nuclear disuasoria podría considerarse parte de la diplomacia coercitiva, al menos, de forma implícita, indirecta o pasiva. También la política de sanciones presenta aspectos coercitivos, a veces, de carácter preventivo (obstaculizar una cierta política, posición o actitud, o forzar un cambio en ellas), aunque generalmente se la asocie con su dimensión punitiva (castigo a determinados actos, en principio, considerados contrarios a pactos o normas).

11. Así, anticipando y ejemplificando con una sola medida, el esquema ulterior de exposición, se tendría:

- a) Diplomacia de Defensa unilateral, relacionada con
 - El conocimiento: promoción de la industria de defensa nacional.
 - La voluntad: cualquier declaración unilateral de intenciones.
 - La acción: decisiones sobre la red de agregadurías militares.
- b) Diplomacia de Defensa bilateral, relacionada con
 - El conocimiento: intercambios de información, diálogo bilateral.
 - La voluntad: celebración de acuerdos y convenios bilaterales.
 - La acción: programas de actuación/cooperación bilateral.
- c) Diplomacia de Defensa multilateral, relacionada con
 - El conocimiento: declaraciones conjuntas de un grupo de Estados.
 - La voluntad: firma/adhesión a OOH y programas multilaterales.
 - La acción: participación en Misiones de Paz.

2.3. Procesos favorecedores de la evolución de la Diplomacia de Defensa

Vistos los aspectos más relevantes de la evolución conceptual, parece conveniente una breve referencia a ciertos acontecimientos que han favorecido el desarrollo y la implementación práctica de la Diplomacia de Defensa.

Aunque no faltan referencias a determinados acontecimientos concretos, como *The Revolution in Military Affairs* (RMA),¹² ha sido, sin embargo y, sobre todo, la influencia de procesos de pensamiento más amplios los que han contribuido a configurar el concepto de Diplomacia de Defensa tal como hoy la conocemos.

2.3.1. Marco de la Sociedad de Naciones

La política del presidente Wilson tuvo gran influencia en dos temas de nuestro interés: la implantación de la “diplomacia abierta” que prohibía los tratados secretos, origen de múltiples guerras, a la vez que abría la diplomacia a la transparencia y a una mayor cooperación por la paz¹³ y, en segundo lugar, la búsqueda de la paz duradera que, solemnemente institucionalizada en el marco la Sociedad de Naciones, configuró, por primera vez, el objetivo convergente para la diplomacia y la milicia.

El impacto de la Primera Guerra Mundial fue determinante por el gran efecto sobre la opinión pública y la conciencia colectiva, dados los enormes daños humanos y físicos producidos y las gravísimas responsabilidades morales derivadas de ella. Así, en el marco de la Sociedad de Naciones se inició

12. El nacimiento de esta llamada revolución de los asuntos militares se ha asociado al creciente desarrollo tecnológico militar, especialmente en EE. UU., que implicaba una nueva forma de abordar la guerra. Su posible influjo sobre la Diplomacia de Defensa ha sido más bien en referencia a una nueva problemática de cooperación. Se asume, por una parte, que las guerras de coalición conforman el escenario de futuro más plausible, pero, de otra parte, los desniveles en capacidad y desarrollo tecnológico, presentes y futuros, dados los diferentes niveles de inversión entre países, hacen y van a hacer cada vez más difícil la efectividad de las alianzas, por lo que se exigirá un nuevo tipo y una nueva intensidad en la cooperación para evitar o reducir el desfase tecnológico y hacer realmente efectivas las alianzas y las coaliciones en el futuro.

13. La *Prohibición de la diplomacia secreta en el futuro* es el primero de los conocidos 14 Puntos wilsonianos. Sobre la relación entre diplomacia y secreto, cabría recordar que el término “diplomacia”, proveniente de la palabra griega διπλο (*diplo*=doblado o plegado en dos) y del sufijo μα (*ma*=cosa u objeto) e implicaría referencia al carácter secreto u oculto del asunto y, de otro lado, a la doblez moral que se quiso prohibir.

el primer proceso de desplazamiento del punto focal desde la “guerra” hacia el de “defensa”.

Los ministerios, tradicionalmente “de la Guerra”, fueron desprendiéndose de este pesado título para llamarse, en paralelo a la creciente profesionalización y especialización de las FF.AA., Ministerios del Ejército, de la Marina y de Aviación, antes de generalizarse la denominación de “Ministerios de Defensa”¹⁴. El desplazamiento del concepto de “guerra” hacia el de “defensa” rompía la contraposición diplomacia-milicia en torno a guerra-paz y facilitaba la convergencia de diplomacia y defensa en torno a la paz.

2.3.2. Sistema de Naciones Unidas

El segundo proceso de convergencia entre diplomacia y defensa culminaría en el marco general de la ONU. Las FF.AA., legitimada sólo la defensa frente a la agresión ilegítima, vieron reforzada su misión principal de salvaguardar la paz, garantizada por el compromiso de una seguridad colectiva.

Pero, en paralelo, cobraron nueva dimensión los conceptos de defensa y de paz. La defensa no implicaba sólo una función pasiva o reactiva, sino el compromiso activo de mantenerla y garantizarla, previniendo riesgos y conteniendo amenazas. Por otro lado, la paz no era solo ausencia de guerra, sino garantía de seguridad en el ejercicio de derechos y libertades. Así, la defensa implicaba también garantía en el disfrute individual y colectivo de los frutos de la paz: la libertad, la seguridad, el bienestar y el progreso¹⁵.

La coincidencia en estos fines entre diplomacia y defensa no podía ser más absoluta. Ni los riesgos ni las amenazas a la paz tienen siempre naturaleza militar ni el arreglo o la solución de todo conflicto se alcanzan sólo y/o mejor por la vía diplomática. Diplomacia y defensa actúan, pues, en un escenario único con idénticos riesgos de amenaza e idénticas oportunidades de refor-

14. En España, en 1938, se creó el Ministerio de Defensa Nacional, pero, al término de la guerra, se substituyó por los tres Ministerios del Ejército, del Aire y de la Marina. No se volvería a la denominación actual y única de Ministerio de Defensa hasta 1977.

15. En la medida en que la modernidad política y las sociedades avanzadas se han consolidado sobre valores democráticos, las FF. AA., ancladas en ellos, han asumido como propia la defensa del disfrute seguro de las libertades y los derechos, individuales y colectivos, como fruto de una paz democrática duradera.

zar la paz. Constreñidas a un mismo escenario y orientadas al mismo fin, era inevitable la convergencia entre ellas.

2.3.3. Período de la Guerra Fría

Por curioso que pudiera parecer, existen claras indicaciones del impulso que experimentó en la práctica la Diplomacia de Defensa durante la Guerra Fría al procurar tanto la URSS como EE.UU. entrenamiento, cooperación, armamento, etc. a sus respectivos aliados¹⁶.

Este impulso se acrecentó después en Occidente ante la necesidad de adaptar las FF.AA. de los antiguos miembros del Pacto de Varsovia al nuevo marco democrático y al nuevo concepto de seguridad, que exigía más cooperación y menos confrontación, hasta el punto de haber visto en ello algunos el origen reciente de la Diplomacia de Defensa¹⁷.

2.3.4. Teoría del poder blando

Pero conforme se iba consolidando el concepto de defensa como garantía de la paz, se iba poniendo de relieve que las FF.AA., junto a su tradicional poderío estrictamente militar, eran también depositarias de otra no menos importante capacidad, no ya de disuasión, sino de persuasión, que podían ejercer eficazmente en favor de la paz por medio, entre otros, del diálogo y de la cooperación. Este proceso estuvo asociado, obviamente, al desarrollo de la teoría del “poder blando” o *soft power* de Nye (Nye, 2011).

La apertura de las FF.AA. al ejercicio de este poder blando reforzaba extraordinariamente el proceso de convergencia entre diplomacia y defensa que no hubiera sido posible si aquellas hubieran seguido siendo percibidas sólo desde el ángulo de su poderío militar como poder duro.

16. Más adelante veremos la gran importancia de los Acuerdos con EE.UU. para el desarrollo de la Diplomacia de Defensa en España.

17. Cottey, A. and Forster, A: *Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance*, Oxford. Oxford University Press, 2004.

2.3.5. Unidad de Acción Exterior del Estado

Hará falta todavía la culminación de un nuevo proceso conceptual de naturaleza jurídico-política: el de la Unidad de Acción Exterior del Estado, esto es, la exigente necesidad de que la actuación del Estado allende sus fronteras no se mostrara fragmentada ni ofreciera fisuras donde pudiera quebrar, romper o mermar su eficacia.

No se trataba sólo de coherencia, sino de garantizar una unidad articulada de todas las capacidades nacionales en un escenario internacional cada vez más globalizado y, por tanto, con crecientes exigencias de cohesión interna y externa.

Diplomacia y defensa resultan ser así dos componentes de una misma unidad: la acción exterior del Estado, donde ambas se integran en beneficio de aquella y en aras de una mayor eficacia compartida. Gracias a esta unidad es posible hoy hablar con propiedad de Diplomacia de Defensa en sentido formal y estricto.

La configuración jurídico-política del principio de Unidad de Acción Exterior del Estado, además de consagrar el proceso de integración funcional entre diplomacia y defensa, ofrece el único marco, teórico y práctico, donde la Diplomacia de Defensa es posible. Sin él, sería vacío el concepto; fuera de él, ineficaz su operatividad. Esto explica la imposibilidad de abordar la Diplomacia de Defensa en cualquiera de sus aspectos, sin un estudio previo de la Unidad de la Acción Exterior del Estado. Por ello, procederemos a exponer este tema en España, antes de acercarnos específicamente a la Diplomacia de Defensa.

3. LA UNIDAD DE ACCIÓN EXTERIOR DEL ESTADO EN ESPAÑA

La referencia legal a la unidad de acción exterior en nuestro país está básicamente vinculada a la Ley 2/2014, de 25 marzo¹⁸.

Esta ley, de la Unidad de Acción y del Servicio Exterior de España, arranca con una triple consideración: la existencia de un mundo globalizado y progresivamente interdependiente; la activa y creciente participación de la España

18. En relación con este tema *vide* el detallado e interesante estudio de López-Aranda *La Ley y la Estrategia de Acción Exterior. Su proyección hacia la Defensa*, *ápu*d. IEEE, 01/2016, 49-71.

democrática en los foros internacionales de los que había sido excluida; y, en tercer lugar, su demostrado compromiso con la Comunidad Internacional, a través de extensos sectores de cooperación, y, en especial, con Iberoamérica.

Estas consideraciones avalarían la necesidad de una acción exterior integrada para hacer frente con mayor fuerza a los condicionantes de la globalización, a la mayor implicación exterior de España y a las exigencias de nuestra propia política exterior que el texto de la ley cifra en: garantizar la adecuada asistencia y protección de los españoles; promocionar nuestros valores; fortalecer la presencia y la imagen internacional de España; reforzar y consolidar la credibilidad de nuestro país como base de nuestras relaciones políticas, económicas, militares...; fortalecer con nuestra participación los procesos de integración en Europa y coordinar nuestra acción con la de los países iberoamericanos, un empeño éste “irrenunciable para España”.

Junto a estas exigencias, vinculadas más hacia nuestros intereses nacionales, la ley establece los objetivos de la Política Exterior de España, que pueden estructurarse desde los siguientes puntos de vista:

- 1) Jurídico-político: mantenimiento y promoción de la paz y la seguridad internacionales; fomento de instituciones multilaterales legítimas y fuertes; consolidación de sistemas basados en el Estado de Derecho y en el respeto a los DD.HH.
- 2) Socioeconómico: lucha contra la pobreza; solidaridad con los países en desarrollo; promoción del bienestar socioeconómico de todos los pueblos; lucha contra el cambio climático, defensa del medioambiente y de la biodiversidad; protección de la seguridad alimentaria.
- 3) Seguridad y defensa: mantener la seguridad y la estabilidad en el mundo; eliminación de las armas de destrucción masiva y compromiso activo en favor de un progresivo desarme a nivel mundial.
- 4) Integración supranacional: favorecer una Europa más integrada y legítima ante sus ciudadanos, como actor global de referencia; contribuir al fortalecimiento de la Comunidad Iberoamericana de Naciones (Artículo 2.2).

Las exigencias y objetivos mencionados se articulan con determinados principios rectores u operativos, válidos para los actores nacionales que intervienen en el ámbito internacional: unidad de acción, lealtad institucional, coordinación, planificación, eficacia, eficiencia, especialización, transparencia y servicio al interés general.

La ley fija los principales actores de la Política Exterior, depositando en el Gobierno, conforme al mandato constitucional, su dirección y coordinación¹⁹, y dotándole del Consejo de Política Exterior que le ayude a que la acción exterior se conforme a los objetivos y principios establecidos por el propio Gobierno y a sus directrices.

En un plano más operativo, la ley define el Servicio Exterior como el instrumento fundamental aglutinador de todos los órganos de la Administración General del Estado que tengan competencia en el exterior, configurándose los embajadores como órgano de dirección y coordinación de la actuación de todos ellos.

Finalmente, la ley menciona todo el resto de actores que pueden incidir con sus actuaciones en el ámbito internacional²⁰.

En el marco conceptual, sin embargo, lo más notable es la distinción que establece la ley entre Política Exterior del Gobierno y Acción Exterior del Estado.

La Política Exterior del Gobierno se define como: “el conjunto de decisiones y acciones del Gobierno en sus relaciones con otros actores de la escena internacional, con objeto de definir, promover, desarrollar y defender los valores e intereses de España en el exterior (Artículo 1.2. a).

Por Acción Exterior del Estado entiende la ley:

el conjunto ordenado de las actuaciones que los órganos constitucionales, las Administraciones públicas y los organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes llevan a cabo en el exterior, en el ejercicio de sus respectivas competencias (Artículo 1.2 b).

Sin entrar en la artificialidad verbal de estas definiciones²¹, el principal criterio diferenciador radica en los agentes. En el ámbito de la Política Exte-

19. Artículo 97 de la Constitución española.

20. El Capítulo I del Título II de la Ley, bajo el epígrafe *Sujetos de la Acción Exterior del Estado* menciona, además de la Corona (art. 4) y del propio Gobierno (art. 6), a las Cortes Generales (art. 7), las Fuerzas Armadas (art. 8), las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (art. 9), el Consejo General del Poder Judicial (art. 10), las Comunidades Autónomas y Entidades integrantes de la Administración Local (art. 11), las Oficinas de las Comunidades y Ciudades Autónomas en el exterior (art. 12) y los organismos públicos, las sociedades estatales, fundaciones y entidades consorciadas (art. 13).

21. La Política Exterior se define como “conjunto de decisiones y acciones” y la Acción Exterior “como conjunto ordenado de actuaciones”. Más allá de la sutil diferencia entre acciones y actuaciones, no se entiende que la primera no pueda ser parte también de un conjunto ordenado ni que la segunda se desvincule de aspectos decisorios.

rior el actor es el Gobierno, no sólo en sus relaciones interestatales, sino con cualesquiera “otros actores de la escena internacional”.

En la medida en que “corresponde al presidente del Gobierno dirigir la acción del Gobierno y coordinar las funciones de sus miembros”, le compete dirigir la Política Exterior, o, si se prefiere, “determinar las directrices de Política Exterior y velar por su cumplimiento” (Artículo 6.3).

Dentro de este marco directivo del Gobierno y de su presidente, corresponde al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) planificar y ejecutar la Política Exterior (Artículo 6.5). En resumen, la Política Exterior la define y decide el Gobierno y la dirige el presidente, mientras el MAEC planifica su ejecución y la lleva a cabo.

La Acción Exterior del Estado la define, en cambio, la Ley como el marco en el que órganos distintos del Gobierno, como son los órganos constitucionales o las Administraciones Públicas y/o los organismos, entidades e instituciones dependientes de ellas, desarrollan sus actividades en el exterior, es decir, todos los sujetos no gubernamentales arriba mencionados.

La primera cuestión, pues, es determinar si el Gobierno, actor definitorio de la Política Exterior, es también sujeto activo de la Acción Exterior del Estado. La respuesta adecuada es que el Gobierno es sujeto único de la Política Exterior, por su naturaleza, centralizada, y actor central y aglutinador de la Acción Exterior, por definición, múltiple.

La segunda cuestión sería si las actuaciones exteriores de los ministerios forman parte de la Política Exterior del Gobierno o de la Acción Exterior del Estado. Por una parte, como ha quedado indicado, “corresponde al presidente del Gobierno dirigir la acción del Gobierno y coordinar las funciones de sus miembros”, es decir, de los ministerios que componen el Gobierno, por lo que debería entenderse que las actividades ministeriales forman parte de la Política Exterior del Gobierno. Pero la ley establece que “los ministros, como titulares de sus departamentos, dirigen y desarrollan la Acción Exterior del Estado en su ámbito competencial” (Artículo 6.4)²². Podría entenderse que corresponde a los ministerios la coordinación de las actividades de la Acción Exterior que se lleven a cabo en el ámbito de su competencia, pero la ley no habla de coordinar, sino de dirigir y desarrollar.

22. Para ello, disponen del Servicio Exterior y, de modo particular, de los órganos técnicos y unidades administrativas en el exterior que dependen, orgánica y funcionalmente, de ellos, es decir, de las consejerías y agredurías sectoriales en la misiones y representaciones diplomáticas.

La tercera cuestión radicaría en conocer la relación funcional entre la Política Exterior y la Acción Exterior del Estado. Pues bien, cuando la Ley reconoce al presidente del Gobierno la potestad de dirigir la acción del Gobierno, coordinar las funciones de sus miembros, determinar las directrices de Política Exterior y velar por su cumplimiento, añade literalmente y a reglón seguido “en el desarrollo de la Acción Exterior del Estado” (Artículo 6.3). Aunque la redacción no es muy afortunada, puede y debe interpretarse en el sentido de que el desarrollo de la Acción Exterior tiene que acomodarse a las directrices de la Política Exterior del Gobierno y someterse a su coordinación.

Esta interpretación se adecua al mandato que impone la ley con carácter general. Así, cuando define la Acción Exterior y la refiere a las actuaciones en el exterior de los órganos constitucionales, las Administraciones públicas y los organismos, entidades e instituciones dependientes de ellas en el ejercicio de sus competencias, las condiciona a que se desarrollen “de acuerdo con los principios establecidos en esta ley y con observancia y adecuación a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno en el ejercicio de su competencia de dirección de la Política Exterior” (Artículo 1.2 a).

Este mandato incluye también la actuación exterior de los ministerios que, conforme a lo arriba indicado, debe llevarse a cabo “de acuerdo con los principios rectores establecidos por la presente ley”.

De modo similar, la Ley establece que las Comunidades y Ciudades Autónomas, en sus actuaciones exteriores, “respetarán los principios que se establecen en esta ley y se adecuarán a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno” (Artículo 11).

Estos mandatos van en paralelo a la facultad concedida al Ministerio de Asuntos Exteriores de “coordinar la Acción Exterior del Estado” (Artículo 6.5), y a las facultades de dirección y coordinación del jefe de la misión o representación diplomática respecto de las consejerías y agregadurías sectoriales (Artículo 6.4).

En resumen, el Gobierno tiene la facultad de definir, dirigir y coordinar la Política Exterior y las actuaciones que los órganos no gubernamentales, en virtud de su competencia propia, lleven a cabo en el exterior. Es decir, todas las actuaciones definidas como integrantes de la Acción Exterior deben acomodarse, adecuarse y coordinarse con las directrices, objetivos y fines que el Gobierno marque para su Política Exterior.

El principio, pues, es claro. El asunto ahora es identificar en la práctica los mecanismos a través de los cuales se acomodan y adecuan las acciones y

actuaciones de los distintos sujetos y actores intervinientes en el exterior con las directrices, objetivos y fines de la Política Exterior.

Estos son los mecanismos y procedimientos tendentes a asegurar la unidad de Acción Exterior, conforme a la ley:

- 1) Apoyo recíproco: La primera referencia, conforme a los principios más arriba señalados, es la colaboración de buena fe de todos los actores de la acción exterior. Así establece la ley que:
...el Gobierno podrá recabar la colaboración de todos los sujetos que participan en la Acción Exterior del Estado para el desarrollo de misiones y actuaciones específicas que coadyuven a la defensa de los intereses del Estado en el exterior o al mejor cumplimiento de las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior (Artículo 5.5).
Por su parte, aquellos también podrán solicitar de los órganos del Servicio Exterior del Estado el apoyo necesario a sus iniciativas y actuaciones en el ámbito de sus competencias (Artículo 14.3).
- 2) Intercambio de información: En términos más concretos, la ley impone, como primer instrumento o mecanismo práctico de coordinación, la obligación de información mutua. Así, los diversos ministerios, sus órganos superiores y directivos y los organismos dependientes de ellos:
...informarán al Gobierno de las actividades desarrolladas para el ejercicio de su Acción Exterior, dentro de su ámbito competencial. Asimismo, comunicarán al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación los viajes y visitas que realicen al exterior (Artículo 5.4).
El deber de información viene reforzado en el caso de actores no gubernamentales. Todos ellos “mantendrán informado al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de las propuestas sobre viajes, visitas, intercambios y actuaciones con proyección exterior”.
El contenido de la información es doble: iniciativas y actuaciones con proyección exterior, por un lado, y viajes, visitas e intercambios, por otro. En justa reciprocidad, el Gobierno informará de sus iniciativas y propuestas a las Comunidades y Ciudades Autónomas cuando afecten a sus competencias.
- 3) Informe de adecuación: Como ha quedado expuesto, los actores no gubernamentales deben informar de sus iniciativas y propuestas de actuación en el exterior al MAEC. Objetivo adicional de este deber es que este departamento pueda “emitir recomendaciones motivadas

sobre la adecuación de la propuesta de actuación a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno” (Artículo 5.2).

La obligación de informar, desde esta perspectiva, aunque la ley no lo especifique, debe entenderse previa y continua. Previa, para que el MAEC pueda valorar la adecuación de la propuesta a la Política Exterior del Gobierno. Continua, en cuanto el mandato literal así lo establece: el MAEC se mantendrá informado al objeto de asegurar la continuada adecuación a las directrices, objetivos y fines de la Política Exterior. El oportuno informe a este respecto del MAEC será siempre, motivado.

- 4) Planificación coordinada: Pero el informe del MAEC no sólo debe valorar la adecuación a las directrices, objetivos y fines de la Política Exterior, sino también “a los instrumentos de planificación ” establecidos en la propia ley. Así, ésta determina, en relación con las Comunidades y Ciudades Autónomas, que, cuando éstas:

...definan directrices de actuación que afecten a la Política Exterior o se inserten en el ámbito de las relaciones internacionales de España, se adecuarán a los instrumentos de planificación de la Acción Exterior, elaborados y aprobados de conformidad con lo dispuesto en esta ley y establecidos por el Estado en el ejercicio de sus facultades de coordinación en este ámbito (Artículo 11.2)

En otras palabras, las actuaciones de las CC.AA. y otros agentes de la Acción Exterior del Estado no solo deben acomodarse a los fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno, sino también a las coordenadas de tiempo y oportunidad que exige una adecuada planificación.

Como instrumento de planificación y coordinación, la ley establece la obligación de elaborar la Estrategia de Acción Exterior, documento orientado a recoger no sólo el conjunto de actuaciones de los sujetos participantes en la Acción Exterior del Estado, sino las prioridades temáticas y geográficas de aquellas a medio plazo²³. Se elabora a ini-

23. Artículo 35.1: La Estrategia de Acción Exterior contendrá la expresión ordenada, sectorial y geográfica, de las prioridades y objetivos a medio plazo de la Acción Exterior, y recoge el conjunto de actuaciones de los órganos, organismos y entidades públicas en el exterior a las que dota de coherencia interna.

ciativa del Ministerio de Asuntos Exteriores, con la participación y aportaciones de todos los ministerios, debiéndose recabar propuestas de actuación de los Órganos Constitucionales, de las Comunidades y Ciudades Autónomas y de las Entidades Locales, cuya no inclusión tiene que ser motivada y fundamentarse sólo en la no adecuación a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior²⁴.

La Estrategia se aprueba por el Gobierno, a iniciativa del Ministerio de Asuntos Exteriores, tras informe del Consejo de Política Exterior y su previo envío a las Cortes para conocimiento y debate. La Estrategia tiene una vigencia de cuatro años que puede reducirse en caso necesario o aconsejable²⁵.

- 5) Seguimiento y control: Para mantener información continua sobre el desarrollo y aplicación de la Estrategia, la ley exige un informe anual sobre la ejecución de la misma que contenga las actuaciones realizadas, los objetivos logrados y los recursos aplicados, con indicación de las modificaciones en prioridades y objetivos que hubieran sido necesarias. En su elaboración, a iniciativa del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, participarán los ministerios y demás sujetos y actores de la Acción Exterior. Se aprobará, previo informe del Consejo de Política Exterior, por el Consejo de Ministros y, conforme al principio de transparencia, se publicará en el BOE (Artículo 37).

Además, el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación comparecerá, como mínimo, una vez al año, en cada una de las dos Cámaras, para hacer balance del cumplimiento de la Estrategia de Acción Exterior (Artículo 35.5).

Este es, a grandes trazos, el esquema conceptual y operativo que establece la Ley de Unidad de Acción y Servicio Exterior.

Antes de cerrar este apartado, parece oportuno proceder a una visión apreciativa de la ley que acabamos de exponer.

Ya quedó señalada la artificiosidad de la distinción entre política exterior, atribuida al Gobierno y acción exterior, propia de los actores no

24. En el proceso de elaboración de la Estrategia deben incluirse también las propuestas de todos los agentes participantes en la Acción Exterior relativas a la promoción de la imagen exterior de nuestro país –Marca España– con definición de los medios, acciones, instrumentos y herramientas, especialmente de diplomacia pública, que consideren oportunos para esta promoción, considerándose de interés relevante también la visión y valoración de las Representaciones de España en el exterior.

25. La Estrategia de Acción Exterior se aprobó en febrero 2015.

gubernamentales. Sin perjuicio de las respectivas competencias que la ley atribuye a los diversos actores para intervenir en el exterior, política y acción exterior deberían de haberse configurado conjuntamente como dos vertientes de proyección única, con una definición de integración y no de diferenciación, estableciendo amplios, pero muy bien definidos, cauces de incorporación convergente y vigorosos mecanismos de control sobre incumplimientos y desviaciones.

Pero la fragilidad de la ley queda todavía más al descubierto si se analizan las funciones del Gobierno y del MAEC y los mecanismos de integración de la acción exterior en la política del Gobierno.

Respecto al Gobierno, en el esquema de la ley, se supone que éste es la pieza clave de la política exterior. Sin embargo, el Gobierno, en cierta manera, se subsume en el Consejo de Política Exterior que se constituye en órgano principal, director, impulsor y coordinador de la Acción Exterior. Presidido por el presidente del Gobierno, está compuesto básicamente por todos los ministros, al que pueden unirse representantes de las Comunidades Autónomas (CC.LL.) y de las Corporaciones Locales (CC.LL.) y algún otro miembro.

Este Consejo, que languidecía desde 2002 y que se recuperó con la intención de poder incorporar a las CC.AA. y las CC.LL., no tiene más poderes que los del propio Gobierno para impulsar la unidad de acción exterior y, por ende, no incorpora nada nuevo en términos de eficacia. Por debajo de él hay un Consejo Ejecutivo, pero que carece de verdadera capacidad ejecutiva.

En cuanto al MAEC se le atribuyen las funciones de planificar, coordinar, impulsar y ejecutar la política exterior, pero no se le atribuye capacidad reforzada para llevar a cabo estas funciones ni siquiera frente a otros ministerios que pueden seguir dirigiendo y desarrollando relaciones internacionales en el ámbito de sus competencias. Por ende, la coordinación interministerial sigue sin ningún procedimiento eficaz que asegure la unidad de la política exterior, ni siquiera en el ámbito gubernamental, sin que la autoridad del embajador, como se demuestra a diario, contra lo que pretende la ley, sea suficiente para garantizarla.

Si finalmente se atiende a los procedimientos de inserción de la acción exterior en la política exterior del Gobierno, las vías previstas en la ley, como se ha visto, son básicamente tres: a) oferta a CC.AA. y CC.LL. de unirse a Gobierno y ministerios para la elaboración y ejecución de las prioridades de la política exterior, b) intercambio de información mutua, c) prestación de apoyo recíproco.

La oferta a las CC.AA y CC.LL. para que se integren en la elaboración, ejecución y seguimiento de la Estrategia Nacional es poco más que una cortés fórmula de invitación, ya que no están obligadas ni a hacer propuestas ni a integrarse en las actividades del Consejo o en las previstas en la Estrategia. Pero el Gobierno sí está obligado a solicitarles propuestas y a incluirlas obligatoriamente en la Estrategia Nacional, si las recibe, y a dar explicaciones motivadas en caso contrario, no aceptándose más motivo de exclusión que la incompatibilidad con las prioridades y los fines establecidos.

La obligación de informar al Gobierno y al MAEC por parte de las CC.AA. y las CC.LL. en su momento y no en todo caso –las actividades en el marco de la UE están excluidas– es un requerimiento mínimo deseable, no un mecanismo eficaz de integración, ni por sí mismo y porque no viene respaldado por ninguna medida de forzoso cumplimiento o rectificación en caso de incumplimiento. Además, ha llegado a ser disfuncional y desventajosa para el propio Gobierno, acusado no infrecuentemente de obstaculizar iniciativas de acción exterior.

Finalmente, respecto al apoyo mutuo, aunque el Gobierno suele atender con prontitud la petición de apoyo, la garantía de obtenerlo sólo puede asegurarse en casos de interés compartido, al no haberse establecido mecanismos de garantía al respecto.

4. DIPLOMACIA DE DEFENSA EN ESPAÑA

Una vez expuestas las líneas generales de la Unidad de Acción Exterior del Estado en la ley española, conviene entrar en el ámbito específico de la Diplomacia de Defensa en nuestro país.

Como acabamos de ver, la Acción Exterior la conforma el conjunto de actuaciones en el exterior de los órganos distintos al Gobierno en ámbitos de su competencia. La Ley de Acción y Servicio Exterior menciona una gran variedad de ámbitos de actuación exterior, conjuntándolos formalmente en una veintena de grupos²⁶.

El primero de los ámbitos que la ley menciona, atendiendo a razones de historia e importancia, es el ámbito de la defensa, lo que se corresponde con

26. Defensa; derechos humanos; justicia; seguridad pública y asuntos de interior; economía, comercio y finanzas; investigación, desarrollo e innovación; empleo y seguridad social; emigración e inmigración; cultura; educación; deporte; turismo; agricultura, pesca, alimentación y medioambiente; cambio climático; salud; energía, infraestructura, transporte y vivienda. Capítulo II, Título I de la ley.

la formulación del primer objetivo que la misma ley establece para la Política Exterior: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, que, a su vez, es la primera de las funciones también adscrita a la Diplomacia de Defensa.

Hagamos, desde esta coincidencia de objetivos, una breve referencia al desarrollo de la Diplomacia de Defensa en España.

Ya se mencionaron los acontecimientos históricos favorecedores de la paulatina implantación de la Diplomacia de Defensa en nuestro tiempo. Sin perjuicio de la influencia general de aquellos en nuestra patria, algunos, como los Acuerdos con EE.UU., tal como en su momento se mencionó, han tenido una importancia digna de reseñarse²⁷.

En el plano conceptual y legal, fue el Libro Blanco de la Defensa (2000) el primero en introducir el concepto de Diplomacia de Defensa –Título III– como apoyo de las FF.AA. a la Acción Exterior del Estado, haciéndolo desde una doble vertiente: contribución a la paz y la seguridad internacionales y, a través de ellas, a la protección de los intereses y la seguridad de España. Por su carácter primigenio, se recoge el texto más abajo²⁸.

27. Los Acuerdos con EE.UU. de 1953, que pusieron fin al aislacionismo del régimen anterior y abrieron las puertas de la ONU, incluían tres convenios: de Ayuda para la Mutua Defensa, Convenio Defensivo y de Ayuda Económica. A través de estos Convenios y de los programas incluidos en ellos, se iniciaron las primeras actividades de Diplomacia de Defensa bilateral en nuestro país, vinculadas al establecimiento de bases conjuntas, a la ayuda militar, a programas de adiestramiento de mandos, a asesoramiento técnico etc. Posteriores reuniones y negociaciones (1963) condujeron a nuevos acuerdos. En 1970 se substituye el Convenio de 1953 por un nuevo Convenio de Cooperación para la Defensa que amplía las relaciones a los campos económico, cultural y tecnológico. A este Convenio, que se proroga en 1976 –Tratado de Amistad y Cooperación–, seguirán el de 1982 –Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación– y el de 1988 (Convenio de Cooperación para la Defensa) seguido de los tres Protocolos de Enmienda firmados en 2002, 2013 y 2015. Este entramado bilateral ha jugado un importante papel no solo en las relaciones con EE.UU., sino a la expansión de las relaciones internacionales de España y, lo más relevante para nuestro tema, al desarrollo del concepto y la práctica de la Diplomacia de Defensa en nuestro país. *Vide* el excelente y minucioso trabajo del General Juan Antonio Moliner González sobre este tema y, en general, sobre la Diplomacia de Defensa en nuestro país en el que trata tanto la evolución del concepto como la amplia aplicación del mismo en nuestra política de defensa: Moliner *El Concepto Español de Diplomacia de Defensa* ápuđ IEEE, 01/2016, 75-92.

28. Las Fuerzas Armadas son también un instrumento necesario para el mantenimiento de la estabilidad internacional. Este nuevo campo comprende diversas actividades que representan su contribución y apoyo a la política exterior y de seguridad. El control de armamentos, con sus correspondientes medidas de verificación, y el fomento de la mutua confianza con otros países, incluyendo los intercambios de personal militar y visitas de unidades, alcanza hoy un significado pleno como instrumento al servicio de la paz que debe ser adecuadamente atendido, valorado y sistematizado. El empleo de las Fuerzas Armadas en apoyo de la acción exterior del Estado expresa con hechos el compromiso de contribuir a un orden internacional más justo y seguro y a respaldar el respeto en todo el mundo del derecho internacional y de los derechos humanos. Al actuar de este modo, se contribuye directa e indirectamente a la protección de

También la Directiva de Defensa Nacional de ese mismo año se refiere a “complementar la acción exterior del Estado en los ámbitos de seguridad y defensa”²⁹.

De nuevo, la Revisión Estratégica de la Defensa (2003) recoge el concepto, asociándolo a la necesidad de readaptar el funcionamiento de las Agregadurías de Defensa a los fines más amplios de la Acción Exterior.

Fue, sin embargo, la Directiva de Defensa Nacional de 2004 la primera que introduce específicamente el término de “Diplomacia de Defensa”.³⁰

Algunos años después, la Directiva de Defensa Nacional de 2008 no sólo reitera el uso del término³¹, sino que ordena “desarrollar un Plan de Diplomacia de Defensa, en coordinación con el Ministerio de de Asuntos Exteriores y de Cooperación, que oriente la actuación bilateral del Ministerio de Defensa”³².

Conforme a este repetido mandato, la orientación bilateral se va a convertir en un elemento de la definición. Así, el Plan de Diplomacia de Defensa define a ésta como el:

...conjunto de actividades internacionales basadas principalmente en el diálogo y la cooperación que realiza el Ministerio de Defensa a nivel bilateral con nuestros aliados, socios y países amigos para impulsar el cumplimiento de los objetivos de la política de defensa en apoyo de la acción exterior del estado.

Esta redacción parece más bien el reflejo de la práctica seguida que una definición de alcance general. A pesar de sus imprecisiones y limitaciones³³, el

los intereses de seguridad de España. De forma directa, porque nuestros intereses siempre se verán mejor servidos en una situación mundial exenta de focos generadores de conflictos; indirectamente, porque una España comprometida en el mantenimiento de la estabilidad internacional puede hacer sentir su influencia en cualquier otro campo, económico, cultural o social en el que se concreten sus intereses. Ministerio de Defensa: Libro Blanco de la Defensa 2000. Mayor información en: <http://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/libro-blanco-defensa-2000.pdf> Última revisión: 17/10/2017.

29. Dictada el 1 de diciembre de 2000. Mayor información en: <http://www.gees.org/documentos/Documen-007.pdf> Última revisión: 17/10/2017.

30. “Intensificar la diplomacia de defensa, impulsando el fomento de la confianza mutua con Fuerzas Armadas de los países de las áreas de interés estratégico”, DDN 1/2004, Directriz a. 7, de 30 de diciembre de 2004.

31. “Intensificar la diplomacia de defensa y la cooperación con los países vecinos y los de las áreas de interés estratégico de España, potenciando con los Estados Unidos una relación sólida y equilibrada de cooperación” Consejo de Defensa Nacional. Directiva de Defensa Nacional 1/2008. Directriz t.

32. Por Orden Ministerial (15/07/2009), se creó la Comisión de Coordinación de la Actividad internacional del Ministerio de Defensa con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Coordinación.

33. Es evidente que la Diplomacia de Defensa no implica solo actividades internacionales, sino también actuaciones y decisiones de carácter nacional, aunque orientadas hacia el exterior, como el establecimiento de la red de agregadurías militares o la promoción de la industria de defensa nacional.

texto recoge, sin la menor duda, lo esencial del concepto, esto es, el apoyo, a través de la Política de Defensa, a la Acción Exterior de Estado.

Desde este punto de vista, hay que entender la literalidad del concepto no tanto como una definición de la Diplomacia de Defensa en sí, cuanto como una descripción de las prioridades hacia la que ésta se había orientado y/o debería orientarse. Esto es, en cuanto a los medios: prioridad al diálogo y la cooperación bilateral con aliados, socios y amigos; en cuanto a los fines: impulsar el cumplimiento de los objetivos de la Política Defensa para un mejor apoyo a la Acción Exterior del Estado. O, en otras palabras: prioridad relativa –principalmente– hacia las prácticas bilaterales, prioridad absoluta respecto de los objetivos definidos.

Así, la posible restricción teórica respecto al ámbito prioritario de los medios se ha visto ampliamente compensada, en la práctica, por la fuerte identificación final de la Política de Defensa con la Acción Exterior del Estado, hasta el punto de que esta identificación constituye un elemento esencial de la Diplomática de Defensa en nuestro país.

Si el acervo teórico de Política de Defensa en España se ha nutrido de las Directivas de Defensa Nacional, su orientación y aplicación práctica se ha desarrollado y enriquecido principalmente en torno a la Diplomacia de Defensa, de modo que el desarrollo de la Política de Defensa ha ido en paralelo al de la Diplomacia de Defensa y viceversa.

Este paralelismo es observable cuando se constata la identidad de principios inspiradores del Plan de Diplomacia de Defensa con los de la Ley de Acción y Servicio Exterior: unidad de acción en política exterior, integración y coordinación de esfuerzos, eficacia, economía de medios...

El Plan de Diplomacia de Defensa recoge, no obstante, un principio, no mencionado en la ley, importante, sin duda, en el ámbito general de la política exterior, pero de extraordinario significado en el marco de las alianzas y los organismos militares internacionales, a saber: el respeto a los acuerdos y compromisos adoptados. Las alianzas y los compromisos de defensa, por su alto riesgo y graves implicaciones, exigen un equivalente alto nivel de

El diálogo y la cooperación son actuaciones significativamente importantes en cuanto refuerzan la confianza, pero la Diplomacia de Defensa no queda reducida a estos supuestos. La mención explícita, arriba mencionada, al nivel bilateral relega la importancia de las actuaciones individuales, como las señaladas, y las multilaterales, como las Misiones de Paz de la ONU. Finalmente, la referencia a nuestros aliados, socios y países amigos olvida actuaciones, a nivel individual, bilateral o multilateral, ante terceros países determinados o indeterminados.

credibilidad, confianza y fiabilidad, sin el cual, carecerían las alianzas y los compromisos de su mayor valor³⁴.

El paralelismo con los principios inspiradores, se refleja, de igual modo, en la coincidencia de objetivos entre el plan y la ley, que pueden sintetizarse en los siguientes:

- 1) Apoyar esfuerzos de democratización política, consolidación de estructuras democráticas, implantación del Estado de Derecho y respeto a los DD. HH., contribuyendo, mediante la cooperación en materia de defensa, a un orden global estable.
- 2) Fortalecer las relaciones diplomático-defensivas, fomentando el conocimiento, entendimiento y confianza recíprocos, a través de un diálogo regular sobre cuestiones bi-multilaterales de interés mutuo con aquellos países relevantes para la Acción Exterior del Estado.
- 3) Incrementar la seguridad jurídica promoviendo y facilitando marcos legales que regulen y amparen las relaciones de diálogo y cooperación que España mantiene en el ámbito de la defensa con países amigos, especialmente con las naciones con las que nuestro país comparte lazos históricos y culturales.
- 4) Apoyar a la industria española de defensa como medio de favorecer el desarrollo tecnológico y comercial de España en el ámbito de la Defensa.

Para la consecución de estos fines, el plan menciona algunos instrumentos, sin carácter exhaustivo, que nos permitimos agrupar en los siguientes niveles:

- 1) Medidas relacionadas con el conocimiento: destinadas al fomento del conocimiento y el entendimiento mutuo, intercambio de información, práctica del diálogo regular, celebración de reuniones, decisiones y acciones favorecedoras de la transparencia...
- 2) Medidas relacionadas con la voluntad: orientadas a “mover el ánimo”, que dirían nuestros clásicos, esto es, realizar gestos y actitudes favorables a generar confianza recíproca: visitas de personalidades, buques, aeronaves, intercambio de delegaciones, despliegue de uni-

34. Así, el Plan habla de “fomentar la confianza mutua con las FF.AA. de países de nuestro interés estratégico” como medio de facilitar los compromisos.

dades, participación en ejercicios conjuntos, prestación de ayuda en emergencias...

- 3) Medidas relacionadas con la acción: adecuación de la red de agregadurías a intereses temático/geográficos, cooperación en actividades relacionadas con el reforzamiento democrático o la reforma del sector seguridad, programas de cooperación en materia de enseñanza militar y de capacitación respecto a la prevención de crisis y estabilización de zonas en conflicto, cooperación industrial y tecnológica...

Entre los instrumentos que podemos denominar integradores, es decir, donde confluyen o pueden confluír y converger estos tres tipos de medidas, se encuentran las Comisiones Mixtas, derivadas de acuerdos o convenios, instrumentos útiles para canalizar el diálogo e intercambiar información, reforzar la confianza y decidir y ejecutar acciones y programas en ellas acordados.

Finalmente, en correspondencia con la Estrategia de Acción Exterior, el Plan de Diplomacia de Defensa prevé también medidas de seguimiento. Para ello, éste estableció un programa bianual de actividades, pero de revisión anual, a cargo de la Dirección General de Política de Defensa, sin perjuicio de las competencias específicas que correspondan, en función de la materia, a los diferentes organismos y unidades. De esta forma, el Plan de Diplomacia de Defensa cuenta con un mecanismo de evaluación periódica permanente, lo que favorece su continua adaptación al mundo oscilante de nuestros días y facilita un rápido cambio de rumbo en caso de necesidad³⁵.

Expuesto, de forma general, el marco conceptual del Plan de Diplomacia de Defensa, resulta útil considerar su aplicación práctica. A efectos expositivos, parece adecuado el siguiente triple criterio:

4.1. Actuaciones de Diplomacia de Defensa de naturaleza unilateral

Las más relevantes en este ámbito son: la red de agregadurías, la promoción de la imagen de España y el apoyo a la industria de defensa.

35. Para completar la visión de la estructura orgánica y funcional del Plan de Diplomacia de Defensa, conviene señalar que el Ministerio ha creado una aplicación informática específica –Sistema de Apoyo a Diplomacia de Defensa [SIADIDDEF]– abierta a todos los organismos implicados en el Plan, así como una partida presupuestada, también específica, que, sin perjuicio de las competencias de fondo de los distintos organismos, contribuye a reforzar la coordinación y el seguimiento de aquél.

4.1.1. Red de agregadurías

La “agregación” de militares a las funciones de representación en las embajadas se realiza a través de la acreditación diplomática³⁶. Mediante ella, se produce la incorporación formal de las competencias y objetivos de la Defensa Nacional a la Acción Exterior del Estado. Por tanto, en sí misma, es la primera expresión orgánica y funcional de la Diplomacia de Defensa.

España es un actor global y su red exterior de representación de defensa es, en la práctica, paralelamente proporcional a la de su representación diplomática, tanto en términos cualitativos como cuantitativos, y responde, como aquella, no sólo a criterios de afinidad política, cultural o geográfica, sino a intereses varios, en especial, estratégicos, entendidos en términos de alianzas y oportunidades y también de riesgos y amenazas.

Así, la red de representación diplomático-militar de España, sujeta siempre a alteraciones circunstanciales, cubre en torno a un centenar de Estados a través de unas sesenta y cinco consejerías o agregadurías, cuarenta de ellas residenciadas y el resto en régimen de acreditación múltiple. En sentido paralelo, el número de agregadurías extranjeras en nuestro país, de diverso tipo, de defensa, militares, navales, aéreas, asciende a unas setenta y cinco, un número equilibrado que avala lo adecuado y equilibrado de nuestra red.

También su distribución parece adecuarse perfectamente a las nuestras prioridades políticas, estratégicas, económicas..., constatándose, además, un reconocido alto nivel de profesionalidad y eficacia³⁷.

36. El origen de esta agregación parece que hay que buscarlo en el interés de Napoleón por obtener información sobre los planes militares de la Corte Imperial austriaca, despachando un militar como secretario a su Embajada en Viena (1806). Poco después, el gobierno vienés envió un militar austriaco a su embajada en París. El ejemplo cundió: Prusia, Rusia, Inglaterra y EE.UU. lo siguieron y la práctica fue consolidándose hasta nuestros días, abriendo, entre tanto, camino a que otros ministerios fueran designando agregados a las embajadas. Las agregadurías militares fueron, pues, pioneras de este proceso. Conservamos la denominación original de “agregaduría” por referencia a su origen. En la actualidad, por motivos de rango y función, suelen llamarse “consejerías”, reservándose la denominación original para los representantes específicos del Ejército, Marina o Aviación, a las órdenes del Consejero de Defensa.

37. Para una buena exposición, rica en información y detalles, sobre lo concerniente a este tema y, en especial, a España vid. Sánchez, *La presencia militar en la Red Político Administrativa*, ápuđ IEEE 01/2016, 95-122.

4.1.2. La promoción de la imagen de España

Es notoria la importante prioridad acordada en los últimos años a la promoción de la imagen del propio país. No cabe duda de que la red española de Consejerías y Agregadurías de Defensa es, en sí misma, ya un claro reflejo de la imagen de nuestro país, en cuanto revela el despliegue de importantes capacidades, unidas a la voluntad de presencia y compromiso en ámbitos tan esenciales como la seguridad y la paz³⁸.

En todo caso, la promoción de la imagen del país es una de las medidas recurrentes en los modelos tanto de Diplomacia de Defensa como de Diplomacia Militar, ya que va unida a niveles de aprecio, credibilidad e influencia, propios del llamado *soft power*.

Por ello, esta promoción se considere una prioridad de la Ley de Acción Exterior, habiendo cobrado en los últimos años relevancia, a través de la “Marca España”. Una de las importantes aportaciones de la Diplomacia de Defensa a ella ha sido y es el constante esfuerzo por demostrar ante aliados y frente a terceros credibilidad y compromiso con los valores democráticos, la seguridad y la paz.

4.1.3. Apoyo a la industria de defensa nacional

Favorecer el desarrollo tecnológico y comercial de España en el ámbito de la defensa es objetivo reiterado en la ley, en las diferentes directivas y en el Plan de Diplomacia de Defensa³⁹. En esta tarea, el papel de los consejeros y agregados de Defensa ha sido relevante y reconocido⁴⁰.

Este objetivo parece, sin embargo, contradecir el proclamado compromiso activo de España en favor del desarme a nivel mundial, por lo que se re-

38. Este asunto ha sido históricamente de especial relevancia para España, cuya imagen exterior se ha forjado en torno al oscurantismo durante la Ilustración y en tiempos de la Revolución industrial en torno al casticismo. Hoy, Marca España está empeñada en la proyección de un país moderno y avanzado y la Diplomacia de Defensa, conforme a la estrategia de defensa, forma parte de este empeño.

39. Las exportaciones de material de defensa españolas en el último año, 2016, superaron los 4.000 millones de euros, superando en un nueve por ciento el año anterior. *Estadísticas españolas de exportación de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso*. Informe 2016.

40. Es constatable que la promoción de nuestra industria de defensa en el Golfo Pérsico y Asia Pacífico ha ido en paralelo a la apertura de Agregadurías en Emiratos Árabes Unidos, India, Indonesia, Japón y Nueva Zelanda.

quiere ciertas matizaciones en cuanto se podría pensar que la promoción de la venta de armas encaja con dificultad en el marco de la Diplomacia de Defensa.

Por lo pronto, es de señalar que la promoción de la industria y la tecnología militar es un objetivo que indefectiblemente aparece en los modelos de Diplomacia de Defensa y, por supuesto, de Diplomacia militar, de todos los países.

En lo tocante a España, nuestro país está en favor, en todo caso, de la eliminación de las armas de destrucción masiva y de una reducción acordada y controlable del número de armas en el mundo, comenzando por las más letales, y contra todo tipo de su tráfico ilícito.

La prohibición absoluta de procurar armas a determinados países que reprimen las libertades actúa contra los DD. HH. o favorecen situaciones de violencia es significativa. Es decir, la promoción de la industria y de la tecnología de uso militar está en función de la defensa legítima y en contra de cualquier posibilidad de agresión ilícita.

Es más, la promoción de la industria nacional de la defensa se asienta en la provisión de armas para la protección frente a agresiones ilícitas y para defensa de valores democráticos y derechos amenazados. Desde este punto de vista, la provisión de tecnología de defensa puede convertirse, además, en instrumento y expresión de confianza entre aliados y amigos⁴¹.

Finalmente, y desde otro punto de vista, como se pone de relieve en otra parte de este libro, los componentes de la oferta y la demanda en el sector promocional de la tecnología de defensa no están ni exclusiva ni primariamente vinculados a factores económicos, sino a otros de varia índole, entre los que sobresalen la confianza y la fiabilidad, objetivos, a su vez, claros de la Diplomacia de Defensa⁴². En esta sentido, la persistencia en el principio de la credibilidad de España, como país y como aliado y socio, ha dado buenos réditos en la promoción de la industria patria de la defensa⁴³.

41. El ejemplo de China es ilustrativo respecto a la promoción de la industria de defensa desde el lado inverso. China decidió dotarse de más tecnología extranjera y en ello ha visto un incremento de la confianza con los países de los que adquiere esta tecnología.

42. La Directiva de Defensa Nacional 1/2012, hoy vigente, habla de una defensa, además de necesaria y responsable, creíble, en el doble sentido de eficaz frente a las amenazas y fiable para los socios.

43. La industria de defensa nacional –encabezada por *Airbus Military*, *Navantia* e *Indra*– ha triplicado la exportación desde 2010, convirtiéndose en una de las principales industrias exportadoras, haciéndolo a más de 75 países.

4.2. *Acciones de Diplomacia de Defensa de índole bilateral*

Los instrumentos de naturaleza bilateral son, probablemente, los más valorados y extendidos en nuestra Diplomacia de Defensa, siendo sus expresiones más claras: el establecimiento de relaciones bilaterales estratégicas, los Acuerdos de Defensa, las Comisiones Mixtas, los Programas de Cooperación y las diferentes medidas de confianza.

4.2.1. Relaciones bilaterales con países de especial interés estratégico

Estas relaciones gozan, por propia condición, de rango prioritario dentro de la Diplomacia de Defensa. De entre ellas, sobresalen las establecidas con EE.UU. –Comité Bilateral de Alto Nivel Hispano-norteamericano– y, en Europa, con Alemania, Francia, Italia, Portugal y Polonia, países con los que se han mantenido, en expresión de este especial interés, frecuentes Cumbres bilaterales⁴⁴.

En cuanto a Iberoamérica, aparte las relaciones globales canalizadas a través de las Cumbres Iberoamericanas, en los últimos cinco años, se han actualizado y renovado asociaciones estratégicas con todos los países del litoral del Pacífico: Chile (2013), Perú (2013), México (2014) y Colombia (2015)⁴⁵, y con Brasil.

4.2.2. Acuerdos bilaterales de Cooperación en Defensa

Conforman el instrumento más importante, en términos numéricos, de nuestra Diplomacia de Defensa. Así, España cuenta con más de medio centenar de acuerdos en el ámbito de la defensa y sólo en los últimos cinco años se ha firmado otros 15 nuevos.

44. Desde su ingreso en el club europeo, España ha mantenido 29 Cumbres con Portugal, 25 con Alemania, 24 con Francia, 18 con Italia y 9 con Polonia.

45. Es importante dejar constancia de que, en la cooperación con estos países, España ha desarrollado, entre otros, programas relativos a la reforma del sector de la seguridad, orientados a la modernización de ciertos sectores de sus FF.AA. y al fortalecimiento de capacidades. Estos programas requieren, por su naturaleza, un alto nivel de confianza.

Entre los más relevantes, además de con EE.UU. y los referidos países iberoamericanos, hay que mencionar los firmados con Argelia, Egipto, Marruecos, Mauritania y Túnez, que cierran otro importante círculo de prioridades estratégicas de carácter político, histórico-cultural y geográfico, dimensión ésta que se extiende en el territorio africano hasta el Golfo de Guinea⁴⁶.

Los Acuerdos de Cooperación en materia de defensa constituyen uno de los ámbitos más relevantes, en términos cuantitativos y cualitativos, de nuestra Diplomacia de Defensa.

4.2.3. Comisiones Mixtas

Son los mecanismos tradicionales que sirven de nexo entre los Acuerdos de Cooperación, inmediatamente mencionados, y los Programas de Acción que se mencionan a continuación.

A través de reuniones periódicas se actualiza lo convenido en los Acuerdos y se deciden los programas de acción, esto es, los proyectos y nuevas iniciativas a emprender. Aparte de impulsar y concretar la cooperación, las Comisiones Mixtas constituyen un poderoso medio de incremento de la confianza. En España se calculan entre 4 y 8 las celebraciones anuales de estas Comisiones en materia de defensa, lo que revela la intensidad de las relaciones bilaterales en este ámbito.

4.2.4. Programas de Cooperación

De entre los numerosos Programas de Cooperación decididos en Acuerdos y Comisiones Mixtas, los más frecuentes, tanto en el modelo de Diplomacia de Defensa como de Diplomacia Militar en casi todos los países, se refieren a la enseñanza militar y a la capacitación profesional⁴⁷.

46. España también ha firmado acuerdos de colaboración en materia de seguridad marítima (piratería) con países del Golfo de Guinea: Angola, Gabón, Ghana y Senegal.

47. Los programas de enseñanza, formación, capacitación o entrenamiento ofrecen importantes ventajas no sólo al país receptor, sino al que los ofrece. Así, contribuyen a la mejora de su imagen, incrementan su influencia, favorecen el conocimiento de su tecnología y su industria de defensa, refuerzan la confianza bilateral, etc. lo que explica su generalización.

España no sólo no es una excepción, sino un modelo⁴⁸. Así, se han realizado anualmente, de forma regular y continuada, 25 Cursos de Altos Estudios Estratégicos para Oficiales Superiores Iberoamericanos; 10 Cursos para Oficiales Superiores Afganos; 6 Cursos para Oficiales Superiores de países de la región Asia Pacífico y 4 para Oficiales Superiores provenientes del Norte de África y Oriente Medio.

A ellos, hay que añadir casi un centenar de otros cursos organizados por diferentes organismos integrados o dependientes del Ministerio de Defensa y las FF AA, en los que suele participar una media de 300/350 alumnos, provenientes de medio centenar de países con los que España tiene Acuerdos⁴⁹.

4.2.5. Expresiones bilaterales de confianza

Finalmente, una breve referencia a las expresiones bilaterales de confianza, las más simples y visibles de la Diplomacia de Defensa, pero que reflejan y refuerzan, a la vez, la confianza mutua y a las que España presta especial y cuidadosa atención: realización y recepción de visitas de altos dignatarios, de comisiones y delegaciones, de buques y aeronaves, participación en paradas, desfiles y ejercicios conjuntos, prestación de socorro y ayuda en caso de siniestro o catástrofe⁵⁰.

En resumen, las declaraciones, expresiones y gestos bilaterales de amistad constituyen el capítulo más elemental y primario de la Diplomacia de Defensa.

4.3. *Acciones de Diplomacia de Defensa de naturaleza multilateral*

Los marcos naturales y prioritarios de la actuación multilateral de España en el ámbito de la defensa son aquellos organismos de los que forma parte,

48. Como demuestra su Programa de Cooperación en materia de Enseñanza Militar, establecido ya en 1975, en el que han participado unos 3.500 militares de unos 65 países de los cinco continentes.

49. Dos cursos de capacitación en áreas específicas merecen mención: los impartidos por la Unidad Militar de Emergencia, de gran demanda, y por el Centro de Excelencia contra Artefactos Explosivos Improvisados, de significativa importancia en la prevención terrorista.

50. Relevantes han sido las intervenciones de la mencionada Unidad Militar de Emergencia (UME), por ejemplo, en Haití (2011), Nepal (2015) o en Italia y México, en los recientes terremotos y graves incendios en Portugal.

entre los que sobresalen, por su importancia: la ONU, la UE, la Alianza Atlántica/OTAN y la OSCE. Todas estas organizaciones desarrollan actuaciones orientadas al mantenimiento de la paz y a la solución de conflictos, actuaciones que encuadran plenamente en la Diplomacia de Defensa, en cuanto en ellas convergen lo político-diplomático y lo defensivo-militar⁵¹.

Partiendo del compromiso de estas OO. II. con la paz, la doctrina y la práctica han consagrado la denominación de “Misiones de Paz”, entendidas por su orientación tanto a la contención de conflictos –*Peace keeping*– como al restablecimiento de la paz –*Peace building*–.

Así, la ONU, desde su inicio, ha organizado 69 misiones de paz⁵², y España ha participado en 28 de ellas, un porcentaje meritorio para una potencia media como la nuestra, reflejo del compromiso con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales⁵³.

En cuanto a la UE, España ha contribuido y participado de forma principal en todas las operaciones relativas a seguridad y defensa organizadas por la UE en el último decenio⁵⁴.

La Alianza Atlántica, según la Estrategia de Acción Exterior, es el “marco esencial” de nuestra cooperación militar y según la Directiva de Defensa

51. En ocasiones, la lucha contra el crimen organizado o contra el terrorismo, por ejemplo, requieren intervención militar directa. Esto significa que la prevención primaria no ha funcionado, pero también que la Diplomacia de Defensa no priva a las FF. AA. de su “poder duro”. Pero tampoco de su “poder blando”. Así, ante muchos conflictos y sus diversas fases, no es desechable la posibilidad de diálogo y de negociación.

52. La ONU mantiene actualmente operativas las siguientes misiones: 8 en África: UNMISS en Sudán del Sur; UNISFA en Abyei (Sudán); MONUSCA en R. D. Congo; MONUCO en Darfur (Somalia); ONUCI en Costa de Marfil; UNMIL en Liberia; MINURSO en Sáhara Occidental; MINUSMA en Malí; 3 en Oriente Medio: ONUVT Israel/Palestina; FNUOS/FNDOF Israel/Siria (Altos del Golán); FPNUL en Líbano; 2 en Europa: UNIFICYP en Chipre; UNMIK en Kósovo; 2 en Asia Pacífico: UNMOGIP India/Pakistán; UNAMA en Afganistán; 1 en Iberoamérica: MINUSTAH en Haití.

53. España contribuye actualmente a la Misión de la ONU en el Líbano (FPNUL) con 601 efectivos.

54. Dos operaciones UE en las que participa España actualmente son relevantes: *Atalanta* contra la piratería en el Índico con 271 militares y en *Eunavfor Med Sophia* contra la inmigración ilegal en el Mediterráneo con 248 efectivos. España es igualmente miembro destacado en el marco del Diálogo 5+5 Sur de Europa-Norte de África (España, Portugal, Francia, Italia y Malta + Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez). De modo similar, nuestro país participa en los encuentros G-5 Sahel (Alemania, Bélgica, España, Francia, Italia + Burkina Faso, Chad, Malí, Mauritania, Níger) y ha decidido incrementar hasta 300 los efectivos en la misión EUTM Malí, con motivo de la asunción del mando de la misma por un General español, orientada a la formación, adiestramiento y entrenamiento de militares frente al DAESH. También tiene desplegados España 29 efectivos, junto a Francia y otros países africanos, en la República Centroafricana, en relación con el conflicto étnico-religioso entre el norte y el sur del país.

Nacional (2012) “el vínculo más apropiado” para la seguridad y defensa de España, con la que está firmemente comprometida.⁵⁵

La participación española en la OSCE es igualmente activa y desde el inicio mismo⁵⁶.

En resumen, la práctica de la Diplomacia de Defensa en España, tanto a nivel nacional como bilateral y multilateral, ha sido, a la vez, extensa e intensa y rica, por igual, en esfuerzo y éxito.

A la hora de concluir este apartado, conviene, como hicimos con el correspondiente a la Ley de Acción Exterior, esbozar una percepción valorativa de conjunto.

En el plano teórico, si bien la definición de lo que se entiende por Diplomacia de Defensa es muy limitada y convendría ampliarla hasta incluir todos los amplios campos hacia los que ella misma se ha extendido en la práctica, su articulación conceptual en el Plan del mismo nombre y en las diversas estrategias y directivas que han contribuido a su formulación, es consistente con el marco legal en el que se inscribe, sin que hayan sido detectables, en la teoría o en la práctica, graves limitaciones derivadas de las insuficiencias de Ley de Acción Exterior.

Esta ley, al carecer, como se expuso, de mecanismos eficaces para imponer la unidad de acción, dejó de hecho a la buena voluntad y de los actores

55. Además de haber sido el primer país al mando de la reciente Fuerza de Intervención Rápida –*Spearhead*–, aportando 1.300 efectivos, España contribuye con otros 428 militares, principalmente en agrupaciones navales en el Mar Báltico SNMG1 (230 efectivos) y en el Mar Mediterráneo SNMG2 –46 efectivos– para su integración en las fuerzas permanentes de la OTAN. En paralelo interviene en estas mismas dos áreas con otros fines: reforzar el flanco báltico dentro de la OTAN y controlar la seguridad marítima en el Mediterráneo –*Active Endeavour/Sea Guardian*–. España impulsó (1994) y es miembro muy activo en el Diálogo Mediterráneo de la OTAN con 7 países de esta cuenca: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Marruecos, Mauritania y Túnez. También participa nuestro país en la defensa antimisiles *Active Fence* en Turquía, con 132 militares y en Afganistán *Resolute Support* con 20 efectivos en Kabul.

56. España es socio fundador, mantiene Representación Permanente y una actividad notable en esta Organización, con propuestas de impulso, alto número de funcionarios en su seno, y continuado compromiso en cometidos de observación electoral, así como en otras iniciativas diplomáticas y militares, liderando misiones sobre el terreno. Durante la Presidencia Española (2007) se aprobó la Declaración de Madrid sobre Medioambiente y Seguridad, pionera en estos temas, y se intentó recomponer las relaciones entre las comunidades afectadas por los conflictos “congelados” en Georgia, Moldavia y en el enclave armenio en Azerbaiyán de Nagorno-Karabaj. En paralelo al Diálogo Mediterráneo de la OTAN, la OSCE también estableció un marco de Diálogo similar con los mismos Estados para la adopción de normas y compromisos de cooperación y transferencia de experiencias en los ámbitos de actividad de la OSCE, en los que España es igualmente parte impulsora.

su compromiso con los criterios de actuación que reclamaba. Hoy son bien conocidos los resultados⁵⁷.

Nada parecido a esto se ha detectado en el ámbito de la Diplomacia de Defensa. En realidad, si el concepto y la práctica de la Unidad de Acción Exterior del Estado han tenido algún éxito claro en España ha sido precisamente y, sobre todo, en de la Diplomacia de Defensa.

De hecho, sería difícil encontrar, entre la veintena de los diferentes ámbitos sobre los que la Ley prevé puede incidir la exigencia de unidad de acción exterior, alguno que pudiera asemejarse, en nivel de eficacia y resultados, a la Diplomacia de Defensa. Y, aunque pudiera ser arriesgado o injusto afirmar que éste ha sido el único ámbito de éxito, ningún otro le podría ofrecer logros mayores o más claros.

La posible explicación de ello radicaría en la determinación del Ministerio de la Defensa de obviar la debilidad de los instrumentos de coordinación e integración previstos en la ley y de reforzarlos con su propia determinación, valorando la consecución de la unidad por encima de cualquier otra apreciación subsidiaria. O, si se prefiere, Defensa ha otorgado prioridad sin matices a la aplicación de los criterios normativos de actuación para fortalecer la unidad de acción exterior del Estado, relegando cualquier otra consideración incompatible con aquellos o ésta.

Y no hay nada de sorprendente en ello. No hay que olvidar que los criterios de buena fe, de lealtad institucional, de espíritu de servicio, de primacía del interés general, de respeto a la ley y a los compromisos adquiridos, etc. han sido y son valores y actitudes tradicionales de los miembros de las FF.AA., por lo que pudieron ser asumidos de inmediato y con toda naturalidad.

El resultado está a la vista: una Diplomacia de Defensa que puede demostrar, con sus múltiples y coherentes actuaciones y merecidos logros, las ventajas y el prestigio que aporta a España la Unidad de Acción Exterior del Estado.

57. Alguna Comunidad Autónoma, en abierto desafío a la Ley, se instaló sin tapujos en la deslealtad y no sólo renegó de la unidad de acción exterior de Estado, sino que procedió a su fragmentación, potenciando al máximo la internacionalización de su deslealtad, sin que la política exterior del Gobierno la encauzara o le pusiera freno durante el proceso. Otras, celosas también de sus competencias territoriales, se resisten a no ejercerlas en el exterior como lo hacen en el interior, sin que hasta el momento se hayan visto indicios convincentes por parte de la política exterior gubernamental de reconducir las actuales disfunciones en favor de la unidad de acción de Estado. No faltan, incluso dentro de los órganos del Gobierno y de la Administración Pública, mentalidades y actitudes reacias a toda coordinación, que favorecen reinos de taifas ministeriales o institucionales en claro perjuicio de la unidad de acción exterior del Estado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZUARA BLANCO, I. (mayo 2009). Diplomacia de Defensa. *Boletín de Información*. 75-121.
- CHEYRE, J.E. (2013) Defense Diplomacy. A. F. Cooper, J. Heine y R. Thaku (eds.). *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*.
- COSIALLS UBIACH, A. M. (01/2016). Diplomacia de Defensa: Concepto y Modelos. IEEE (Ed.) *Diplomacia de Defensa: La defensa en la Acción Exterior del Estado*. 25-45
- COTTEY, A. y FORSTER, A. (2004). *Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance*, Oxford: Oxford University Press.
- LÓPEZ-ARANDA Y JAGU, R. (01/2016). La Ley y la Estrategia de Acción Exterior. Su proyección hacia la Defensa. IEEE (ed.). *Diplomacia de Defensa: La Defensa en la Acción Exterior del Estado*. 49-71.
- MOLINER GONZÁLEZ, J.A. (01/2016). El Concepto Español de Diplomacia de Defensa. IEEE (ed.). *Diplomacia de Defensa: La Defensa en la Acción Exterior del Estado*. 75-92.
- MORGENTHAU, H. (2000). *The Future of Diplomacy. Strategy and Force Planning*. Newport/Richmond: Naval War College Press, p. 273.
- NYE, J. (2011) *The future of Power*. New York: Public Affairs.
- SÁNCHEZ, P. (01/2016). La Presencia Militar en la Red Político-Administrativa. IEEE (ed.) *Diplomacia de Defensa: La Defensa en la Acción Exterior del Estado*. 95-122.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- Ley 2/2014, de 25 marzo de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.
- DODD, T, Y OAKS, M. (October 15, 1998). *The Strategic Defence Review White Paper*. London: House of Commons. Research Paper 98/91, www.parliament.uk <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/RP98-91>
- MINISTERIO DE DEFENSA (2000) *Directiva de Defensa Nacional*. <http://www.gees.org/documentos/Documen-007.pdf>
- MINISTERIO DE DEFENSA (2000) *Libro Blanco de la Defensa* <http://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/libro-blanco-defensa-2000.pdf>

CAPÍTULO 4

CULTURA DE DEFENSA

RAFAEL CALDUCH CERVERA

*Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales.
Universidad Complutense de Madrid*

21 de marzo de 2018

RESUMEN

El estudio de la cultura de defensa en España, requiere una previa y rigurosa conceptualización del término “cultura” junto con un análisis de las características con las que la sociedad española valora la defensa nacional. Sólo en este marco se puede evaluar con rigor la aportación efectiva que realiza la cultura de defensa a la seguridad nacional y sugerir medidas que refuercen su impacto a medio plazo.

Palabras Clave: *Cultura, defensa, España, seguridad, sociedad.*

ABSTRACT

The study of the culture of defense in Spain, requires a prior and rigorous conceptualization of the term “culture” as well as an analysis of the characteristics with which Spanish society values national defense. Only in this framework can be evaluated with rigor the effective contribution that the culture of defense makes to national security and suggest measures that reinforce its political impact in the medium term.

Keywords: *Culture, defense, Spain, security, society.*

1. SOCIEDAD, CULTURA Y DEFENSA: UNA COMPLEJA RELACIÓN

Es frecuente que cuando se realizan estudios sobre la cultura de defensa, en España u otros países, se aborde el tema bien dando por sentada una interpretación unívoca de ambos conceptos o, en el mejor de los casos, realizando una aproximación genérica a ambos términos.

Sin embargo, se omite una referencia expresa a la naturaleza y características de la sociedad de la que dimanen ambas realidades. Porque, aunque resulte obvio expresarlo, tanto la cultura como la defensa, son productos de la configuración y actuación histórica de las sociedades.

Son las sociedades las que crean, mantienen, modifican o destruyen las culturas y también las que con su acción o inhibición defienden o desisten de su propia continuidad histórica, enfrentando los inevitables retos y amenazas que les presentan su entorno natural y el contexto de relaciones internas y exteriores. Esta realidad impone un corolario: no se puede conocer y aplicar correctamente una cultura de defensa si previamente no se analizan con rigor las características básicas de cada sociedad.

Toda sociedad se desarrolla en tres dimensiones estructurales: la política, la económica y la cultural. Tales estructuras junto con las variables del espacio y el tiempo constituyen el marco en el que se pueden realizar las decisiones y acciones colectivas a lo largo de la historia. La estructura política está constituida por el orden de convivencia colectiva común a todos los miembros, personales y grupales, de una sociedad. El Estado, los distintos regímenes políticos y los diversos sistemas jurídicos son sólo formas de organización y de ejercicio del poder necesario para garantizar ese orden de convivencia.

Sin embargo, la convivencia colectiva no se limita ni agota en las relaciones de poder, también se extiende a la satisfacción de las necesidades de subsistencia y desarrollo, tanto personal como social, en un entorno de recursos humanos y materiales limitados. Por ello toda sociedad requiere una estructura económica, es decir la organización y movilización eficaz y eficiente de sus recursos para lograr la producción de los bienes y servicios requeridos que, junto con su distribución territorial, espacial y social, permitan garantizar la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas de las personas que la integran.

No obstante, ambas dimensiones estructurales, la política y la económica, sólo pueden constituirse y perdurar en la medida en que la sociedad desarrolle una concepción articulada y coherente de su existencia colectiva, tanto en la realidad material como en el plano inmaterial –espiritual–, capaz de orientar sus decisiones y guiar sus conductas. Cabe, por tanto, definir la cultura como “los diferentes elementos espirituales, históricos y materiales que configuran la conciencia o identidad colectiva y las formas de vida de los miembros de una determinada sociedad a lo largo de su devenir histórico” (Calduch, 2007, 28).

Los elementos básicos que configuran una cultura son numerosos y sus relaciones complejas, por ese motivo la creación y el desarrollo de una cultura se llevan a cabo a lo largo de un proceso histórico de larga duración, por utilizar la terminología de Braudel, que implica una tarea común mantenida durante sucesivas generaciones (Toynbee, 1970).

Toda cultura vertebrada las dos categorías de elementos básicos que constituyen la identidad de toda persona –personalidad–: la categoría de elementos racionales y la de elementos emocionales. Por tanto, cada cultura se constituye por una variable combinación de tales elementos. Del primero forman parte el conocimiento experimental, las concepciones filosóficas, el conocimiento científico y la tecnología. En el componente emocional encontramos los sentimientos, las creencias, las religiones o las concepciones éticas y morales. La interacción permanente entre ambas dimensiones genera también componentes culturales híbridos como la artesanía, el arte o las ideologías.

Es la particular combinación de estos componentes básicos de las culturas la que define la composición y jerarquía de los valores y principios comunes de cada sociedad. Valores y principios que condicionarán los procesos de decisión y acción tanto individual como colectiva.

Todo el largo y complejo proceso de construcción cultural sería imposible sin la concurrencia de dos instrumentos funcionales básicos: la comunicación social y las conductas sociales. La primera, cualesquiera sean los lenguajes utilizados, al facilitarle la transferencia de sus pensamientos, conocimientos, emociones y experiencias vitales de cada persona a otras, le facilita su alteridad, es decir la trascendencia de su individualidad para convertirla en un miembro activo de la sociedad. Las segundas permiten convertir las acciones individuales y circunstanciales en acciones colectivas con efectos históricos. Ambas confieren a las personas el sentido de pertenencia a una realidad colectiva superior que trasciende su contingencia vital particular: la sociedad (Rosenau, 1979).

De todo lo anterior se desprende claramente que la realidad cultural, en cada momento histórico de una sociedad, es el resultado del proceso común de construcción, mantenimiento o destrucción de los elementos de su identidad colectiva y de su particular forma de vida. La realidad cultural de cada sociedad no es estática en el tiempo y del mismo modo que se crea se puede destruir. Lo que suele ocurrir es que los ritmos de cambio cultural de las sociedades superan, frecuentemente, la duración de una sola generación dando a sus miembros la errónea percepción de una continuidad estática de las culturas.

En cuanto al concepto de defensa nos refiere directamente a la conducta humana primaria destinada a garantizar la supervivencia y los intereses considerados básicos por las personas y las colectividades, en circunstancias de amenaza directa o ataque a su integridad física y/o emocional. Según este concepto la defensa se diferencia claramente de la seguridad ya que constituye una parcela específica de aquella (Calduch, 2006).

Entre ambas realidades, cultura y defensa, existe una relación mutua dinámica y compleja. En efecto, el territorio, los valores, los principios y la forma de vida considerados culturalmente esenciales por una sociedad, son objetivos prioritarios de la defensa frente a amenazas directas o ataques, ya sea por factores naturales –grandes catástrofes–, por la acción de personas o grupos de la propia sociedad o por otras sociedades. Ello significa que uno de los fines de la defensa lo constituye la protección de la cultura y del patrimonio cultural de una sociedad.

Análogamente, el perfil cultural de una sociedad define los objetivos, medios y conductas que son exigibles, permitidos o prohibidos para procurar una defensa eficaz y legítima (Hurrell, 2005; Hurd, 1999).

Cuando la sociedad organiza e institucionaliza el ejercicio del poder colectivo para garantizar el orden de convivencia necesario para su continuidad histórica, se constituye el Estado que, necesariamente, debe implantar políticas destinadas, entre otros fines, a mantener y garantizar su defensa. En otras palabras, la política cultural y la política de defensa son partes de la política general de un Estado.

2. ¿QUÉ ES LA CULTURA DE DEFENSA?

Teniendo en cuenta los conceptos anteriores la expresión “cultura de la defensa” debe entenderse como todos aquellos elementos culturales que sustentan y legitiman la defensa de una sociedad o la política de defensa de un Estado.

Ello implica que el conocimiento, explicación y utilización de la cultura de defensa en una sociedad sólo puede realizarse con rigor desde el análisis y la comprensión del perfil cultural general de dicha sociedad y desde una perspectiva dinámica acorde con los cambios generacionales. Análogamente, no existe sociedad con una cultura propia que no incluya esta dimensión cultural de la defensa, tanto si explícitamente la contempla entre los fundamentos de su política de defensa como si la omite.

En este sentido el fundamento de la expresión cultura de la defensa, descansa principalmente en el valor de la seguridad, desarrollado a través de la aplicación de ciertos principios como los de colectividad, solidaridad, legitimidad, legalidad y proporcionalidad.

En el caso de España la Constitución española establece de forma clara el fundamento jurídico de la defensa en sus Arts. 8 y 30. En el primero atribuye la función de la defensa de manera única y exclusiva a las Fuerzas Armadas, como institución del Estado, y le asigna los bienes comunes que deben ser protegidos y que legitiman la defensa y la actuación de las Fuerzas Armadas: a) la soberanía nacional, que según el Art. 1.2 reside en el pueblo español; b) la independencia; c) la integridad territorial; y d) el orden constitucional. Sin embargo, el desempeño de esta función está sometido al principio de legalidad (Art. 8.2).

En cambio, el Art. 30.1 expresa también, de forma inequívoca, que la defensa es al mismo tiempo un derecho y un deber de todos los ciudadanos españoles. Ello implica el reconocimiento de que la defensa constituye un principio básico del orden de convivencia de la sociedad española tan arraigado culturalmente que se plasma en una norma jurídica constitucional.

Además, este artículo deja claro que el ejercicio de este derecho-obligación no queda limitado a la incorporación a las Fuerzas Armadas y tampoco se circunscribe a las amenazas o actividades que impliquen el uso de la fuerza, porque también se incluyen como parte de la defensa las intervenciones en los casos de grave riesgo, catástrofes y las calamidades públicas. El concepto de defensa que establece este artículo como derecho-deber ciudadano se corresponde con el concepto general de defensa que hemos formulado anteriormente que con una acepción restringida se aplica a la participación directa en la actividad militar.

De la relación entre ambos artículos se desprenden una serie de consecuencias políticas, jurídicas y orgánicas, algunas de las cuales se recogen en la propia constitución, como por ej. la exclusividad de las competencias del Estado, entendido como la Administración Central del Estado, de la Defensa y las Fuerzas Armadas (Art. 149.1, 4º) y otras se han desarrollado en normas legales específicas.

En este estudio nos centramos en la consideración de la dimensión cultural de la defensa y en qué medida su desarrollo, como parte integrante de la política de defensa del estado español, se realiza por imperativo legal o responde también a la realidad de un arraigo cultural en la sociedad que la norma constitucional reconoce y regula.

3. LA SINGULARIDAD CULTURAL DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA EN MATERIA DE DEFENSA

Como ya he tenido ocasión de señalar, la historia de España desde la invasión napoleónica hasta nuestros días, está dominada por una permanente y, con frecuencia, violenta tensión entre la sociedad y el Estado, o más exactamente entre las masas sociales y las elites que controlaban el Estado en cada período. Ello ha generado en materia de defensa una impronta cultural singular y claramente diferenciada del resto de países de nuestro entorno europeo (Calduch, 2015).

Los rasgos definitorios más importantes de la cultura española en materia de defensa son: a) la disociación entre la voluntad social y la política estatal; b) una concepción idealista y pacifista de las relaciones internacionales; c) la errónea identificación por ciertos intelectuales y sectores ideológicos entre los conceptos de defensa, militarismo y belicismo; d) la falta de arraigo de la defensa como un valor común de los ciudadanos; e) la contradictoria valoración que realiza la sociedad de las Fuerzas Armadas (FAS) españolas.

Naturalmente estos rasgos no han surgido en las últimas décadas, sino que se han ido fraguando a lo largo de los dos últimos siglos, pero afectan de modo decisivo a la vida política de nuestros días y al modo en que se abordan las cuestiones de la defensa en España.

Por ejemplo, la disociación entre la voluntad social y la política de defensa como política de Estado, se tradujo desde finales de los años 80 en una creciente presión social contraria al modelo de ejército de reclutamiento obligatorio que logró, en poco más de una década, el cambio a un modelo de ejército profesional sin que, al mismo tiempo, se aceptasen los costes económicos que ello suponía.

Por otro lado, la concepción idealista y pacifista de las relaciones internacionales, como reacción a la experiencia belicista del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, ha tenido consecuencias catastróficas para la defensa de los intereses y la soberanía española, como en los casos de las guerras de Ifni y el Sáhara Occidental, y dificulta la participación de España en el propio sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas y en los sistemas regionales como la Organización del Atlántico Norte (OTAN).

Una desvirtuación de esta visión idealista y pacifista de las relaciones internacionales, se ha generado y mantenido con un discurso ideológico, promovido por diversos intelectuales y grupos sociales o políticos, que identifica

en exclusividad la política de defensa con el militarismo, es decir con un poder decisivo de las FAS en la vida nacional, encaminado a realizar o participar en acciones bélicas en el extranjero y en medidas represivas contra la sociedad en favor de las élites económicas y políticas.

Finalmente, resulta una característica cultural de nuestro país el escaso arraigo de la defensa como un valor esencial compartido por los españoles como parte de su ciudadanía. Los datos aportados por las sucesivas encuestas realizadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas durante más de dos décadas –1994 a 2015– no dejan lugar a dudas. Sólo la mitad de los encuestados –entre el 40 y 51%– sacrificaría su vida por su patria, su nación o su país. Además, unos porcentajes similares –entre el 38 y el 51%– estarían dispuestos a participar voluntariamente en la defensa de España en caso de que fuese atacada militarmente (Instituto Español de Estudios Estratégicos [IEEE], 2010).

Finalmente, y como consecuencia de los rasgos señalados en la cultura española de la defensa, se deriva una valoración social de las FAS que, si bien ha evolucionado favorablemente entre la época de la dictadura y la etapa democrática, sigue siendo contradictoria en sus resultados.

En efecto, la valoración favorable de las FAS como institución ha aumentado desde el 37% en 1994 hasta el 61% en 2015. También se aprecia un incremento de la valoración positiva sobre la preparación de las FAS para la defensa del país que pasa en el mismo período de un 36% al 58%. Sin embargo, cuando se aborda la cuestión del presupuesto de defensa, destaca el hecho de que más de un tercio de los encuestados no es capaz de realizar una valoración de su adecuación a las necesidades de las FAS y la relación entre los que lo consideran excesivo y adecuado que había variado favorablemente a estos últimos a lo largo del tiempo, se ha vuelto a deteriorar como consecuencia de la crisis hasta alcanzar un 25% en 2015 para la valoración de presupuesto excesivo frente al 24% de lo que consideran adecuado. Dato este último muy revelador de la ignorancia que tiene la opinión pública española de que el presupuesto de defensa ha sufrido un recorte constante en términos reales desde mucho antes de estallase la crisis económica (Centro de Investigaciones Sociológicas [CIS], 2015).

Del análisis de los datos sobre la evolución de la opinión pública cabe extraer dos importantes consideraciones sobre el impacto que las acciones de la cultura de defensa están teniendo en la sociedad española:

1ª. La percepción y valoración cultural que la sociedad española realiza de la defensa y las FAS está cambiando progresivamente, en parte debido a las

iniciativas de la cultura de defensa, pero todavía no ha alcanzado la extensión y madurez suficiente para considerarse desarraigados algunos de los rasgos y prejuicios heredados de etapas anteriores.

2ª. La cultura de defensa debe reorientar parcialmente su estrategia de actividades para consolidar los avances de percepción cultural que se han producido en las dos últimas décadas y adaptarlos a las características socio-culturales de la nueva generación que está accediendo a las instituciones del Estado.

Esta nueva generación se corresponde con una amplia y heterogénea colectividad de jóvenes que nacieron en la democracia y que consideran necesario revisar los valores y principios que guiaron a la generación que llevó a cabo la transición política ya que ignoran o menosprecian el esfuerzo que se realizó entonces para cambiar los fundamentos sociales y políticos del Estado, incluidas las FAS y la política de defensa.

Una generación que se encuentra inserta en un proceso de globalización cuya arrolladora dinámica está conmocionando la vida política, económica y cultural de las personas y los países en todo el mundo.

4. LA CULTURA DE DEFENSA EN ESPAÑA: REGULACIÓN Y EVOLUCIÓN CONCEPTUAL

La necesidad de incorporar el desarrollo de una conciencia nacional de la defensa como parte esencial del ejercicio de la ciudadanía tal y como establece la Constitución española, figuraba ya recogida en el art. 14.2, dos de la Ley Orgánica 6/1980 de 1 de julio por la que se regulaban los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar, en los siguientes términos “Base fundamental de la defensa nacional son los propios ciudadanos. Por ello el Gobierno cuidará de desarrollar el patriotismo y los principios y valores reflejados en la Constitución”.

Como se puede apreciar en este texto, no existe un mandato específico para el desarrollo de la cultura de defensa más allá de la responsabilidad de integrar la defensa como parte de la conciencia ciudadana.

Ello contrasta con la formulación mucho más precisa establecida por la Directiva de Defensa Nacional (DDN) 1/92 del 27 de marzo. En este documento todavía no se hace referencia explícita al término cultura de defensa y tampoco se incluye como uno de los objetivos de la política de defensa. Su regulación aparece recogida entre las directrices para el desarrollo de la

política de defensa, concretamente como la 1ª directriz a realizar en el ámbito nacional:

Fomentar en el pueblo español la conciencia de la necesidad de una política de defensa acorde con la realidad social y económica de España y sus compromisos internacionales, así como su imprescindible vinculación y participación en la defensa nacional. Además, renovar los lazos de unión entre la sociedad y las Fuerzas Armadas (DDN 1/92).

Como se puede apreciar en este texto se incluye la idea de la “conciencia de defensa” como condición necesaria para garantizar la vinculación y participación del pueblo español en la defensa nacional. Conviene recordar que por esas fechas el modelo de ejército basado en el reclutamiento obligatorio estaba siendo cuestionado por amplios sectores políticos y sociales de nuestro país, en un contexto más general de profunda revisión de las políticas de defensa de los países occidentales y europeos, consecuencia directa del fin de la bipolaridad y la desaparición de la Unión Soviética.

En la Directiva de Defensa Nacional 1/96 del 20 de diciembre de 1996, se avanza en el desarrollo del concepto de la cultura de defensa al incluirla como el tercer objetivo de la política de defensa y establecer en la tercera directriz en el desarrollo de dicha política la necesidad de un conocimiento de la defensa como parte de la formación que debe recibirse a través del sistema educativo general.

Ambas referencias son importantes porque muestran dos dimensiones complementarias de la cultura de defensa que hasta entonces no habían sido diferenciadas: como objetivo prioritario para la política de defensa, pero también como instrumento necesario para garantizar la eficacia de la defensa nacional.

La publicación del Libro Blanco de la Defensa 2000 supone una amplia y profunda revisión tanto de los escenarios estratégicos como de la orgánica, capacidades y funciones que se requerían para la implantación de unas FAS profesionalizadas. Entre las líneas básicas de la política de defensa en relación con la sociedad española se incluían las siguientes:

Transmitir a la sociedad española la necesidad de la inversión en Defensa, pues es éste un bien público que no tiene alternativa; Fomentar en la opinión pública el interés por los temas de defensa, elevando, en lo posible, el nivel de información y aplicando siempre criterios de máxima transparencia; Conseguir que la sociedad española se identifique con el esfuerzo en defensa que se está

realizando, en el convencimiento de que se trabaja en la dirección correcta. (Ministerio de Defensa, 2000; 74-75)

Destacan en este texto dos importantes novedades. La primera es la referencia a la dimensión económica de la defensa, como bien público, que debe trasladarse a la conciencia social y, por tanto, al fomento de la cultura de defensa. Ello es coherente con el esfuerzo presupuestario que debía realizarse para enfrentar la profesionalización de las FAS.

La segunda novedad es la incorporación explícita de la opinión pública como actor específico de la sociedad española y para el que debe generarse una actividad informativa que, difundida a través de los medios de comunicación, debe estar presidida por el principio de transparencia.

Es significativo que la Directiva de Defensa Nacional 1/2000 del 1 de diciembre de 2000, haga referencia a la necesidad de una conciencia de la defensa que en la 3ª directriz aparece asociada con las cuestiones relativas a la seguridad y la libertad (Avilés, 2002).

Este trinomio responde al paulatino cambio que se estaba produciendo en el propio concepto de defensa debido fundamentalmente a tres factores: a) la expansión de los conflictos armados híbridos, que establecen una continuidad entre las acciones armadas irregulares, como el terrorismo o la guerrilla, y las guerras convencionales provocando cambios sustanciales en el panorama estratégico internacional; b) la progresiva implantación de ejércitos profesionales que separan la actividad militar de la vida social y política de los países, y c) la constante y creciente fusión entre la dinámica interna y exterior de los estados y, por consiguiente, entre los requerimientos de la seguridad interior y la defensa, tradicionalmente separados como políticas de estado distintas.

El cambio de modelo de las FAS indujo un proceso de revisión estratégica de la defensa nacional, que terminó plasmándose en un documento de naturaleza técnica y política en el que se recogían los criterios básicos que debían presidir dicha revisión. Resulta interesante constatar que en dicho documento no existiese un apartado referido a la cultura de defensa como parte de la estrategia nacional, ni tan siquiera en la documentación aneja al texto principal.

El proceso de revisión estratégica tuvo, naturalmente, una influencia directa en el contenido de la Directiva de Defensa Nacional 1/2004 del 30 de diciembre. En este documento se introdujeron importantes cambios conceptuales respecto de las directivas anteriores.

Entre ellos cabe señalar la distinción entre los requerimientos internacionales y nacionales de la política de defensa. En los primeros se aprecia una primacía de la defensa basada en el multilateralismo internacional, claramente establecida en las líneas generales de actuación 1ª, 3ª y 4ª y por las directrices de la política de defensa en el ámbito internacional.

En cuanto a los requerimientos nacionales se incluía una revisión parcial de la orgánica de la defensa junto con la introducción de un sistema de transformación de las FAS para adaptarlas a las nuevas funciones y competencias impuestas por los cambios sobrevenidos en los escenarios estratégicos.

También resultó innovador el concepto de “cultura sobre la seguridad y la defensa” como parte de una actuación coordinada del Gobierno, aunque promovida por el Ministerio de Defensa, que debía lograr la implicación de la sociedad a través del ejercicio del derecho y el deber ciudadano de participar activamente en la defensa, reconocido constitucionalmente.

Como puede apreciarse, mucho antes de que se regulase en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre la obligación de promover la cultura de la defensa, el Ministerio de Defensa y las FAS habían desplegado ya un amplio abanico de documentos y actividades orientados a definir y potenciar la dimensión cultural de la defensa nacional como el principal instrumento generador de una conciencia de la defensa que sustentase la necesaria colaboración de la sociedad en la defensa de España y de nuestros socios y aliados.

El art. 31 de la citada Ley Orgánica, establece una regulación específica para la cultura de defensa:

En este texto se aprecia claramente que en la promoción de la cultura de defensa, si bien la obligación primera y principal se le atribuye al Ministerio de Defensa, también se extiende al resto de los poderes públicos lo que incluye tanto el resto de órganos de la Administración central como las instituciones autonómicas y locales.

Este es un aspecto crucial porque implica el reconocimiento de que la defensa nacional, por tanto, también su dimensión cultural, debe alcanzar y comprometer a todo el Estado en la medida en que los objetivos e intereses que debe proteger incluyen a toda la sociedad y el territorio nacional.

También especifica los objetivos de la cultura de defensa, resumidos en tres: a) conocimiento, b) valoración y c) identificación de la sociedad española con las actividades de las FAS, tanto presentes como históricas, en la defensa de los intereses nacionales.

Este artículo recopila buena parte del desarrollo conceptual y de la experiencia práctica adquirida en materia de cultura de la defensa durante las décadas precedentes. No obstante, un detenido análisis también revela importantes omisiones que limitan el alcance jurídico y la aplicación de esta disposición.

En efecto, destacan la falta de una referencia expresa a la comunicación social como un instrumento necesario para el conocimiento de la defensa en general y de la actividad de las FAS en particular. No menos importante es la laguna que existe sobre la función que para el conocimiento de la defensa y el desarrollo de una conciencia social en este campo debe desempeñar el sistema educativo en todos sus niveles. A este respecto conviene recordar que, aunque la educación es una competencia transferida a las administraciones autonómicas, la determinación de los contenidos mínimos de los planes de estudio le corresponde a la Administración central del Estado.

En la Directiva de Defensa Nacional 1/2008 de 30 de diciembre, la defensa aparece ya íntimamente asociada a la seguridad nacional de acuerdo con un enfoque multidisciplinar y una actuación integral del Estado. Esta concepción se traduce en las líneas generales de actuación como la necesidad de establecer “la acción única del Estado en materia de seguridad y defensa” recabando para ello “el máximo apoyo social y parlamentario” acorde con su naturaleza de política de Estado. En concordancia con estas premisas se establece la promoción de la cultura de seguridad y defensa como una de las directrices generales.

En 2011 el Gobierno español adoptó finalmente su primer documento estratégico nacional, situando a España entre el reducido número de países que tenían definida su estrategia de seguridad nacional de forma sistemática, integral y pública. En ella se recoge un apartado referido a la “cultura de seguridad” en los siguientes términos: “Es necesario promover una mayor cultura de seguridad e impulsar la educación de los profesionales de sectores muy diversos y, en general, de los ciudadanos, en estas materias” (Gobierno de España, 2011).

En concordancia con lo establecido en el documento estratégico nacional, la Directiva de Defensa Nacional aprobada en julio de 2012, recogía explícitamente entre sus objetivos: “el desarrollo de una comunicación estratégica de la defensa, con el fin de fomentar la conciencia y la cultura de defensa” (DDN, 2012).

Sin embargo y a diferencia de otros documentos anteriores, no existe una directriz concreta que especifique cómo se deben alcanzar estos objetivos.

Finalmente, el Gobierno de acuerdo con la directriz 4.1 de la mencionada Directiva de Defensa Nacional, procedió en 2013 a formular la Estrategia de Seguridad Nacional. En ella se incluye como una de las líneas estratégicas de la defensa: “Fomento de la conciencia y cultura de defensa, pilares del apoyo de la sociedad española a la Defensa Nacional, prestando especial atención a la juventud” (Gobierno de España, 2013)

El conjunto de los documentos oficiales señalados permite trazar la evolución experimentada por el concepto de la cultura de defensa en España durante las últimas tres décadas, así como su relación con otros conceptos que han ido surgiendo como los de conciencia de la defensa o cultura de la seguridad, con los que está íntimamente relacionado.

En efecto, durante la primera década democrática, la cultura de la defensa se concebía como un instrumento propio de la política de defensa dirigido a lograr el apoyo social y político necesario para garantizar la eficacia en su aplicación. Se trataba de una visión proactiva que presuponía la existencia de un arraigo ciudadano incuestionable a los valores patrióticos y los principios constitucionales en los que se fundamentaban la defensa nacional y la actuación de unas FAS en proceso de renovación, pero todavía ancladas en un sistema de reclutamiento obligatorio.

Sin embargo, los cambios estratégicos internacionales tras el fin de la bipolaridad unido a una creciente oposición social al modelo de ejército de conscripción y la revisión del régimen de competencias autonómicas, reclamado por algunas de ellas, llevaron durante la década de los 90 a la convicción de los dirigentes políticos de que semejante presunción sobre el compromiso ciudadano con la defensa como política de Estado no se correspondía con la realidad.

Surgió así la necesidad de promover y consolidar una conciencia de la defensa como condición necesaria para mantener la política de la defensa nacional y la actividad de unas FAS capaces de operar tanto en España como en operaciones internacionales de pacificación. De este modo la cultura de la defensa se reorientó en su aplicación para incluir no sólo la difusión de las actividades de las FAS sino también un importante componente: la educación en la Defensa.

El cambio de modelo de las FAS españolas a comienzos del siglo XXI, consecuencia tanto de las transformaciones sociales y políticas que se estaban produciendo en el país como de los importantes cambios en los escenarios estratégicos internacionales, impusieron no sólo el correspondiente desarrollo legislativo sino también una nueva concepción de la cultura de defensa.

En esta nueva perspectiva de aproximación integral a la seguridad nacional, la política de defensa se definía como uno de sus tres pilares básicos, junto con la política exterior y la política de seguridad interior. Surgía así el concepto de cultura de la seguridad nacional que amparaba tanto la dimensión de la defensa como otros aspectos relacionados con los derechos fundamentales y las libertades de los ciudadanos, desde una perspectiva necesariamente multidimensional. Una parte significativa de la cultura de seguridad debía ser asumida por la cultura de defensa, aunque, sin duda, la trascendía ampliamente en sus objetivos, medios y actividades.

La cultura de la defensa se convertía así en un componente esencial, pero no exclusivo, de la cultura de seguridad nacional debiendo promover la realidad de unas FAS con nuevas competencias y funciones acordes con las amenazas y riesgos no convencionales establecidos en los correspondientes documentos estratégicos nacionales.

Ello es lo que queda consagrado en el Art. 5 de la Ley 36/2015 de 28 de septiembre de Seguridad Nacional, cuando dispone:

1. El Gobierno promoverá una cultura de Seguridad Nacional que favorezca la implicación activa de la sociedad en su preservación y garantía, como requisito indispensable para el disfrute de la libertad, la justicia, el bienestar, el progreso y los derechos de los ciudadanos.

2. A los efectos del número anterior, el Gobierno pondrá en marcha acciones y planes que tengan por objeto aumentar el conocimiento y la sensibilización de la sociedad acerca de los requerimientos de la Seguridad Nacional, de los riesgos y amenazas susceptibles de comprometerla, del esfuerzo de los actores y organismos implicados en su salvaguarda y la corresponsabilidad de todos en las medidas de anticipación, prevención, análisis, reacción, resistencia y recuperación respecto a dichos riesgos y amenazas.

5. LOS COMPONENTES BÁSICOS Y EL DESARROLLO DE LA CULTURA DE DEFENSA

Asumido que la dimensión cultural de la defensa se configura como parte de la cultura de seguridad nacional y que constituye un instrumento básico para dotar de plena eficacia a la política de defensa, conviene precisar sus elementos esenciales y el orden en que deben adoptarse para su adecuado desarrollo y aplicación.

Como parte de la identidad cultural de la sociedad española, la cultura de defensa se asienta en cuatro componentes básicos: 1) el conocimiento; 2) la comunicación; 3) la concienciación, y 4) el compromiso. Es lo que podríamos denominar la “estrategia de las 4C”.

Resulta imprescindible subrayar que el desarrollo y aplicación de estos cuatro componentes es de carácter jerárquico en cuanto a su importancia y sucesivo en cuanto a su aplicación, aunque, obviamente, los efectos positivos o negativos que provoque cada uno de ellos afectarán a todo el proceso en su conjunto garantizando su éxito o fracaso.

Sin duda el ser humano no puede valorar en sus decisiones ni incorporar a sus acciones aquello que ignora. Ello también es aplicable a la defensa. Por ese motivo, el primer elemento que debe definir la cultura de la defensa son sus contenidos, en particular de la defensa de España, que deben ser conocidos por la ciudadanía. Tales contenidos deben ser considerados en su doble dimensión: a) la generación del conocimiento, y b) la difusión o divulgación de ese conocimiento.

Por lo que atañe a la generación del conocimiento, resulta imprescindible incorporar a aquellos sectores de la sociedad, civiles y militares, directamente vinculados con la búsqueda, desarrollo y aplicación del conocimiento científico, sólo que en este caso referido a los aspectos estratégicos, logísticos y operativos de la defensa española. Entre ellos se encuentran los grupos de investigación creados por los centros de las FAS –Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN); Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC); etc.– pero también de las Universidades, así como de aquellos institutos y *think tanks* especializados, ya sean independientes o vinculados a los sectores público o empresarial.

La creciente complejidad y el carácter multidimensional de los escenarios estratégicos, obliga a una constante revisión y actualización del conocimiento que sustenta la política de defensa de los países y su plasmación en las correspondientes estrategias de seguridad y directivas de defensa, de las que deriva toda la orgánica, funcionalidad y operatividad de las FAS en el contexto del siglo XXI.

Ello impone la necesidad de que ese proceso de generación del conocimiento estratégico se realice por equipos multidisciplinares cívico-militares, que deben operar de forma conjunta a través de amplias redes científicas, promovidas y coordinadas a escala nacional.

Naturalmente y puesto que una parte decisiva de la política de defensa está referida a la participación de España en la seguridad y la paz internacionales, tales redes de investigación a escala nacional deben, a su vez, incorporarse activamente a otras mucho más amplias de alcance europeo y mundial, lo que requiere utilizar los procedimientos y estándares de calidad científica y técnica con los que se trabaja internacionalmente.

Pero la generación de conocimiento estratégico carece de valor si no se da a conocer tanto entre los especialistas en temas de defensa como entre la ciudadanía, aunque en ambos casos la difusión del conocimiento persigue objetivos diferentes y, por tanto, debe seguir dinámicas distintas. El principal medio de divulgación del conocimiento es la formación.

Lógicamente, la formación de especialistas en las cuestiones de defensa se realiza a través de cursos y/o seminarios avanzados dirigidos a mejorar la cualificación de dichos especialistas. En cambio, cuando se trata de la ciudadanía, la finalidad es formar en los avances en el conocimiento estratégico a personas no especializadas, lo que implica la necesidad de simplificarlo y expresarlo con un lenguaje riguroso pero sencillo y acorde con el nivel de comprensión de los colectivos que se forman. Para ello resultará especialmente útil incluir la formación en temas de defensa en la educación primaria, secundaria y superior.

El segundo elemento básico de la cultura de defensa lo constituye la comunicación social. Todo proceso de comunicación humana, ya sea interindividual o de masas, debe cumplir dos requisitos fundamentales: a) el uso de lenguajes comunes al emisor y el receptor, y b) una interpretación idéntica o análoga del contenido de los mensajes. En los inicios del siglo XXI, crecientemente condicionado por el desarrollo de una sociedad virtual articulada a través de la *World Wide Web* y las redes sociales, resulta decisiva la irrupción de la interactividad en la comunicación de masas.

Por tanto, la comunicación como instrumento de la cultura de defensa debe cumplir con los requisitos mencionados: uso de lenguajes comunes a la ciudadanía; definición clara de los contenidos para que puedan ser identificados por los públicos, y facilitar la interactividad no sólo entre las FAS y la sociedad sino también entre la propia ciudadanía en torno a los temas de la defensa nacional.

Los objetivos últimos de la comunicación sobre la defensa deben ser: lograr una comprensión de la necesidad de la defensa como parte de la seguridad de los ciudadanos frente a las amenazas y riesgos que afectan cotidianamente

a sus vidas, pero también y no menos importante, generar un sentimiento colectivo de orgullo y reconocimiento por las actividades de las FAS que refuerce el sentido de su pertenencia como parte esencial de la sociedad española.

Es necesario subrayar este último aspecto, porque es consustancial a toda cultura la conjugación de elementos cognitivos, y por tanto racionales, con otros exclusivamente emocionales. El sentimiento de participar en una identidad colectiva, es tan esencial a la cultura como el conocimiento y la racionalidad. Por ese motivo y puesto que ya hemos señalado que en la cultura española de los dos últimos siglos existe una arraigada suspicacia respecto del Estado y sus instituciones, el énfasis en el contenido emocional de la comunicación sobre la defensa no debe priorizar la identificación de las FAS con el Estado sino con la sociedad y la ciudadanía española.

Por último, esta comunicación debe estar presidida en todo momento por los principios de veracidad y transparencia. Si el principio de veracidad es sencillo de cumplir por las FAS porque está en su propio código deontológico, el de transparencia presenta dificultades cuando entra en abierto conflicto con la confidencialidad y, en ocasiones, el secreto que requieren algunas de las actividades que deben realizar, como por ejemplo las tareas de inteligencia.

Estos últimos supuestos deben ser excepcionales y limitarse a los casos en los que está en juego la seguridad nacional de un modo cierto e inminente. En otras palabras, la comunicación de defensa para ser transparente debería seguir el criterio práctico de que toda aquella información que expresamente no está prohibido difundir debe darse a conocer públicamente.

El sentido último de la aplicación de ambos principios a la comunicación sobre la defensa no es otro que el de generar y mantener la confianza ciudadana en las FAS y, por extensión, en la política de defensa adoptada por el Gobierno español. Sin esta confianza es imposible consolidar una conciencia social de defensa y sin en ella la legitimidad de la defensa se verá cuestionada, amenazando directamente su credibilidad disuasoria y su efectividad operativa.

Para que los planes de comunicación sobre la defensa sean efectivos, además de utilizar los elementos propios de la comunicación en orden a conseguir los objetivos señalados, deben también determinarse las prioridades, formas y contenidos de los mensajes, así como los medios de comunicación que deben ser empleados atendiendo al perfil de los públicos destinatarios. Por ejemplo, si la comunicación va destinada a los jóvenes, los mensajes deben ser breves –titulares o eslóganes– que incluyan imágenes –preferentemente vídeos– y difundidos a través de redes sociales y blogs.

Ello suele plantear en la práctica un falso dilema entre información y propaganda, porque efectivamente todos los medios de comunicación social y todos los planes de comunicación contemplan el uso de ambos tipos de mensajes pues cada uno de ellos tiene una función propia y bien definida en la comunicación humana. Mientras la noticia informativa tiene como misión difundir conocimiento entre los públicos, la propaganda tiene como función reforzar o debilitar las convicciones y creencias dominantes en la opinión pública para influir así en las conductas individuales y/o colectivas.

En el caso de la comunicación sobre la defensa, la información noticiosa facilita el conocimiento y comprensión por la opinión pública de las actividades y la realidad de las FAS españolas, mejorando su valoración social, mientras que la propaganda debe dirigirse a potenciar la confianza en la política de defensa a través del sentimiento de identificación y mutua pertenencia entre las FAS y la ciudadanía. El único requisito exigible a la propaganda sobre la defensa es que la opinión pública pueda reconocerla como tal propaganda y no se presente como información noticiosa. Por ejemplo, la publicidad institucional de las FAS cumple claramente este criterio.

La adecuada conjugación del conocimiento y la comunicación sobre la defensa constituye la matriz sobre la que se genera y descansa la conciencia social de la defensa. En contra de lo que se suele afirmar, incluso en algunos de los documentos oficiales señalados, la conciencia social de la defensa no consiste sólo en conocer y comprender la importancia de las FAS y sus actividades como parte de la política de defensa sino que también incluye la creencia en su necesidad y, como consecuencia de ella, la firme convicción colectiva de que apoyar a las FAS en sus actividades, garantizando sus competencias y los medios necesarios para una adecuada y eficaz defensa nacional, es fundamental para el desarrollo y bienestar de la propia sociedad española.

Así considerada, la gestación y consolidación de una conciencia social de la defensa requiere un largo período de tiempo, ya que para ser efectiva debe alcanzarse y mantenerse no sólo a pesar de los cambios de Gobierno, propios de un sistema democrático como el español, sino también entre las sucesivas generaciones.

Esta conciencia social de la defensa es la que sustenta el último de los componentes de la cultura de defensa: un compromiso activo de los españoles con la defensa nacional.

Para lograrlo es condición necesaria, aunque no suficiente, alcanzar un pacto político que garantice a largo plazo la continuidad de la defensa nacional

sin alteraciones sustanciales a pesar de las diferencias ideológicas, la alternancia política o los cambios en legales e institucionales del Estado.

En el caso de España este pacto rara vez se ha planteado explícitamente por el Gobierno a los partidos de la oposición, y aunque existe un amplio acuerdo implícito entre los dos principales partidos, dicho acuerdo no suele ser secundado por otros partidos minoritarios –partidos nacionalistas, comunista, etc.–, lo que ha obligado a los sucesivos gobiernos españoles a desarrollar la política de defensa y la modernización de las FAS aprovechando las mayorías absolutas en el Congreso.

Es importante comprender que el compromiso activo de la sociedad española con la defensa y las FAS encuentra su principal obstáculo en las discrepancias entre los partidos políticos y en el distorsionado discurso ideológico antimilitarista, constantemente propagado por algunos colectivos, ignorando la alta valoración que reciben las FAS y los cuerpos de seguridad del Estado por parte de la sociedad.

De acuerdo con los resultados de la última encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas sobre las FAS y la defensa, realizada el 12 de septiembre de 2015, el 60,9% tenía una opinión muy buena o buena frente al 7,7% que la tenía mala o muy mala. Sin embargo, al preguntar sobre el presupuesto de defensa el 25,3% lo consideraba excesivo frente al 12,9% que lo estimaba insuficiente con un 37,3% de encuestados que no sabía valorarlo. (Centro de Investigaciones Sociológicas, 2015)

Pero no debemos olvidar o menospreciar que hay una parte importante del compromiso social con la defensa y las FAS españolas que tiene unas raíces emocionales que, con frecuencia, se solapan y distorsionan el conocimiento que se tiene de ambas.

En efecto el sentimiento popular de identificación con las FAS y la defensa está estrechamente incorporado como parte de un sentimiento patriótico nacional que en el caso español está seriamente amenazado desde algunas de las propias instituciones del Estado, de ámbito regional o local, además de ser atacado o menospreciado públicamente por ciertos grupos y medios de comunicación, al amparo de una concepción de la libertad de expresión poco respetuosa con el sentimiento nacional de la mayoría de los españoles.

La recuperación de ese sentimiento mediante la normalización de sus expresiones públicas, singularmente los símbolos nacionales como la bandera, el escudo o el himno, es otra de las condiciones necesarias para restaurar el compromiso activo con la defensa española. Esta es una labor esencial de la

cultura nacional que todavía no se ha abordado de una forma sistemática y continuada desde los poderes públicos y, por tanto, seguirá lastrando las medidas adoptadas en el marco de la cultura de seguridad y defensa.

Finalmente, el compromiso social activo con la defensa requiere reforzar aquellas medidas institucionales que ya existen y que se orientan a canalizar la actuación de cuantas personas y/o grupos ya están comprometidos. Entre ellos merecen destacarse los reservistas voluntarios. Este colectivo ciudadano constituye el principal activo social asociado a las FAS con que cuenta la defensa nacional y, naturalmente, podría y debería ser movilizado también para difundir la cultura de defensa en los ámbitos de la divulgación del conocimiento, por ejemplo mediante la organización de actividades en los centros de enseñanza media y superior, y de la comunicación, por ejemplo a través de la creación de blogs y de la habitual interactividad en las redes sociales.

La adopción de un programa proactivo, coordinado y planificado desde el Ministerio de Defensa, de nuevas actividades de los reservistas voluntarios en materia de la cultura de defensa que reforzase cotidianamente las acciones de visibilidad que las FAS realizan ocasionalmente –días de las FAS, jornadas de puertas abiertas, etc.– daría una mayor presencia social y mediática a una parte de la ciudadanía comprometida con la defensa nacional que hasta ahora ha sido la gran ignorada en nuestro país.

6. CONCLUSIÓN

La cultura de defensa en España ha gozado, en las tres últimas décadas, de un decisivo reconocimiento jurídico y apoyo institucional que le ha permitido evolucionar conceptualmente y progresar funcionalmente, logrando así ampliar el conocimiento y la comunicación entre las FAS y la sociedad hasta alcanzar la consolidación de una conciencia de defensa y una valoración positiva de la mayoría de los españoles.

Sin embargo, estos importantes avances no terminan de materializarse en un compromiso nacional activo en favor de la política de defensa por la concurrencia de diversos factores, como son la falta de un consenso político duradero entre los principales partidos y un arraigado escepticismo en la cultura nacional respecto de las elites dirigentes del Estado, alimentado por un discurso ideológico antimilitarista y la actividad de algunas instituciones regionales.

Aunque desde el punto de vista estratégico la integración de la política de defensa en el marco de la seguridad es coherente con la evolución de las amenazas y los riesgos en el siglo XXI, la cultura de defensa debería mantener su identidad diferenciada para evitar falsas percepciones de la ciudadanía, como ya ocurrió cuando se asoció básicamente a la actividad humanitaria de las FAS en las misiones internacionales ignorando otras no menos importantes funciones como la defensa territorial o la protección de la unidad nacional.

Se impone por tanto una actualización de la cultura de defensa española en las cuatro dimensiones que la sustentan: el conocimiento de la defensa; una adecuada comunicación con la sociedad; el fortalecimiento de la conciencia nacional de la defensa y un renovado compromiso social activo con ella, incluidos los componentes emocionales como el sentimiento patriótico.

Sin este nuevo impulso de la cultura de defensa, España seguirá viviendo en la contradicción de disponer unas excelentes FAS profesionales, con una alta valoración social, pero a las que se les niega el reconocimiento público merecido y los medios materiales y financieros mínimos necesarios para adecuarse a los requerimientos de la defensa nacional de nuestros días.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AVILÉS, J. (mayo 2002). Por un concepto amplio de seguridad, *Revisión de la Defensa Nacional. Monografías del CESEDEN*, 55, pp. 17-45.
- CALDUCH, R. (enero-abril. 2006). Aplicación de indicadores en las relaciones internacionales: Índice de Inseguridad Política Nacional, *Relaciones Internacionales*, 94, pp. 45-77.
- CALDUCH, R. (2007). Conflictos internacionales culturales y violencia terrorista, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gastéiz, 2006*. Bilbao: Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, pp. 22-80.
- CALDUCH, R. (2015). Guerra y paz en la política exterior española. Entre la neutralidad, la no intervención y la ruptura del consenso exterior. De las guerras mundiales a la guerra de Irak. M. Hernández (coord.), *Historia de la Política Exterior Española en los siglos XX y XXI*. Vol. 1. Madrid: Ediciones CEU, pp. 83-110.
- DÍEZ NICOLÁS, J. (1999). *Identidad Nacional y Cultura de Defensa*. Madrid: Síntesis.
- HURD, I. (1999). Legitimacy and Authority in International Politics. *International Organization*, vol. 53, 2, pp. 379-408.
- HURRELL, A. (2005). Legitimacy and the use of force: can the circle be squared? *Review of International Studies*, 31, pp. 5-32.

- ROSENAU, J. N. (1979). Le touriste et le terroriste ou les deux extrêmes du continuum transnational. *Études Internationales*, vol. 10, 2, pp. 219-252.
- TOYNBEE, A. J. (1970). *A Study of History. Abridgemente*. Londres: Royal Institute of International Affairs y Oxford University Press [Traducción al castellano de Luis Alberto Bixio. *Estudio de la Historia*. Madrid: Alianza, 3 vols.].

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (septiembre,2015) *La defensa nacional y las Fuerzas Armadas (XI). Distribuciones Marginales. Estudio n.º 3110*. http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3100_3119/3110/es-3110mar.pdf
- COSIDÓ, I. *Cultura de defensa, gasto militar y Fuerzas Armadas*. (Informe). Madrid: Instituto de Seguridad y Cultura. <http://www.infodefensa.com/archivo/files/Cultura-de-Defensa-gasto-militar-y-Fuerzas-Armadas-en-España.pdf>
- INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (1997) *Fuerzas Armadas y Sociedad Civil. Conflicto de valores. Cuadernos de Estrategia*, 89.
- INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (2010) *Informe sobre los resultados de la encuesta defensa nacional y fuerzas armadas*.
- LAGUNA, F. (2014) Reflexiones sobre el problema de la cultura de defensa. *Documento Opinión* 132/2014. pp. 1-14. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO132-2014_Reflexiones_CulturaDefensa_Fco.Laguna.pdf
- MARSAL, J. (2016) Evolución histórica de la cultura de defensa en España. *Documento Opinión* 26/2016. pp. 1-17. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO26-2016_Cultura_SegDef_JordiMarsal.pdf
- MINISTERIO DE DEFENSA *Libro Blanco de la Defensa 2000*. Madrid, Centro de Publicaciones. <http://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/libro-blanco-defensa-2000.pdf>
- Revisión Estratégica de la Defensa, 2003. <http://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/revision-estrategica>

REFERENCIAS NORMATIVAS

- Directiva de Defensa Nacional 1/92 del 27 de marzo de 1992.
- Directiva de Defensa Nacional 1/96 del 20 de diciembre de 1996.
- Directiva de Defensa Nacional 1/2000 del 1 de diciembre de 2000.
- Directiva de Defensa Nacional 1/2004 del 30 de diciembre de 2004.
- Directiva de Defensa Nacional 1/2008 de 30 de diciembre de 2008.

- Directiva de Defensa Nacional 1/2012 de 31 de julio de 2012.
- Estrategia española de seguridad. *Una responsabilidad de todos*. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/EstrategiaEspanolaSeguridad_junio2011.pdf
- Estrategia de Seguridad Nacional 2013. *Un proyecto compartido*. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/Estrategia_Seguridad_Nacional_2013.pdf
- Ley Orgánica 6/1980 de 1 de julio por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar.
- Ley 17/1999 de 18 de mayo de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas.
- Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre de la Defensa Nacional.
- Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar.
- Ley 36/2015 de 28 de septiembre de Seguridad Nacional.
- Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016. http://www.idi.mineco.gob.es/stfls/MICINN/Investigacion/FICHEROS/Plan_Actuacion_Anual_2016.pdf
- Real Decreto 383/2011, de 18 de marzo del Reglamento de Reservistas de las Fuerzas Armadas.

CAPÍTULO 5

EDUCACIÓN DE LA DEFENSA

FRANCISCO JAVIER CASAS ÁLVAREZ

*Director de la División de Coordinación y Estudios de Seguridad y Defensa de la
SEGENPOL*

4 de abril de 2018

RESUMEN

Sensibilizar a la sociedad española sobre la importancia de la defensa como instrumento para garantizar la paz, la seguridad, el bienestar y el disfrute de los derechos que contempla nuestra Constitución, requiere incorporar al sistema educativo unos conceptos básicos que permitan a los escolares conocer y apreciar esos valores. Se hace un recorrido de los pasos que se han ido dando en esa dirección desde que la Ley Orgánica de Educación creó en el año 2006 la asignatura Educación para la Ciudadanía y los derechos humanos. Se recogen las recomendaciones hechas por el Senado instando al Gobierno a incorporar temas relacionados con la defensa y las misiones de las Fuerzas Armadas en los distintos niveles educativos, y se señalan las actuaciones puestas en marcha por los Ministerios de Educación y Defensa en Educación Primaria y Secundaria, así como las posibles nuevas iniciativas a adoptar con este objetivo.

Palabras clave: *Defensa, enseñanza, paz, valores, Fuerzas Armadas.*

ABSTRACT

Raising awareness of the spanish society about the importance of defence, as an instrument to guarantee peace, security, wellbeing and the constitutional rights, requires the introduction of basic concepts in the educational system, to allow young students to know and appraise those values. Steps taken in that direction, since the subject Education for Citizenship and human rights was created by the Education Law in 2006, are duly described. The recommendations made by the Senate, urging the Government to incorporate issues related to the defence and the missions of the Armed forces at different educational levels, including the actions put in place by the Ministries of Education and Defence in Primary

and Secondary Education, are also explained, as well as possible new initiatives to be undertaken with this aim.

Keywords: *Defence, education, peace, values, Armed Forces.*

1. INTRODUCCIÓN

Con un título que tiene mucha relación con este capítulo escribí un artículo para la Revista Española de Defensa, publicado en el mes de julio de 2013, en el que explicaba la importancia de hacer una apuesta a largo plazo, a partir de las nuevas generaciones de estudiantes, para reforzar el interés de la sociedad española por la defensa. Una convicción que a algunos nos ha motivado especialmente, que ha guiado la actuación de la Secretaría General de Política de Defensa en materia de fomento de la cultura de defensa en estos últimos años, y en la que he tenido la fortuna de poder aportar mi modesta contribución.

Bien es cierto que las líneas generales y el enfoque que debía inspirar estas actuaciones en la Educación Primaria y Secundaria fueron diseñadas a partir de 2005 por la Asociación de Diplomados en Altos Estudios de la Defensa Nacional (ADALEDE), en una estrategia que coordinó adecuadamente con la Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa, y que contó con el apoyo del ministro de Defensa, del jefe del Estado Mayor de la Defensa y, en último extremo, del Ministerio de Educación a través de su secretario general de Educación y del director general de Educación e Innovación Educativa.

Nos proponemos en este artículo explicar qué pasos se han ido dando en esta materia en los últimos años y cuál es el estado actual de la cuestión, en un momento en el que cabe estar razonablemente esperanzados, por la naturalidad con la que en muchos medios de comunicación se recogen las medidas que se vienen poniendo en marcha para que los estudiantes de Primaria y Secundaria conozcan la importancia de la defensa como uno de los pilares en que se asienta la seguridad, imprescindible para garantizar el bienestar de los ciudadanos. Terminaremos apuntando algunas ideas sobre los pasos adicionales que podrían darse para consolidar esta política.

2. LA ASIGNATURA EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA ABRE UNA GRAN OPORTUNIDAD

Desde que, al inicio de 2005, el borrador de la Ley Orgánica de Educación anunció la creación de una nueva asignatura en nuestro sistema educativo, con el objetivo de preparar a los alumnos para el ejercicio de una ciudadanía responsable y solidaria, la Asociación de Diplomados en Altos Estudios de la Defensa Nacional (ADALEDE) consideró que se trataba del momento idóneo para proponer que se incluyeran en nuestro sistema educativo unos conceptos básicos sobre el papel de la defensa al servicio de la sociedad, y como instrumento para alcanzar la paz, impulsando así un cambio cualitativo en la conciencia de defensa de la sociedad española.

La Ley Orgánica de Educación 2/2006 señalaba, en efecto, que la asignatura Educación para la Ciudadanía y los derechos humanos en la enseñanza Primaria y el primer ciclo de la Educación Secundaria, tenía como objetivo preparar a los jóvenes para el ejercicio de una ciudadanía democrática, ayudándoles a conocer y valorar críticamente las realidades del mundo contemporáneo y a adquirir así una conciencia cívica responsable, inspirada en los valores de la Constitución española.

Al proponer la creación de la nueva asignatura Educación para la Ciudadanía y los derechos humanos, el Ministerio de Educación planteaba facilitar a los jóvenes “elementos que les permitan comprender el mundo que les rodea y apreciar los valores asociados a la convivencia democrática y a la solidaridad”. La orientación de la nueva asignatura hacia la formación en valores cívicos y democráticos llevó a la ADALEDE, que agrupa a civiles y militares diplomados en los cursos de Defensa Nacional que organiza el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), a la convicción de que valía la pena realizar un intenso trabajo con el fin de que el Ministerio de Educación asumiera que uno de esos valores es el de la defensa, entendida como un compromiso activo, cívico y solidario, al servicio de la paz.

Con el título de *La defensa, la paz y el sistema educativo* ADALEDE organizó en diciembre de 2005 una primera jornada de debate sobre ese tema, en un lugar neutro como es la sede de la Asociación de la Prensa de Madrid, con ponentes de reconocido prestigio, y todos ellos se mostraron favorables a la idea de introducir estos conceptos en la nueva asignatura. El Documento de Conclusiones de la Jornada titulado *El valor de la paz y la defensa al servicio de la paz como valores a incorporar al sistema educativo* se entregó en enero

de 2006 al Ministerio de Educación y mereció una positiva acogida por parte de la Secretaría General de Educación.

Ello hizo que ADALEDE fuera formalmente invitada a participar en los debates junto a un grupo de entidades que habían hecho llegar al Ministerio de Educación propuestas para la incorporación de contenidos en la nueva asignatura. La primera reunión de este grupo, celebrada el 28 de febrero de 2006, supuso un verdadero examen para los representantes de la Asociación, que tuvieron, no solo que convencer a las autoridades del Ministerio de Educación de la oportunidad e interés de sus propuestas, sino también “desactivar” los recelos expresados en público por varias ONG, invitadas asimismo a presentar iniciativas sobre los contenidos.

En paralelo, y con el fin de aportar argumentos empíricamente contrastados, un grupo de catedráticos miembros de ADALEDE había venido trabajando en una importante “Encuesta sobre la actitud de los jóvenes universitarios ante la defensa”, en la que participaron 301 jóvenes entre 18 y 25 años, y cuyos resultados mostraban la necesidad de que el sistema educativo pudiera proporcionar a los jóvenes, en un período académico anterior a su acceso a la universidad, elementos que les permitan conocer y debatir los aspectos básicos sobre qué es la defensa nacional, de qué amenazas nos defienden las Fuerzas Armadas, y cómo lo hacen.

Las propuestas de ADALEDE para la nueva asignatura giraban en torno a la idea de que los jóvenes deben conocer y debatir el valor que tiene la defensa como un servicio esencial para la comunidad, cívico y solidario, al servicio de la paz, de acuerdo con los postulados de nuestra Constitución, y que para ello deben conocer las misiones internacionales de paz que las Fuerzas Armadas (FAS) de España llevan a cabo, y reflexionar sobre la legitimidad en el uso de la fuerza y los límites que impone la ética y el derecho internacional humanitario.

Las negociaciones tras la entrega en junio de 2006 por el Ministerio de Educación del primer borrador, en el que se incorporaba ya en el currículo de la nueva asignatura el valor de la defensa al servicio de la paz, no fueron en modo alguno fáciles y se prolongaron a lo largo de 2006. El resultado de ese esfuerzo fue, sin embargo, positivo, y para dar a conocerlo ADALEDE convocó una nueva jornada de debate en el CESEDEN, el 12 de diciembre de 2006, con la negociación ya concluida, “El valor de la defensa, como compromiso cívico y solidario al servicio de la paz, en el sistema educativo” y en la que participaron el propio secretario general de Educación, altos cargos de

Defensa, y representantes de las Consejerías de Educación de las Comunidades autónomas de Madrid y de Andalucía, de distinto signo político, todos ellos con valoraciones muy positivas sobre el enfoque que se estaba dando a esta materia.

En efecto, unos días antes de esta jornada, el Boletín Oficial del Estado del 8 de diciembre de 2006 había publicado el Real Decreto que establecía las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria y recogía entre los contenidos de la asignatura Educación para la Ciudadanía y los derechos humanos “La seguridad integral del ciudadano. Valoración de la defensa como un compromiso cívico y solidario al servicio de la paz” (Bloque 3). Entre los Criterios de evaluación el Real Decreto señalaba “Explicar el papel que cumplen los servicios públicos en la vida de los ciudadanos y mostrar actitudes cívicas en aspectos relativos a la seguridad vial, a la protección civil, a la defensa al servicio de la paz y a la seguridad integral de los ciudadanos” (Criterio 7). Así, la defensa quedaba positivamente configurada como un servicio público, de entre los que presta el Estado a los ciudadanos.

Y pocos días después, el 5 de enero de 2007, el BOE publicaba también el Real Decreto que fijaba las enseñanzas mínimas de la citada asignatura para la Educación Secundaria Obligatoria (cursos 1.º, 2.º y 3.º), señalando entre sus objetivos:

Conocer las causas que provocan la violación de los derechos humanos, la pobreza y la desigualdad, así como la relación entre los conflictos armados y el subdesarrollo, valorar las acciones encaminadas a la consecución de la paz y la seguridad y la participación activa como medio para lograr un mundo más justo (Objetivo 10).

En cuanto a los contenidos de la asignatura para este nivel educativo se disponía “Los conflictos en el mundo actual: el papel de los organismos internacionales y las Fuerzas Armadas de España en misiones internacionales de paz. Derecho internacional humanitario. Acciones individuales y colectivas en favor de la paz” (Bloque 5).

El mismo Real Decreto 1631/2006 establecía también las enseñanzas mínimas para la asignatura Educación Ético-Cívica, del 4.º curso de la Educación Secundaria Obligatoria, y fijaba entre sus objetivos “Conocer (...) la relación entre los conflictos armados y el subdesarrollo, valorar las acciones encaminadas a la consecución de la paz y la seguridad” (Objetivo 10). El correspondiente contenido se definía como “...los conflictos armados y la

actuación de la comunidad internacional en su resolución. Operaciones para establecer, mantener o consolidar la paz. La defensa al servicio de la paz. La cultura de la paz” (Bloque 5).

En buena medida las propuestas de ADALEDE habían encontrado ubicación en los reales decretos que fijaban los contenidos mínimos de la asignatura, con un enfoque que algunos hubieran querido que fuera más allá, pero que la realidad del momento aconsejó orientar hacia la conceptualización de la defensa como un servicio público a los ciudadanos para garantizar su bienestar, reflejo del compromiso cívico y solidario de la sociedad española con la paz. De esta manera se subrayaba el papel de las Fuerzas Armadas de España como promotoras de la paz, la estabilidad en el mundo e instrumento para romper la espiral violencia-subdesarrollo en que se mueven no pocos países.

Podríamos resumir los contenidos propuestos en las siguientes ideas:

- La seguridad y la paz son condición necesaria para garantizar el bienestar de los ciudadanos y para que la sociedad pueda desarrollar sus capacidades y potencialidades.
- La defensa es un servicio público que presta el Estado, al igual que otros que suministra a la colectividad, como son la seguridad ciudadana, la seguridad vial, los transportes, la sanidad o la enseñanza.
- Conflicto bélico y subdesarrollo van unidos. La quiebra de la paz alimenta la espiral del subdesarrollo económico y social.
- España está comprometida con la paz, según establece nuestra Constitución. La defensa no es solo un instrumento al servicio del interés nacional, sino también de la paz mundial.
- Nuestras Fuerzas Armadas asumen la tarea de la defensa de España, de su ordenamiento constitucional y contribuyen a la seguridad en el mundo en misiones internacionales autorizadas por nuestro Parlamento.
- La cultura de la paz y la incorporación de los valores de la no violencia son elementos muy importantes a transmitir en la enseñanza, pero estos conceptos no deben llevar a planteamientos paralizantes cuando están en juego la vida y el disfrute de los derechos humanos de los más débiles. En ese caso hay que imponer el respeto de los derechos fundamentales, incluso utilizando la fuerza. Cultura de paz y cultura de defensa son conceptos complementarios, no incompatibles.

En los primeros meses del año 2007 tuvo lugar la discusión sobre los contenidos de la asignatura equivalente para el nivel de Bachillerato, Filosofía y Ciudadanía. Y ahí el Ministerio de Educación, al anunciar ADALEDE que presentaría propuestas de contenidos, expresó su sorpresa y reticencias. La propuesta de ADALEDE consistía en incluir un epígrafe que, en coherencia con los contenidos incorporados en los niveles educativos anteriores, suscitara la reflexión de los alumnos acorde con su edad, con el siguiente enunciado “La legitimidad de la acción del Estado para defender los valores democráticos, los derechos humanos y la paz”.

No fue fácil el debate y ADALEDE tuvo que pedir la intervención directa del ministro de Defensa José Antonio Alonso que, en carta de 27 de junio a la ministra de Educación, apoyó el referido texto. Pocos días después, el 2 de julio de 2007 la ministra de Educación, Mercedes Cabrera, confirmaba por carta al ministro de Defensa la incorporación literal de esa propuesta en la nueva asignatura.

Así, el 6 de noviembre de 2007 el Boletín Oficial del Estado completaba la publicación de los reales decretos que fijaban los contenidos de la nueva asignatura, al recoger la nueva estructura del Bachillerato y fijar las enseñanzas mínimas para la asignatura Filosofía y Ciudadanía. El apartado 5 de los contenidos Democracia y Ciudadanía, señalaba: “Legitimidad de la acción del Estado para defender los valores democráticos, los derechos humanos y la paz”.

De esta manera se completaba el hilo conductor propuesto para que los escolares conocieran suficientemente los fundamentos y la organización del Estado democrático, y los mecanismos para restablecer la paz cuando ésta se quiebra por conflictos o guerras, sus trágicas consecuencias, y la labor que realizan las Fuerzas Armadas para garantizar la paz. Los contenidos incorporados a la nueva asignatura fueron considerados por la mayoría de la opinión pública como un avance muy positivo.

Con el fin de prestar un apoyo a los enseñantes encargados de impartir estas asignaturas y a la comunidad educativa en general, poco conocedora de los elementos básicos de la defensa nacional, y a sugerencia de las propias autoridades del Ministerio de Educación, ADALEDE preparó, con la inestimable ayuda de expertos en temas de defensa y de pedagogos, una propuesta curricular de objetivos, contenidos y criterios de evaluación para la enseñanza de esta materia en los diversos cursos en los que iba a impartirse la nueva asignatura Educación para la Ciudadanía y los derechos humanos.

Este documento, que mereció la conformidad del Ministerio de Educación, fue editado por el Ministerio de Defensa en noviembre de 2007 –nada más publicarse el último Real Decreto–, con el título:

La defensa, compromiso cívico y solidario al servicio de la paz. Propuesta de desarrollo, en este apartado, de los contenidos curriculares establecidos en los reales decretos que fijan las enseñanzas mínimas en la Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, para uso de los profesionales de la enseñanza.

3. PUESTA EN MARCHA DE LA NUEVA ASIGNATURA Y DE LOS CORRESPONDIENTES LIBROS DE TEXTO

La introducción de la nueva asignatura Educación para la Ciudadanía no estuvo exenta de polémica, aunque no precisamente en relación con los contenidos que hemos analizado, referidos a la defensa y las Fuerzas Armadas, que fueron asumidos con naturalidad desde buena parte de los sectores sociales y políticos. Solo detectamos abierto rechazo a estos contenidos desde colectivos extremistas libertarios, en la web.

Pero entonces se abría un segundo frente. Los reales decretos fijaban, como hemos visto, los contenidos mínimos de las asignaturas, con unos enfoques que evitaban –al menos en teoría– mensajes ambiguos sobre la materia que pudieran ser interpretados incorrectamente en determinados ámbitos de la comunidad educativa, pero debíamos estar seguros de ello.

Las editoriales especializadas en libros de texto tienen una influencia enorme en la impartición de los contenidos de las asignaturas, en especial de aquellas referidas a las ciencias sociales, la historia o, como era este caso, los valores cívicos. Por ello nos planteamos llevar a cabo una acción intensiva ante las editoriales más importantes en el sector de los libros de texto y, en una acción concertada entre ADALEDE y la Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa, visitamos a los responsables de la confección de los libros correspondientes a la nueva asignatura, encontrando una cierta receptividad y agradeciendo que se les proporcionara documentación y elementos de análisis para facilitar su labor.

Fueron pocos los testimonios que nos llegaron con posterioridad procedentes de centros escolares sobre la realidad de la puesta en marcha de la nueva asignatura en relación con los contenidos referidos a la defensa y su

impartición en los distintos niveles educativos, pero no parece que se presentaran especiales dificultades. Para conocer con rigor cual era la situación nada nos pareció más útil que analizar los contenidos de los libros de texto una vez transcurridos algunos años desde la puesta en marcha de la asignatura Educación para la Ciudadanía, con sus distintas denominaciones en función de los niveles educativos.

Así, en mayo de 2012 el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) publicó un estudio del autor de este artículo titulado *La Defensa en los libros escolares de la asignatura Educación para la Ciudadanía*, en el que se analizaba la forma como las editoriales habían incorporado en sus libros de texto los contenidos mínimos fijados por los reales decretos.

En lo que se refiere a la enseñanza primaria, analizamos diez libros de texto, y pudimos concluir que, con importantes matices, y a pesar de las dificultades que se experimentaron para introducir en la enseñanza primaria el concepto básico de la defensa como un compromiso cívico y solidario al servicio de la paz, estos contenidos se habían ido incorporando en las aulas poco a poco, pero con naturalidad.

Algunas editoriales se habían identificado de manera pertinente con el contenido de los reales decretos y, entre ellas señalaremos de manera especial a BRUÑO, ANAYA, EDEBE y SANTILLANA, aunque el tratamiento fuera algo irregular. En cuanto a las editoriales CASALS, VICENS VIVES y EDELVIVES pudimos afirmar que no habían interiorizado adecuadamente esos contenidos –en algún caso el mensaje estaba claramente alterado– y, por su parte, EVEREST, LA GALERA y S.M. debían aún incorporar en sus libros de texto la defensa al servicio de la paz como parte del temario de los alumnos de Primaria.

En la Educación Secundaria Obligatoria, cursos 1º, 2º y 3º, analizamos también diez libros de texto, de otras tantas editoriales, y pudimos establecer que la mayoría de los libros de texto de las editoriales analizadas habían comprendido bien los objetivos que se pretendían en esta materia, lo que sin duda estaría permitiendo que los alumnos de los tres primeros cursos de ESO conocieran adecuadamente, en líneas generales, las misiones de paz en las que intervienen las Fuerzas Armadas de España, y la manera en que con su actuación luchan por la paz en el mundo y garantizan nuestra seguridad.

En particular ANAYA, BRUÑO, S.M., EDITEX, EVEREST, EDEBE y MC GRAW HILL –ésta última con algún mensaje contradictorio– incorporaban contenidos y mensajes adecuados, aunque fuera de manera irregular.

LABERINTO no hacía mención alguna a la participación de las Fuerzas Armadas de España en misiones de paz y tanto VICENS VIVES como EDELVIVES hacían unos alegatos pacifistas radicales basando su mensaje en esta materia en la necesidad de cambiar las conciencias antes de intervenir por la fuerza en conflicto alguno, aunque se trate de evitar males mayores o violaciones de derechos humanos.

Respecto de la asignatura Educación Ético-Cívica de 4.º Curso de la Educación Secundaria Obligatoria, nuestro análisis se centró en doce libros de texto y comprobamos que el tratamiento que los libros disponibles para esta asignatura ofrecían del contenido y de los objetivos fijados por el Real Decreto era muy dispar. Las editoriales LABERINTO, EDITEX y BRUÑO habían incorporado correctamente los valores a transmitir en relación con esta materia, al igual que las editoriales EDEBE y EVEREST, si bien éstas últimas de una manera menos profunda y ANAYA lo hacía de forma muy sucinta.

Las demás editoriales analizadas, MC GRAW HILL, S.M., EDELVIVES, AKAL, TEIDE, ALMADRABA desarrollaban de manera insuficiente los contenidos previstos en el Real Decreto. Además, las tres últimas lo hacían con una perspectiva antimilitarista, muy respetable pero que no respondía en modo alguno a lo previsto en la norma legal e introducían valoraciones que se desviaban de los objetivos previstos por el legislador.

Finalmente, en la asignatura Filosofía y Ciudadanía, de Bachillerato, también analizamos doce libros de texto. Prácticamente todos ellos abordaban de una u otra manera aspectos relacionados con la legitimidad del Estado para defender la paz, los derechos humanos y los valores democráticos, aunque el resultado era aquí bastante irregular.

Se trataba ciertamente de unos conceptos que complementaban la lógica de los niveles educativos anteriores: el Estado debe garantizar la paz y la seguridad a sus ciudadanos, actuar solidariamente para mantener la paz en el mundo y para ello tiene el monopolio del uso de la fuerza y la legitimidad para disponer de unas Fuerzas Armadas capaces de actuar. Pero los contenidos de los libros de texto tendían a suscitar la reflexión teórica y no todas las editoriales los interpretan de la misma manera.

Las editoriales SANTILLANA, ANAYA, LABERINTO, EDITEX, ALMADRABA y S.M. eran probablemente las que mejor habían interpretado los objetivos y contenidos del Real Decreto en esta materia. TEIDE, MC GRAW HILL, VICENS VIVES y OCTAEDRO incorporaban análisis muy sucintos

sobre la materia y AKAL no interpretaba adecuadamente los contenidos del Real Decreto. BRUÑO, por su parte, no abordaba el tema.

Como resultado de este análisis, pudimos extraer unas conclusiones de entre las que destacamos las más relevantes para el artículo que ahora nos ocupa:

- Frente a la situación anterior, la asignatura Educación para la Ciudadanía y los derechos humanos, en sus diferentes denominaciones para los distintos niveles educativos, fue un instrumento de enorme importancia para introducir entre los jóvenes alumnos de la enseñanza obligatoria, nociones básicas sobre la necesidad de que el Estado garantice la seguridad a sus ciudadanos por medio de unas Fuerzas Armadas que han de ser sufragadas con el dinero de todos, al igual que ocurre con los demás servicios públicos.
- A pesar del tratamiento irregular que del tema hacían las distintas editoriales, pudimos concluir que el balance general era positivo. Aproximadamente la mitad de los libros de texto analizados incorporaban adecuadamente los contenidos de los Reales Decretos. Tal vez una cuarta parte lo hacían de forma excesivamente escueta y el resto interpretaba de manera incorrecta los contenidos, transmitiendo una visión inadecuada a los alumnos. Ello podía ser considerado, en conjunto, un éxito si lo comparábamos con la situación anterior, en la que el tema de la defensa o las Fuerzas Armadas era algo ajeno a las aulas y la desinformación se prestaba a una fácil desafección hacia todo lo que significara apoyar la acción de los ejércitos.
- A finales de los años 90 un sector importante de la comunidad educativa –profesores y padres– había contemplado con alarma –mostrando su rechazo– un intento por parte del Ministerio de Defensa para poder dar a conocer en los centros educativos la labor de las Fuerzas Armadas y los objetivos de la defensa en España. Sin embargo, el progresivo aprecio que, con posterioridad, la sociedad española viene mostrando hacia sus militares hizo que en 2007 los planteamientos de la nueva asignatura fueran incorporados con naturalidad, entendiendo que son parte de los servicios públicos que el Estado presta a los ciudadanos.
- Del análisis de los libros de texto de las editoriales que aparecen citadas en este trabajo podemos concluir que el libro promovido por ADALEDE, y editado en 2007 por el Ministerio de Defensa, con la

aprobación del Ministerio de Educación, titulado *La Defensa, compromiso cívico y solidario al servicio de la paz*, sí resultó de utilidad, ya que hemos comprobado que diversos conceptos, contenidos y referencias del citado libro, han sido incluidos en algunos de los libros de texto analizados.

- El tratamiento desigual que algunas editoriales habían dado a los distintos temas incluidos en los diferentes niveles educativos, mostró la necesidad de llevar a cabo los oportunos contactos con las diferentes editoriales, a fin de conocer sus necesidades en esta materia o debatir, cuando procediera, sobre aspectos conceptuales que tal vez no habían sido suficientemente explicitados en los reales decretos y merecían alguna aclaración. Si bien, en términos generales, habíamos detectado una cierta coherencia dentro de la misma editorial, en ocasiones los mensajes en esta materia varían en los distintos niveles educativos, debido al criterio de cada autor, no siempre coincidente con los otros a los que la editorial había encomendado la redacción de sus propios textos.

4. REVISIÓN DE LA ASIGNATURA EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA Y LOS DERECHOS HUMANOS

En los primeros meses de 2012, el Ministerio de Educación del nuevo Gobierno anunció su voluntad de modificar la asignatura Educación para la Ciudadanía –que se denominaría Educación Cívica y Constitucional una vez se aprobara la nueva Ley Orgánica de Educación– y que, entre tanto, se introducirían pequeños cambios en el currículo de la asignatura. El Secretario General de Política de Defensa (SEGENPOL) hizo llegar a la Secretaria de Estado de Educación, en abril de ese año, su interés en colaborar en la fijación de cualquier nuevo contenido que fuera a incorporarse a la asignatura en los temas relativos a la defensa.

En mayo de ese mismo año el SEGENPOL remitió a la Secretaria de Estado de Educación una propuesta de mejora de los contenidos relativos a la defensa, y lo formulaba de esta manera:

...convendría que, sin perder los aspectos esenciales que figuran ya en la asignatura, se incorporen otros que serían básicamente los siguientes:

- Los símbolos nacionales, la bandera, el escudo de España y el himno nacional. Su significado como elementos unificadores de la nación española y del conjunto de los españoles.
- La Defensa nacional en la Constitución: El derecho y el deber de todos los españoles de defender a España (art. 30), y las misiones constitucionales de las Fuerzas Armadas (art. 8).
- La Defensa como un servicio público esencial que presta el Estado a los ciudadanos. Los riesgos y amenazas a nuestra seguridad y la búsqueda de la paz y la estabilidad. La organización de las Fuerzas Armadas.
- Las misiones internacionales de paz en las que participan las Fuerzas Armadas de España: sus objetivos, autorización del Parlamento, modalidades. Los organismos internacionales encargados de velar por la paz y los compromisos mutuos de España con sus aliados.

A pesar de ello, el Ministerio de Educación no presentó a SEGENPOL ningún borrador de la nueva norma, y el 3 de agosto de 2012 el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto 1190/2012, modificando así los de 2006 que fijaban los currículos de la asignatura Educación para la Ciudadanía en la Educación Primaria y Secundaria.

El nuevo currículo supuso una oportunidad perdida para haber mejorado los contenidos relacionados con la defensa que habían sido fijados con anterioridad. Algunos apuntaron incluso que se había dado un paso atrás, al desaparecer la mención a las Fuerzas Armadas de España que figuraba en los contenidos de la asignatura en Educación Secundaria (cursos 1.º a 3º), cuando señalaba “Los conflictos en el mundo actual: el papel de los organismos internacionales y de las fuerzas armadas de España en misiones internacionales de paz”. Existe ciertamente una gran diferencia a la hora de abordar el tema si, en las aulas, se trata el papel de las Fuerzas Armadas de España en misiones internacionales de paz o si el currículo incorpora solo una vaga referencia al terrorismo, a los estados fallidos, o al derecho internacional humanitario.

En síntesis, los cambios operados fueron los siguientes:

Educación Primaria

El Real Decreto 1513/2006 señalaba entre los contenidos: “Hábitos cívicos. La protección civil y la colaboración ciudadana frente a los desastres. La seguridad integral del ciudadano. Valoración de la defensa como un compromiso cívico y solidario al servicio de la paz”.

Sin embargo, el nuevo Real Decreto 1190/2012 fijaba así los nuevos contenidos: “Hábitos cívicos: Los espacios públicos y el medio ambiente. La protección civil y la colaboración ciudadana frente a los desastres. La seguridad integral del ciudadano”.

Educación Secundaria Obligatoria (Cursos 1.º a 3.º)

El Real Decreto 1513/2006 señalaba entre los contenidos: Ciudadanía en un mundo global:

Un mundo desigual: riqueza y pobreza. La “feminización de la pobreza”. La falta de acceso a la educación como fuente de pobreza. La lucha contra la pobreza y la ayuda al desarrollo. Los conflictos en el mundo actual: el papel de los organismos internacionales y de las fuerzas armadas de España en misiones internacionales de paz. Derecho internacional humanitario. Acciones individuales y colectivas en favor de la paz.

El nuevo Real Decreto 1190/2012 fijó así los nuevos contenidos: Ciudadanía en un mundo global. “Los conflictos en el mundo actual: terrorismo, estados fallidos, fanatismo religioso. Derecho internacional humanitario. La lucha contra el subdesarrollo y acciones para lograr un mundo más próspero y más justo”.

Educación Secundaria Obligatoria (4.º curso, Educación Ético-cívica)

El Real Decreto 1513/2006 señalaba, entre otros: “Los conflictos armados y la actuación de la comunidad internacional en su resolución. Operaciones para establecer, mantener o consolidar la paz. La defensa al servicio de la paz. La cultura de la paz”.

El nuevo Real Decreto 1190/2012 era mucho más escueto en esta materia y disponía: “Los conflictos armados y la actuación de la comunidad internacional en su resolución”.

5. LA LEY ORGÁNICA PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD EDUCATIVA (LOMCE), CREA LAS ASIGNATURAS DE VALORES

En el año 2013 la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa 8/2013, de 9 de septiembre, (LOMCE) es aprobada por las Cortes. La nueva Ley suprime definitivamente la asignatura Educación para la Ciudadanía –con las diversas denominaciones que se le asignaba– en los distintos niveles educativos, establece la asignatura de religión y, como alternativa a ésta, crea una asignatura que en la Educación Primaria se denominará Valores Sociales y Cívicos, y en Educación Secundaria Valores Éticos.

De nuevo, desde la Secretaría General de Política de Defensa se hacen llegar al Ministerio de Educación propuestas para incorporar a estas nuevas asignaturas contenidos relacionados con el valor cívico de la seguridad y la defensa como garantía para el desarrollo y el bienestar en la sociedad, y el aprecio por la labor que las Fuerzas Armadas realizan para defender España, su soberanía e independencia y el ordenamiento constitucional.

Sin embargo, la relación entre ambos ministerios se limitó en esta cuestión a un mero intercambio epistolar, sin que tuviera lugar ninguna reunión para debatir la incorporación de los posibles contenidos, por lo que finalmente los reales decretos que fijan los contenidos mínimos de las asignaturas de valores dieron un tratamiento a esta materia que hubiera podido ser mejor.

Así, el currículo básico de la asignatura Valores Sociales y Cívicos, en el 4.º curso de Educación Primaria, solo incluye un genérico “Reflexiona sobre los Derechos y Deberes de la Constitución española”, y un esperanzador enunciado propuesto por la Secretaría General de Política de Defensa, “Conocer (...) el significado de los símbolos nacionales, la bandera, el escudo de España y el himno nacional como elementos comunes de la nación española y el conjunto de los españoles”.

El currículo básico de la asignatura Valores Éticos, en el primer ciclo de la Educación Secundaria Obligatoria propone:

Señalar y apreciar la adecuación de la Constitución Española a los principios éticos defendidos por la Declaración Universal de Derechos del Hombre, mediante la lectura comentada y reflexiva de los derechos y deberes de los ciudadanos (artículos 30 a 38).

Por último, y de manera positiva, el mismo Real Decreto 1105/2014 recoge para 4.º curso de la ESO un enfoque adecuado, que incorpora las propuestas del Ministerio de Defensa. Así:

Criterios de evaluación:

5. Conocer la misión atribuida, en la Constitución Española, a las fuerzas armadas y su relación con los compromisos que España tiene con los organismos internacionales a favor de la seguridad y la paz, reflexionando acerca de la importancia del derecho internacional para regular y limitar el uso y aplicación de la fuerza y el poder.

Estándares de aprendizaje:

5.1. Conoce, analiza y asume como ciudadano, los compromisos internacionales realizados por España en defensa de la paz y la protección de los derechos humanos, como miembro de organismos internacionales: ONU, OTAN, UE, etc.

5.2. Explica la importancia de la misión de las Fuerzas Armadas, (en el art. 15 de la ley de Defensa Nacional) en materia de defensa y seguridad nacional, de derechos humanos, de promoción de la paz y su contribución en situaciones de emergencia y ayuda humanitaria, tanto nacionales como internacionales.

5.3. Analiza las consecuencias de los conflictos armados a nivel internacional, apreciando la importancia de las organizaciones internacionales que promueven y vigilan el cumplimiento de un derecho internacional, fundamentado en la DUDH.

6. EL SENADO ASUME UN PAPEL DINAMIZADOR

El trabajo que desarrolla ADALEDE –antiguos alumnos del CESEDEN–, más allá de la actuación que supuso la incorporación de unos contenidos muy positivos en el currículo de la asignatura Educación para la Ciudadanía en los distintos niveles educativos, adquiere otra proyección en el ámbito parlamentario. La Asociación ha integrado siempre –desde su creación en 2003– un variado y relevante grupo de profesionales de diversos ámbitos, incluidos políticos de distinto signo y, dentro de la neutralidad política que le ha caracterizado, incorpora siempre en su junta directiva parlamentarios –diputados y senadores– de los dos partidos políticos mayoritarios.

Ello facilitó que, en las Comisiones de Defensa, y de Educación y Deporte del Senado respectivamente, se abrieran camino dos mociones a lo largo del año 2014, instando al Gobierno a que adoptara una serie de medidas para que

los aspectos referidos a la defensa y las tareas de las Fuerzas Armadas fueran conocidos por los escolares.

Así, el 1 de abril de 2014, la Comisión de Defensa del Senado aprobó una moción del grupo parlamentario popular, ampliada por el grupo parlamentario socialista, con el siguiente texto:

La Comisión de Defensa del Senado insta al Gobierno para que, a iniciativa conjunta de los Ministerios de Defensa y de Educación, Cultura y Deporte con la colaboración de las Comunidades Autónomas en el ámbito propio de sus competencias, elabore un Plan de Actuación que conciencie, sensibilice y acerque en lo concerniente a la Seguridad y Defensa de España, a los jóvenes españoles a través de las distintas etapas formativas, de forma que adquieran la información y los conocimientos suficientes para que el derecho establecido en el artículo 30 de la CE pueda llevarse a pleno efecto.

Tras un debate en el que intervinieron senadores de distintos grupos, la moción fue aprobada por 20 votos a favor –entre los cuales estaban los de los grupos popular, socialista, vasco, Entesa y Unión del Pueblo Navarro– y un voto en contra –Convergencia i Unió–.

La moción insta, por tanto, al Gobierno a elaborar un Plan de actuación que sensibilice a los jóvenes españoles, a través de las distintas etapas formativas, sobre la Seguridad y la Defensa en España, y lo vincula con el artículo 30 de nuestra Constitución, que establece el derecho y el deber de defender a España. La Comisión entiende que este Plan que debe poner en marcha el Gobierno se elabore a iniciativa conjunta de los Ministerios de Defensa y de Educación, Cultura y Deporte, con la colaboración de las Comunidades Autónomas.

Por su parte la Comisión de Educación y Deporte del Senado, en sesión del 29 de septiembre de 2014, aprobó otra moción a propuesta del grupo popular, con el enunciado siguiente:

La Comisión de Educación y Deporte del Senado insta al Gobierno a:

1. Potenciar actuaciones entre los Ministerios de Defensa y Educación, Cultura y Deporte con las Comunidades Autónomas para dar a conocer las líneas generales de la cultura de la defensa, como parte de la formación integral.
2. Impulsar la formación en los conceptos relativos a la paz, la seguridad y la defensa en los alumnos de los distintos niveles del sistema educativo, de forma transversal.
3. Incentivar los estudios de investigación relacionados con los temas de seguridad y defensa.

Esta moción fue aprobada por 20 votos a favor y 4 en contra (Partido Nacionalista Vasco, Amaiur, Convergencia i Unió y Entesa). Insta también al Gobierno a que, a través de una actuación conjunta de los Ministerios de Defensa y Educación, Cultura y Deporte, en colaboración con las Comunidades Autónomas, la cultura de defensa, la formación en los conceptos de Paz, Seguridad y Defensa se incorpore en los distintos niveles del sistema educativo, de forma transversal, y se incentiven los estudios de investigación relacionados con esta materia.

7. Y LOS MINISTROS DE DEFENSA Y EDUCACIÓN ASUMEN SU RESPONSABILIDAD

De acuerdo con el contenido de las mociones que hemos analizado, los dos ministerios decidieron coordinar sus actuaciones, y pocos meses después, a propuesta de la Secretaría General de Política de Defensa, entablaron conversaciones tendentes a la firma de un Acuerdo para impulsar la cultura y la conciencia de defensa en el ámbito escolar, y mejorar así el conocimiento de los temas relacionados con la seguridad y la defensa de España.

Se produce un intercambio de borradores, y entre los meses de mayo y julio de 2015 el texto del Acuerdo marco interadministrativo entre ambos ministerios recibe el informe favorable de sus respectivos servicios jurídicos, por lo que parece listo para ser firmado.

Sin embargo, el nombramiento de un nuevo Ministro de Educación, a finales de junio de 2015, supone la congelación del expediente ante la complicada situación a que debía enfrentarse el nuevo equipo directivo del Ministerio tras la salida del ministro Wert.

En los meses siguientes no se mueve nada, para desesperación del equipo técnico de la Secretaría General de Política de Defensa que había asumido las negociaciones, especialmente a partir del 27 de octubre, día en que el BOE publica la disolución de las Cortes y la convocatoria de elecciones generales para el 21 de diciembre. La incógnita que genera el incierto panorama político para la firma del Acuerdo que nos ocupa y la fecha límite para ello –el inicio de la campaña electoral el 4 de diciembre– provoca un cierto desasosiego en este equipo aunque, finalmente, al toque de campana, el día 4 de diciembre, los dos ministros firman el “Acuerdo Marco Interadministrativo entre los Ministerios de Defensa y de Educación, Cultura y Deporte, para contribuir a mejorar el conocimiento de la seguridad y la defensa en los distintos niveles educativos”.

La cláusula primera del Acuerdo señala:

El presente acuerdo tiene por objeto establecer el marco general de cooperación entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte para impulsar la cultura y la conciencia de defensa en el ámbito escolar, mejorando el conocimiento de los temas relacionados con la paz, la seguridad y la defensa de España, así como de las Fuerzas Armadas y sus misiones tanto dentro como fuera de nuestras fronteras.

Y la cláusula segunda del Acuerdo define la finalidad del mismo:

La finalidad del presente acuerdo es promover el conocimiento y sensibilización de los jóvenes escolares sobre los temas relacionados con la paz, la seguridad y la defensa, en particular a través del desarrollo de los contenidos curriculares de las asignaturas de Valores Sociales y Cívicos y Valores Éticos de manera que se difunda, en los centros escolares de Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria, la cultura de defensa y los valores asociados a ella, como instrumentos al servicio de la paz y la libertad.

Para ello se llevarán a cabo, entre otras, las siguientes actuaciones:

Propiciar que desde las Administraciones educativas de las Comunidades Autónomas se incluyan en los Proyectos Educativos de los centros y en las programaciones docentes, en el tratamiento de los temas transversales, acciones que fomenten una visión integrada de la paz, la defensa y la seguridad, para generar una posición activa de los jóvenes a lo largo de su etapa educativa obligatoria.

Promover actividades dirigidas a la formación del profesorado a fin de facilitar a este colectivo el conocimiento de los aspectos básicos de la defensa, el papel de las Fuerzas Armadas y su importancia para garantizar el ejercicio de las libertades cívicas.

Impulsar la elaboración y difusión de materiales didácticos orientados a la mejora de la cultura de defensa y la conciencia de defensa.

La firma del Acuerdo encontró su reflejo en los medios de comunicación, que integraron la información con naturalidad. Sin embargo, el deseo de algunos gobernantes por separar, más que por unir, y por desatender sus obligaciones en la aplicación de la legislación en materia educativa, también fue recogido por los medios de comunicación en el País Vasco, que titularon “Los escolares vascos no darán en clase los símbolos nacionales. Educación anuncia que no empleará el material que va a elaborar el Ministerio de Defensa

para reconocer el papel de las Fuerzas Armadas en la materia de valores en Primaria y Secundaria”.

Desconocemos si estas manifestaciones públicas de desobediencia quedan impunes, o si entra dentro de las posibilidades del Ministerio de Educación emplear los mecanismos de que dispone por ley, a través de la Alta Inspección, para hacer cumplir esos contenidos mínimos de las asignaturas de Valores, incorporados por los reales decretos antes analizados.

8. DESARROLLO DE LOS CONTENIDOS DEL ACUERDO ENTRE LOS MINISTERIOS DE DEFENSA Y EDUCACIÓN

Poco después de la firma del acuerdo marco entre ambos departamentos se constituyó la Comisión de Seguimiento, y hemos de decir que ahí encontramos el decidido apoyo del Ministerio de Educación, liderado por el Director General de Evaluación y Cooperación Territorial, y que contó con el sólido respaldo de los dos organismos competentes en la materia que de él dependen, gracias a la sintonía establecida no solo con sus titulares sino también con los funcionarios en ellos destinados: El Centro Nacional de Investigación e Innovación Educativa (CNIIE) y el Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado (INTEF).

Por parte de la Secretaría General de Política de Defensa, y con el impulso de su titular, la unidad responsable del seguimiento y ejecución de los contenidos del Acuerdo es la División de Coordinación y Estudios de Seguridad y Defensa (DICOES).

Ha colaborado también en esta tarea el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) que desarrolló una importante línea de actividad para promover el conocimiento de los temas relacionados con la seguridad y la defensa en la Educación Primaria y Secundaria, identificando recursos para su uso por los docentes, e incluso organizando cursos presenciales para profesores de esos niveles educativos. Esta línea, sin embargo, será progresivamente asumida por DICOES ya que el IEEE se centrará más en el ámbito universitario y de fomento de la investigación a nivel superior.

En cuanto a las actividades hasta ahora desarrolladas en aplicación del Acuerdo, podemos señalar:

8.1. *Elaboración y difusión de materiales didácticos adecuados a los distintos niveles educativos*

El CNIIE ha elaborado ya, con el asesoramiento de la DICOES, un conjunto de diez unidades didácticas para alumnos de Educación Primaria, que podrán ser utilizadas en la impartición de la asignatura de Valores Sociales y Cívicos, como apoyo con ocasión de la celebración de semanas culturales o actividades extraescolares en los centros de trabajo, o para su incorporación de forma transversal en el currículo de otras asignaturas. Está prevista asimismo la producción de otras tantas unidades didácticas para Educación Secundaria –que estarán disponibles a partir de septiembre 2018–, para Bachillerato y Formación Profesional.

8.2. *Actividades dirigidas a la formación del profesorado.*

Además de los cursos presenciales organizados por el IEEE en algunas Comunidades Autónomas como Cantabria, Castilla y León o Murcia, la elaboración de cursos *on-line* para profesores está corriendo a cargo del Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (IUGM), gracias al impulso imprimido por el actual subdirector y su equipo, que cuentan con el apoyo y asesoramiento técnico del INTEF.

El equipo del IUGM está diseñando un curso NOOC (*Nano Online Open Course*) dirigido a profesores de Primaria, Secundaria y Bachillerato, en el que de forma sencilla se presentarán los aspectos más sustantivos referidos a la defensa, y se ofrecerán tutorías y foros. El curso estará disponible al inicio del curso escolar 2018-19 a través de la plataforma del INTEF, y contará con recursos de alta calidad como videos, intervención de militares destinados en misiones en el extranjero, etc. A este curso piloto seguirán otros, que posteriormente podrán alcanzar el nivel de MOOC (*Massive On-line Open Course*) y, eventualmente, de cursos tutorizados por profesores, convocados por el BOE y computables para procesos selectivos o de movilidad del profesorado.

9. TAMBIÉN EL SECTOR DE LA ENSEÑANZA PRIVADA

De manera paralela al desarrollo de los trabajos con el Ministerio de Educación, la Secretaría General de Política de Defensa inició conversaciones con la Asociación de Centros Autónomos de Enseñanza (ACADE), que agrupa a 3.800 centros privados de enseñanza de todos los niveles educativos, con el fin de alcanzar un acuerdo para que también los alumnos de los colegios privados pudieran tener acceso a conocimientos básicos sobre la defensa y las misiones de las Fuerzas Armadas.

Finalmente, el 6 de febrero de 2018 la ministra de Defensa y el presidente de ACADE firmaron un Convenio de colaboración “...para contribuir a mejorar el conocimiento de la defensa, como instrumento al servicio de la paz, en el ámbito escolar”. Para ello se pondrá a disposición de estos centros los materiales curriculares realizados por el Ministerio de Educación, se permitirá a los profesores el mismo acceso que a los del sector público a los cursos *on-line*, y se les facilitarán los recursos didácticos disponibles en el portal de Cultura de Defensa del Ministerio de Defensa, y otros elaborados por el Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Además, se prevé la puesta en marcha, en algunas Comunidades Autónomas, de un programa para estudiantes de 4.º de la ESO, en períodos de 3 a 5 días, para la realización de prácticas en unidades pertenecientes al Ministerio de Defensa, de manera semejante al programa que –con gran éxito– se lleva a cabo desde hace más de una década en la Comunidad de Madrid, promovido por la Consejería de Educación.

La firma de este Convenio fue recogida con gran profusión en los medios de comunicación en esos días. La importancia de la noticia dio lugar incluso a una pregunta parlamentaria al presidente del Gobierno, que contestó a la misma en la sesión de control del miércoles 14 de febrero, con frases como:

...siempre he pensado que es muy positivo que los jóvenes aprendan a respetar los valores universales, sociales y democráticos que recoge la Constitución (...) que se familiaricen con valores tales como la libertad, igualdad, tolerancia y el respeto a la Ley, y sepan apreciar la labor de las Fuerzas Armadas en defensa de la libertad: no veo en ello nada reprochable. (...) estoy orgulloso de la labor que desempeñan los Ejércitos y la Armada en defensa de los derechos y las libertades, y seguiré defendiendo esta postura, que defienden la inmensa mayoría de las democracias occidentales.

10. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Como hemos ya señalado, desde el punto de vista de la cultura de defensa, y de la interiorización que la sociedad española tiene de la importancia de la defensa y las tareas que realizan las Fuerzas Armadas, nos encontramos en una situación muy distinta de aquella en la que nos hallábamos hace diez o quince años. Así, de acuerdo con la última encuesta del CIS sobre la defensa nacional y las Fuerzas Armadas (septiembre de 2017):

Un 41% de los ciudadanos se declara bastante o muy interesado por las informaciones relacionadas con la defensa nacional y las Fuerzas Armadas – una tendencia creciente desde el año 2002–.

Un 36,4% contesta que los temas relacionados con las Fuerzas Armadas, la paz, la seguridad, la defensa u otros asuntos militares forman parte con cierta regularidad de las conversaciones con amigos o familiares.

Alcanza un 70,6% el porcentaje de españoles –en una progresión constante desde el 44,5% del año 1997– que considera que los militares españoles están muy o bastante capacitados para desarrollar con eficacia su labor, y el 65,1% tiene una buena o muy buena opinión sobre las Fuerzas Armadas.

El porcentaje de personas que animarían a su hijo o hija a incorporarse a las Fuerzas Armadas sigue una trayectoria de crecimiento constante y supera ya el 50% de los ciudadanos.

A ello ha contribuido ciertamente –y aunque no sea esta una opinión unánimemente compartida– la supresión del servicio militar y la profesionalización. En efecto, la supresión –técnicamente suspensión– del servicio militar obligatorio ha jugado un papel positivo en la valoración de la profesión militar; los jóvenes que acceden como soldados o marineros se convierten ante su familia y amigos en portavoces de una actividad que aprecian, que han elegido voluntariamente, y que les aporta –en la mayoría de los casos– la satisfacción del servicio a los demás. Podríamos decir que es exactamente lo contrario de lo que transmitía en su entorno buena parte de los que se veían obligados a realizar el servicio militar.

No cabe ninguna duda de que también la percepción del riesgo, de la amenaza cercana que los medios de comunicación nos transmiten desde el verano de 2014 –con la proclamación del califato yihadista del Daesh– y la realidad de los atentados terroristas que se han sucedido desde entonces en territorio europeo y en los países del mediterráneo sur, ha contribuido notablemente a recapacitar sobre la necesidad de disponer de una defensa que garantice nuestra seguridad y bienestar.

Y centrándonos en lo que se refiere a la incorporación de contenidos relacionados con la defensa y las Fuerzas Armadas en el sistema educativo, podríamos concluir con las siguientes reflexiones:

La creación de la asignatura Educación para la Ciudadanía y, sobre todo, la incorporación de los contenidos que se incluyeron sobre la Defensa como compromiso cívico y solidario al servicio de la paz, y las misiones de las Fuerzas Armadas de España, marcó un hito al introducir con naturalidad estos temas en el ámbito escolar, en la Educación Primaria y Secundaria.

Este proceso de asunción, con naturalidad, de tales contenidos en el mundo educativo, vino propiciado también por el tratamiento que las distintas editoriales dieron en los libros de texto que, en un porcentaje cercano al 75% interpretaron correctamente los reales decretos que fijaban los contenidos mínimos en los distintos niveles educativos.

Al desaparecer la asignatura Educación para la Ciudadanía, algunos de los contenidos más importantes relacionados con la Defensa y las Fuerzas Armadas quedaron un tanto diluidos en las nuevas asignaturas de Valores Cívicos y Sociales y Valores Éticos que, además, no son obligatorias para todos los estudiantes.

El Senado –las comisiones de Defensa y de Educación– jugó un papel dinamizador a lo largo del año 2014, aprobando mociones en las que insta al Gobierno para que, a iniciativa conjunta de los ministerios de Educación y de Defensa, pusiera en marcha un plan de actuación que conciencie, sensibilice y acerque en lo concerniente a la Seguridad y Defensa de España, a los jóvenes españoles a través de las distintas etapas formativas.

El acuerdo marco firmado entre los ministerios de Defensa y Educación el 4 de diciembre de 2015 ha marcado el inicio de una etapa de fructífera colaboración, que se está manifestando en la elaboración de unidades didácticas, cursos para profesores y otras iniciativas que responden a las iniciativas impulsadas desde el Senado.

El Ministerio de Defensa, y la Secretaría General de Política de Defensa en particular, ha ampliado en los últimos años estas actuaciones con iniciativas como la creación en el marco de los Premios Defensa de una nueva modalidad “Docencia”, que reconoce y premia contenidos curriculares relacionados con la defensa tanto en universidades como en colegios e institutos de enseñanza no universitaria, o la firma de un convenio de colaboración con la Asociación de Centros Autónomos de Educación (ACADE) para que estos contenidos se incorporen también en la enseñanza privada.

Sin embargo, consolidar los avances que hemos venido reseñando requiere que los contenidos que –de una manera un tanto discontinua– se han venido recogiendo en diversas asignaturas de nuestro sistema educativo desde el año 2006, se incorporen de manera coherente y adecuada en el currículo de asignaturas troncales en la Educación Primaria, Secundaria y Bachillerato.

De esta manera se garantizaría que todos los alumnos –y no solo los que optan por las asignaturas de Valores– tendrían la posibilidad de conocer y debatir las razones por las que el Estado debe proporcionar seguridad a los ciudadanos, al igual que garantiza otros valores como la educación, la sanidad o los transportes, y qué labor realizan los militares para defender la soberanía nacional, la independencia y el ordenamiento constitucional democrático.

Para ello será necesario modificar el Real Decreto 126/2014, que establece el currículo básico de la Educación Primaria, de manera que estos conceptos se incorporen a la asignatura de Ciencias Sociales, que es troncal y obligatoria en cada uno de los seis cursos. Esta asignatura incluye en sus contenidos los derechos y deberes de los ciudadanos y la Constitución, por lo que es el ámbito lógico para que los jóvenes entre 6 y 12 años conozcan la importancia de la seguridad y la defensa en un Estado democrático.

Por último, en la Educación Secundaria deberá modificarse el Real Decreto 1105/2014, que establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato, para incorporar los contenidos adecuados en las asignaturas troncales de Geografía e Historia, obligatorias en todos los cursos de la ESO –13 a 16 años–, en la de Historia de España, troncal obligatoria en Bachillerato –17 y 18 años–, al igual que la Competencia Social y Ciudadana en la Formación Profesional.

Sin duda hemos avanzado de manera muy notable, pero queda todavía un largo camino que recorrer.

CAPÍTULO 6

ÉTICA DE LA DEFENSA

JUAN ANTONIO MOLINER GONZÁLEZ
General de División. Subdirector del IUGM

4 de mayo de 2018

RESUMEN

Se pretende con el presente artículo proporcionar una visión de los conceptos de ética y moral militar, tanto desde la perspectiva del profesional de la milicia como de la propia institución, así como de los códigos que constituyen el tradicional *ethos* del militar en España. Se trata de dar cuenta desde una óptica intemporal, pero también teniendo en cuenta las diferencias entre culturas y las exigencias de los nuevos tiempos en las misiones de las Fuerzas Armadas, al tiempo que se adelantan opiniones sobre la influencia de la globalización y su necesaria convergencia cultural con el concepto de patria y los deberes que con ella tienen los militares.

Palabras clave: *Ética militar, moral militar, código deontológico, valores militares, combate letal.*

ABSTRACT

It is the intention of the current article to give a vision of military ethics and moral concepts, either from the perspective of the military professional and that of the institution, as well as the codes which conform with the traditional military ethos in Spain. It addresses that from a timeless optics, but also taking into account the differences among cultures and the requirements of new time in the armed forces missions, at the same time that they are given opinions on the globalization influence and its necessary convergence with the concept of homeland and the duties the military have with it.

Keywords: *Military ethics, military moral, deontological code, values and principles, lethal combat.*

“No se puede tomar una vida ajena y sobrevivir sin convertirse en un miserable salvo que se haga como defensa y no como agresión, que se haga sin gratuidad y se comprenda y asuma el peso de lo hecho en propia carne” (Leticia Cortina Aracil)

1. INTRODUCCIÓN

Tras las grandes guerras de la primera mitad del siglo XX y los profundos cambios en el paradigma de seguridad y defensa que se han experimentado en el final de ese siglo y comienzos del XXI, los conceptos de paz y guerra se someten a revisión y se reflexiona sobre su naturaleza. Por otro lado, hablar de conflictos y violencia organizada exige una reflexión ética sobre los ejércitos, así como sobre la conducta moral de los seres humanos que actúan como profesionales integrados en sus estructuras.

La guerra es un fenómeno real que se produce cuando colectividades diferenciadas de seres humanos ejercen mutuamente la violencia letal. Comportamiento que es planificado, organizado y ejecutado en masa e individualmente por organizaciones militares que pueden usar legítimamente la violencia.

Para el individuo que como militar interviene en ella, el destruir bienes y llegar a la eliminación física de las vidas de otros militares enemigos deja de ser algo prohibido por normas jurídicas y guías morales, para convertirse en un deber legal y un principio de conducta que lleve a la victoria y facilite su supervivencia, aquí incluida su propia conciencia de ser humano.

Quién entiende la profesión de militar como un servicio a sus congéneres, que desearía que las guerras no existieran y que la condición de ser humano social y pacífico prevaleciera sobre todas las demás, es natural y legítimo querer dar un sentido y fundamento ético a su profesión. En ella hay que reconocer que lo esencial es la lucha y el combate, que produce destrucción y muerte y además se pone en riesgo de forma voluntaria y consciente la propia vida y se asume todo ello como la finalidad principal de las tareas y funciones para las que el militar se prepara cada día, convencido, además de lo anterior, de que la existencia misma de unos ejércitos organizados y preparados produce efectos pacificadores y disuade e impide que se produzcan hostilidades y guerras.

Pero cuando una persona ha elegido como profesión la de participar en conflictos bélicos y ello, además, ha supuesto durante la mayor parte de su vida el medio de subsistencia profesional, preparándose para participar en

conflictos y luchas bélicas, parece en cierta forma natural que ese individuo reaccione emocionalmente e incluso que intente desde la razón, profundizar en la guerra y en la paz, en el ser humano que la vive y padece y, sobre todo, en la conducta del que ha elegido la profesión de militar.

Esencial es partir del presupuesto de que tal guerra es la que se considera, con todas sus dificultades y complejidad de conceptos, como guerra justa en sus razones, orígenes y desarrollo. Y también que los contendientes en una guerra pueden, y suelen, estar convencidos de que la propia es la única justa de las causas.

Aceptada como triste la realidad de la guerra, una vez que se produce, el ser humano que combate y ejerce la violencia letal tiene que salvaguardar su propia dignidad y conciencia en tal extremo y radical situación. Algo que no es fácil pues como ser humano que también busca dar un sentido a su existencia particular, el militar tiene el derecho a buscar un fundamento ético que rijan su conducta profesional desde una perspectiva moral.

Por eso, este trabajo indaga en las razones éticas de una profesión que alcanza su justificación en el logro de la máxima eficiencia al ganar batallas, actuando en algo tan terrible para la humanidad como es la guerra, aunque también en la disuasión que genera la propia existencia de unas Fuerzas Armadas eficientes.

La cuestión básica que está en el centro de la reflexión ética sobre la profesión militar es desarrollar las justificaciones morales para el ejercicio de la misma, teniendo en cuenta que su función esencial y la principal naturaleza de la actividad y tarea que ejerce el militar es el combate. En él se implica la propia vida y se asume consciente y moralmente que puede producir destrucción y muerte, que se puede matar y herir a otros combatientes, seres humanos que también destruyen, luchan, matan y hieren en defensa de su vida, aunque siempre, ciertamente, en función de intereses, convicciones y valores superiores.

Se trata, por tanto, de dar respuestas a las cuestiones morales sobre el papel y la función de los militares y los ejércitos en el presente y en el futuro.

La vida ofrece ocasiones excepcionales en las que el individuo tiene que adoptar, por acción u omisión, determinados comportamientos. Ninguna situación como el conflicto bélico para que esas conductas deban estar dirigidas por principios que contribuyan a elegir el mejor curso de acción, o el menos malo de los posibles. Principios que tienen que estar inspirados por una ética aplicada a la guerra, la que denominaremos como ética militar.

2. ÉTICA, MORAL Y CULTURA

Es útil distinguir entre moral y ética antes de indagar en lo que es, si es algo, la ética militar, pues en el lenguaje coloquial usamos indistintamente ambos conceptos, pero sus significados son distintos. Y también efectuar algunas reflexiones sobre sus relaciones con el concepto de la cultura.

La ética se refiere a un ámbito reflexivo y teórico donde se razona sobre el problema de lo bueno y de lo malo en las acciones humanas que realiza el individuo libremente y por decisión de su propia voluntad. La ética considera los actos libres del ser humano y tras argumentos y razones les otorga una valoración, concluyendo en que son buenos y valiosos por oposición a otros que son malos e inapropiados.

Ese conjunto de acciones, diferentes y contrapuestas, en un rango que varía de buenas a malas, conforman lo que se puede considerar como el comportamiento moral del individuo. La moral, en el ámbito práctico, se apoya en un conjunto de reglas, principios, valores e ideales que establecen, o al menos orientan, en la práctica, la conducta buena para el ser humano. La moral en determinadas ocasiones llega al establecimiento de un código de conducta que es lo que consideramos un código moral.

Aunque como dice Fernando Savater, “la ética se ocupa de las cosas que duran, que no se van del todo, que permanecen, de aquello que siglo tras siglo sigue siendo importante para los seres humanos” (Savater, 2012, 11), en el reflexionar ético es preciso considerar que los valores y los principios que actúan como referentes y tienen una influencia directa sobre la conducta moral, cambian, se modifican. Las modificaciones ocurren generalmente de forma muy lenta, pero se producen.

¿Cómo si no explicar que Aristóteles (2011, 37-48) intenta fundamentar la esclavitud en la naturaleza misma que ha conferido esa condición? ¿Quién hoy defendería, bajo cualquier circunstancia, que algún ser humano puede ser mantenido en cualquier forma de esclavitud?

Otras veces la percepción moral hacia lo que está bien y mal cambia muy rápido. Surgen así conceptos, cuya consideración pasa de ser inmorales –divorcio, trabajo de la mujer fuera de casa, etc.– a lo contrario. Y al revés, conductas como el fumar en público casi se consideran hoy en día como algo inmoral.

Y no podemos olvidar que progresivamente esos comportamientos se transforman en derechos o en prohibiciones legales.

Ese cambio de determinados principios se aprecia en otros ámbitos. Por ejemplo, observamos cómo el principio de la igualdad de género se consolida en todos los grupos sociales y en España las Fuerzas Armadas lo incorporan como código moral de conducta en sus propias Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas de 2009. O la aparición y desarrollo del principio de la “Responsabilidad de Proteger”, con todas las consecuencias legales y éticas que plantea en el marco de las relaciones internacionales.

Directamente relacionado con los conceptos, principios y valores que varían en el tiempo, podemos mencionar los cambios en las funciones de la profesión militar. A la tarea clave de la función de combate se le añaden, modifican y amplían sus cometidos, de forma que el profesional interviene, en base a requerimientos éticos, en operaciones de mantenimiento de la paz. Y ello no es aceptado totalmente, ya que desde diferentes y posiblemente honestos puntos de vista, como los de algunas organizaciones no gubernamentales, se critica esa participación militar argumentando que con ella se pierde la neutralidad de las organizaciones civiles que toman parte en los despliegues humanitarios.

También esos nuevos cometidos militares plantean la revisión y determinación de los principios y exigencias éticas que deben cumplirse. Así, la utilización de las fuerzas armadas en operaciones de mantenimiento de la paz, en las que el fin humanitario y el empleo de la fuerza letal se restringen al máximo, dejándola únicamente para la autodefensa, podría llevar a considerar que sería ético que un militar interviniera en operaciones de paz operando bajo esas restricciones habituales en el uso de la fuerza y destrucción, pero no lo sería si la misión exigiera emplear esa capacidad de destrucción y muerte en un grado más elevado, por ejemplo en operaciones de imposición de paz o en conflictos bélicos abiertos y guerras.

Otro aspecto ético a considerar en relación con la participación en operaciones en el exterior es el de su justificación, que no parece esté directamente relacionada con la defensa de España o el interés nacional como recoge nuestra Ley Orgánica de la Defensa Nacional. Pero la intervención de militares en el exterior, en el caso de España, se hace siempre teniendo en cuenta que responda a los principios de Naciones Unidas y sea conforme con su Carta. También ha de cumplir con fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y preservación de la paz. Parece que muy razonablemente justificadas dichas participaciones desde la perspectiva ética.

Pero además en su desarrollo han de ejecutarse siguiendo la premisa de que “no contradiga ni vulnere el derecho internacional convencional que

España ha incorporado a su ordenamiento, de conformidad con el artículo 96.1 de la Constitución”¹.

Pueden plantearse interesantes cuestiones sobre el deber moral, comenzando por si el propio sujeto lo tiene respecto a sí mismo, o la relevancia que presenta el considerar si los principios y valores que lo sustentan varían en el espacio o, por ser más precisos, si varían de unos pueblos y culturas a otros.

Otra cuestión es si la universalidad de los principios éticos es una necesidad para la supervivencia de la especie y un servicio a la humanidad para vivir mejor, y como tal está inscrito en el cerebro, aunque sea a modo de intuiciones morales. De esta forma las normas morales cumplirían una función adaptativa y servirían a los humanos para sobrevivir, lo que llevaría a no considerar aceptable ningún relativismo moral fundado en un supuesto relativismo cultural.

Aunque el fundamento de una norma moral va más allá del interés individual o grupal y es universal, el sentido moral es proclive al error y por eso es necesario establecer unos principios que sean universalmente válidos.

Para evitar el relativismo cultural de los valores morales y reconociendo que el mundo es complejo y en nuestro planeta se produce una enorme diversidad de civilizaciones y culturas, defendemos que desde un punto de vista axiológico existe una ética universal, que a modo de autoconciencia de la especie humana está expresada en los valores y principios esenciales recogidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Apoyándonos en ello ningún relativismo cultural puede amparar acciones que atenten contra el valor superior de la dignidad humana, contra esos derechos humanos básicos universales, de tal forma que no se puede justificar “por su peculiaridad cultural” el lapidar por adúltera o el cortar la mano por robar.

Pero eso no debe entenderse con ningún ánimo de “choque entre civilizaciones”, sino como la imperiosa necesidad de realizar esfuerzos de entendimiento, particularmente a nivel de los medios de comunicación, entre las civilizaciones y que nos lleven a:

Conciliar la riqueza que supone la variedad de culturas con aquello que las reúne a todos y las unifica, a saber, una cultura mediática de alcance planetario como herramienta y medio de difusión de conocimientos. Solamente así se podrá dar respuesta las aspiraciones comunes que comparten todos los pueblos del planeta (Robles, 2011, 143).

1. Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005, de 17 de noviembre de 2005. Artículo 19.

Es argumento a menudo utilizado que existe una gran diversidad de culturas en el mundo actual y que todas las culturas son moralmente equiparables, que no hay una mejor o peor que otra. Pero al analizar la realidad, se observa que hay culturas que otorgan a algunos seres más derechos humanos que a otros –en estos casos normalmente son las mujeres quiénes menos derechos tienen–, o sea, que no todas las personas tienen reconocidos los mismos derechos humanos y, en consecuencia, la dignidad esencial de unos y otros no tiene la misma consideración.

Una corriente de pensamiento en Occidente ha querido liberarse del sentimiento de culpa generado por su colonialismo, que le ha hecho acusarse de etnocentrismo prejuicioso y racista, mediante el artificio de establecer que todas las culturas –que merecen consideración– por el hecho de existir son equivalentes y no hay culturas superiores e inferiores. Y para unas se acuñó el término de “cultura popular”, que no era tan refinada, pero era más genuina y libre.

Algunas terribles consecuencias de ello han sido, por ejemplo, que ya no se sabe con claridad qué es cultura y qué no; se generan especialistas que saben mucho de un dominio, pero que no se conecta con otros, aislándose en esa especialidad; se envilece y degrada la noción de humanidad; o, en última instancia, que se pierde el orden e importancia de los valores.

La cultura no ejerce sobre la política esa exigencia de estándares de excelencia e integridad, y la *res publica* se ha deteriorado moral y cívicamente, lo que produce el efecto secundario de no atraer a los mejores. Ese deterioro moral, de los que mandan, produce en la sociedad indiferencia o tolerancia y las gentes caen en la resignación y el fatalismo, cuando no en el desapego a la ley, en el desprecio y desdén del orden legal existente y en la anomia moral que permite trasgredir esa ley para beneficiarse de ello o simplemente para divertirse.

De los factores anteriores, han resurgido el nacionalismo extremista y el racismo, amenazando los valores y principios democráticos.

Pero lo peor es que ha surgido una indiferencia, cuando no hostilidad, hacia las propias sociedades en amplias capas de las sociedades occidentales abiertas, en las que nos ampara el Estado de Derecho y disfrutamos de democracia y libertad, en las que se han logrado “los más altos niveles de vida de la historia y reducido más la violencia social, la explotación y la discriminación” (Vargas Llosa, 2012, 143), y se llega a dudar de que las personas que viven en ellas estén dispuestas a protegerlas. Más duda se plantea aún si esa civilización y los hombres y mujeres que la forman estarán dispuestos a defenderla y

sacrificarse, si llegare al extremo de tener que hacerlo en una guerra que exigiera poner en riesgo la propia vida², como lo han hecho ciudadanos de otros pueblos en defensa de sus propias civilizaciones y los valores que encarnan.

Creemos que la civilización occidental ofrece unos referentes éticos y valores morales de orden universal que sí merece la pena defender. La Declaración de Derechos Humanos proporciona una convicción moral y ética, que permite fundar la opinión de que existen derechos humanos con alcance y valor universal y, en consecuencia, las culturas que no los protegen y defienden no son moralmente equiparables a las que sí lo hacen.

Ni la lapidación por haber cometido adulterio ni la amputación de una extremidad por un robo se puede justificar en base a valores culturales. Son simplemente crímenes. No se puede torturar, mutilar, violar, lapidar o gasear a seres humanos indefensos por ninguna razón, sea esta cultural, social, económica o de cualquier otro tipo. Ni se puede justificar a una organización terrorista fundamentalista y global como Al Qaeda, argumentando que lo que hace es defender sus valores culturales, pues lo injustificado está en la existencia misma de unos elementos culturales que permiten castigar a una mujer adúltera con la muerte por lapidación.

Además, la actividad esencial del militar en la defensa de su patria, desde un punto de vista ético, implica o puede implicar a otras culturas y civilizaciones. Esto significa que el código moral de las instituciones militares occidentales debe tener en cuenta la subjetividad ética de otras culturas y pueblos. Y esto nos lleva a la búsqueda de espacios éticos de encuentro, en la común dignidad humana, ante el enfrentamiento violento que supone el conflicto bélico y la guerra.

Cortina Aracil nos indica que “los ejércitos no pueden funcionar según una ética de mínimos, porque nadie se puede jugar algo tan grande y concreto por un mínimo ético” (Cortina, 2012, 67). Opinamos que esto, que puede ser válido para el combatiente como individuo –no puede ser un relativista ético–, exige alguna matización para el ejército en que se encuadran esos militares. Las instituciones militares parten de la existencia de unos valores y principios básicos universales –Derechos Humanos Fundamentales– de aplicación a todos los seres humanos, y es en la defensa de los mismos donde la responsa-

2. CIS. La Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas, *Estudio n.º 3110*, (XI), septiembre 2015, preguntas número 7.a y 8.

bilidad y el coste moral individual que entraña la posibilidad de tomar vidas humanas y poner en riesgo la propia, adquiere sentido.

3. ÉTICA Y MORAL MILITAR

Tras las consideraciones efectuadas en el apartado anterior sobre las diferencias entre moral y ética, resulta oportuno adentrarse en la definición, con toda la precisión posible, de los conceptos de ética y de moral militar.

El ser humano puede vivir ejercitando o no ciertas virtudes, que están ahí para ser practicadas y es algo en lo que se aplican, dando preferencia a algunas de ellas y de forma habitual, los militares.

En el momento de plantear el concepto de ética militar, surge la posibilidad de la reflexión sobre la “eticidad” del militar, sobre la cualidad de ética que tiene –debe tener– la actividad militar. La entendemos como la búsqueda, mediante el análisis y la reflexión sobre juicios morales establecidos, de la coherencia entre valores, principios y objetivos que rigen la conducta profesional del militar en una sociedad y en una época determinada, así como entre las funciones del militar y la forma en que las desarrolla.

La moral militar se podría considerar como el conjunto de reglas y preceptos integrados en un cuerpo coherente, en un código, que orienta o sirve de guía para el ejercicio de la profesión militar, de forma que el comportamiento de los militares se ajuste al mismo y cuando la adaptación perfecta no sea posible, tenga en ella los parámetros éticos de referencia para su conducta.

También hay un concepto de la moral militar que es muy importante para el profesional de la milicia. Es la disposición del ánimo ante las tareas profesionales, desde las sencillas de la vida ordenada del cuartel hasta las grandes acciones en combate. Con ella nos referimos tanto a la conducta individual de un soldado como a la acción de una unidad. Es la referencia a la moral que empuja el ánimo al combate y al esfuerzo en la tarea, que añade al comportamiento del militar el impulso y el arrojo para llevar a cabo sus cometidos y cumplir la misión encomendada por encima de penalidades y sacrificios, incluso el de la propia vida. Eso es lo que se suele denominar moral de victoria o de combate, espíritu de lucha y voluntad de vencer.

Todos estos diferentes aspectos se reflejan en el concepto de moral que recogen las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas (ROFAS), cuando

impone al militar que manda una unidad la preocupación por “la moral...de sus subordinados”³.

En ella es esencial tener la convicción de que sus conciudadanos aprueban y apoyan lo que el militar hace, pues es así cuando adquiere sentido sacrificar no solo el bienestar, sino incluso la propia vida. Y aquí desempeñan un papel esencial los símbolos militares, pues en ellos se reconoce el individuo con su propia individualidad, pero subordinada al grupo y su tarea.

La tesis que defendemos es que ser militar es ejercer la función esencial a la naturaleza de la profesión como es el combate, en el que uno implica la propia vida y asume consciente y moralmente que puede producir destrucción además de matar y herir a otros seres humanos que, como él, también combaten, luchan, hieren y matan en defensa de su vida, intereses, convicciones y valores. Y matar a otros seres humanos se ha considerado, sea como creencia o como sentimiento íntimo, como algo reprobable en todas las épocas y para todos los hombres, con la excepción de la guerra.

Para ello, el militar se forma y prepara, actuando con eficiencia y convencido de la justicia y moralidad de su propia causa, así como de la inevitabilidad de la posible muerte u otras consecuencias graves para la propia integridad y para la de otros seres humanos que combaten en uno y otro bando. Convencido de la justicia de la propia causa porque se apoya en una serie de hechos y razones que hacen del conflicto una guerra justa. Conviene recordar que en estos tiempos las causas justas no se encuentran solo en obligaciones de solidaridad próximas a nosotros en el espacio y en el tiempo, sino que se amplían en círculos cada vez más alejados sobre la base de la búsqueda de la igualdad esencial a la dignidad de todos los seres humanos. Aquí adquieren su verdadera dimensión conceptos como el de “Responsabilidad de Proteger”, que se van abriendo camino en la discusión y el razonamiento ético sobre las relaciones internacionales, la guerra y la paz.

Algunas cuestiones que se deben plantear y a las que hay que dar respuestas satisfactorias que permitan tener la convicción moral de la justicia de la propia causa, podrían dividirse en las siguientes:

¿Cuál es la responsabilidad y el riesgo moral que se asume al dar órdenes a los subordinados, conociendo la posibilidad –nunca cero– de que, en todas las

3. Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, de Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, artículos 78 y 88 a 92.

facetas del combate, las órdenes que se den pueden suponer la muerte o graves consecuencias a la integridad personal de los que las reciben?

¿Cómo se compagina lo anterior con la responsabilidad de cumplir la misión asignada?

¿Cómo se logra la convicción moral de la imperiosa necesidad de utilizar la fuerza letal contra otros seres humanos?

¿Cómo se conjuga el cumplimiento de las órdenes recibidas para alcanzar el éxito de la misión asignada, con la defensa de la vida e integridad tanto propia como de los compañeros en las acciones de combate?

¿Puede un militar decir que sí está de acuerdo en participar en Operaciones de Mantenimiento de la Paz, de significativo menor riesgo, aunque no exentas del mismo, pero no en una guerra donde el combate alcanza sus cotas más trágicas?

¿Plantea algún problema el dar la vida en un conflicto en defensa de los compromisos internacionales adquiridos por España y que pueden ir más allá de la defensa del propio territorio o de la vida de sus conciudadanos?

La eticidad del militar no se puede ajustar a una ética de mínimos. Esa ética militar debe tomar en consideración todas las consideraciones de una “ética de la virtud”, así como los de una “ética basada en reglas –deontológica–”, dirigidas a reforzar el carácter y los valores del militar, y también los de una “ética de la situación –utilitarista–”, y no perder de vista su orientación al ambiente de combate y al ejercicio de la fuerza letal como elementos definitivos de la profesión del militar.

4. FUNDAMENTOS ÉTICOS DE LA PROFESIÓN MILITAR

La profesión de militar lleva implícita en su naturaleza el producir destrucción y muerte. Esencial a nuestra condición humana es la de morir y precisamente “la deliberación ética se impone porque somos mortales” (Savater, 2012, 19). La naturaleza de la guerra supone la posibilidad y necesidad de provocar aniquilaciones y estragos enormes. Por esto, tiene sentido buscar los fundamentos éticos del ejercicio de la actividad militar y se proponen los siguientes:

- La actividad militar y su última expresión, la guerra, siempre como último recurso, es decir, tiene que ser justa. El derecho a la legítima defensa se hace realidad en la institución militar que plasma una organización de hombres y mujeres dispuestos a velar por alcanzar la

paz. Ese derecho no se ejerce mediante la agresión, ya que la primera función que cumple la propia existencia de unas Fuerzas Armadas eficaces y eficientes es la defensa a través de la disuasión. Los ejércitos no son la guerra; esta es un fenómeno humano muy anterior y aquellos suponen una expresión cultural que persigue imponer orden en el conflicto y la violencia, lamentablemente demasiado natural al ser humano.

- En estos comienzos del siglo XXI, donde la interacción de todos los seres humanos, con su gran diversidad, se ha hecho global, han avanzado las exigencias éticas sobre la paz y su establecimiento para el conjunto de los pueblos. Conceptos como la “Responsabilidad de Proteger”, el apoyo para el cese de conflictos o la reforma y fundación de estructuras de seguridad y defensa viables, se han constituido en actividades del militar añadidas a su esencial función de combate, pero en las que también implica y empeña su vida y acepta voluntariamente ese riesgo. Y, por supuesto, la colaboración inmediata organizada y eficiente al servicio de la humanidad y del ser humano, especialmente sus conciudadanos en casos de emergencia, riesgo o catástrofe.
- Los militares en la guerra usan la fuerza, que puede ser letal, a las órdenes de la autoridad política legal y legítima del Estado que representa los valores, principios e intereses de la nación a la que sirven y que son los que defienden. Valores que están en los fundamentos de la cultura que ha desarrollado Occidente y a la que España ha contribuido de forma notable a lo largo de la historia. Principios que reconocen el valor de la paz, la justicia y la libertad, así como la igualdad esencial de todos los seres humanos, como los principios fundadores de esa civilización occidental, y que se desarrollan y promueven a través del derecho internacional. Intereses acordes con los valores y principios anteriores que buscan satisfacer el bien común. El conocimiento y la conciencia compartida de estos parámetros, por parte de la sociedad en la que se ejerce la profesión militar, es realmente una razón esencial para la existencia de los ejércitos.
- En el ejercicio de su profesión, el militar, que produce destrucción y muerte, es el primero que compromete y pone en riesgo su propia vida por algo que está íntimamente convencido merece la pena.
- En ese empeño cumple siempre, y hasta sus últimas consecuencias, las leyes y normas del derecho internacional y de los usos de la guerra.

- De estas últimas normas proceden elementos esenciales de lo que es un ejército, ya que no por denominarse Fuerzas Armadas o Ejército, una determinada organización es tal. “Los ejércitos se estructuran con normas, signos y ritos que son expresiones de valor” (Cortina, 2012, 65), y en ellos el individuo y los grupos de diferente entidad que lo caracterizan se someten a un conjunto de normas, procedimientos y ordenanzas que van, desde su aspecto externo y uniforme, hasta un código ético que inspira su conducta en las ocasiones en las que compromete su propia conducta moral.
- Aunque son profesionales que perciben un salario público, los militares conocen que la riqueza y el bienestar económico están definitivamente lejos de su alcance y como indica Cortina Aracil “el militar generalmente saca poco provecho de su propia actividad” (Cortina, 2012, 66), porque, a diferencia de los mercenarios, el combate no va a reportar más beneficios materiales ni económicos, y en paz y en guerra su paga suele estar ajustada, sobre todo si se pone en relación con el riesgo que su actividad entraña. El provecho y el beneficio final del militar en el conflicto bélico es la búsqueda del honor en su actuación, dotándola de las más nobles exigencias de ética militar, despliegue de valor y reconocimiento y agradecimiento de sus conciudadanos.
- El militar, ser humano, ciudadano, empleado público y leal servidor del Estado, debe apoyarse racional y emocionalmente en estos fundamentos de su profesión, cuyo ejercicio se regirá por disposiciones legales y valores ético-morales que, institucionalizados por la organización militar, los individuos hacen suyos y guiarán los comportamientos de los profesionales, y ante los que el militar es individual y colectivamente responsable, pues al final es el sujeto con su conciencia el único responsable moral de sus acciones.

En las razones éticas así planteadas subyace, desde el punto de vista ético, tanto la visión utilitarista como la basada en principios. Por un lado, una cierta consideración utilitarista en la que la destrucción y aniquilación producida resulta aceptable puesto que redundará en beneficio de muchos otros. Pero al tener como finalidad la salvaguarda de valores y principios que se considerarán valiosos e irrenunciables, las razones expuestas representan también una concepción ética basada en principios que tienen un alcance universal y que contribuyen a fundamentar la profesión del militar.

Asumimos que la naturaleza de la profesión de las armas sigue siendo, también en este siglo XXI, el recurso a la fuerza, y ésta produce destrucción y muerte. Ello se opone y contradice una creciente exigencia en las sociedades occidentales, de cuyos Estados el soldado recibe la delegación para el uso de la fuerza, como es el respeto y el valor absoluto que tiene la vida humana.

Pero existen unos servidores del Estado, que en nombre del Estado y poniendo en peligro su propia vida, utilizan la fuerza y pueden producir destrucción y muerte de otros seres humanos. Además, al dar órdenes o al cumplirlas, el militar sigue siendo responsable individual desde los puntos de vista legal y moral del resultado de sus acciones. Y esto puede llevar a la parálisis en la acción, porque el uso de la fuerza puede acarrear consecuencias letales o de gran destrucción que, para el que tiene que utilizarla dando órdenes o cumpliéndolas, entran o pueden entrar en contradicción moral con el valor de la vida y su respeto.

Para salvar esa contradicción tenemos la noción de “fuerza controlada”. Esta se refiere al empleo de la fuerza bajo los supuestos de defensa propia y destrucción del enemigo, teniendo presente en función de las circunstancias, los derechos humanos y las normas y convenciones internacionales.

No es un concepto fácil de aplicar, y la excelencia profesional del soldado más que una referencia deseable es casi una necesidad imperiosa, que exige una completa formación y una práctica individual y colectiva para poder aplicar la noción de fuerza controlada con propiedad ética y legal mediante el estudio teórico, el análisis de casos y de experiencias concretas y correctamente recogidas y presentadas.

Este principio de la fuerza controlada justifica, con las condiciones que se indican, la utilización militar de la violencia. Entre estas tenemos:

- Adhesión racional y emocional al cumplimiento de la misión, lo que implica el logro del objetivo que justifica el empleo de la fuerza letal. Adhesión que no puede estar basada en el pánico o la obediencia pasiva que impiden la consideración racional de las conductas. El principio del cumplimiento de la misión está determinado por el uso proporcional de la fuerza en relación con los objetivos a conseguir, teniendo en cuenta que el fin último siempre es el restablecimiento de las condiciones de seguridad y cese de hostilidades, y en último término la paz, lo que explica la importancia de las acciones disuasorias.

- Primacía de lo colectivo sobre lo individual, que se traduce en el espíritu de cuerpo identificado en unos símbolos y practicado en unas tradiciones ceremoniales, que impulsan y reafirman emocionalmente al militar la pertenencia al grupo.
- Subordinación de lo individual a lo colectivo en su comportamiento profesional y, particularmente en el ejercicio del mando, el militar se orienta con previsión al logro del objetivo común. Este objetivo es siempre político y definido por las legítimas autoridades políticas y al que sirven las acciones militares en el respeto a los valores e intereses fundamentales de la nación expresadas en la Constitución e inspirados en los derechos fundamentales del ser humano.
- Disciplina que nace del respeto y la solidaridad entre el jefe y los subordinados, aquél suscitando con su autoridad la adhesión a las órdenes; y estos confiados en la eficiencia de sus jefes demostrada con su ejemplo constante.

La relación entre la sociedad y las Fuerzas Armadas que la sirven es un elemento esencial de la legitimidad en el cumplimiento de la misión encomendada a los militares. Pero, además, esa relación es esencial en el grado de eticidad y ajuste al código moral militar del comportamiento de los profesionales de la milicia.

El que una sociedad –de la que es tributaria la institución militar– tenga un grado adecuado de cohesión y reconocimiento de sus fuerzas armadas, comprenda y apoye la especificidad de la misma como depositaria de la fuerza legal, y perciba que la finalidad de sus actuaciones es el interés común, incrementa la moral del soldado en el cumplimiento de su misión. Así se refuerza la conciencia íntima de la eticidad de sus conductas profesionales y su capacidad de producir destrucción y muerte a riesgo de la propia vida.

Al contrario, si las fuerzas armadas están alejadas de la sociedad de la que proceden y a la que sirven, si la sociedad no las conoce ni aprecia sus cometidos y valora sus comportamientos, incluyendo los símbolos y tradiciones que vienen de la historia de esa sociedad, los profesionales militares no tendrán apoyos del grupo social para mantener una fuerte motivación ética de su función y estar plenamente convencidos de la absoluta necesidad de poner en riesgo la propia vida cuando defienden la vida e intereses de un colectivo superior que no las entiende, comprende o justifica su existencia.

El espíritu de cuerpo de la institución militar, el espíritu militar en la tradición de nuestro país y sus Reales Ordenanzas, no tiene sentido en servirse a sí mismo, sino que se justifica en el referente de la identidad nacional de la sociedad a la que pertenece. Es esta pertenencia a la nación común, que tiene unos valores e intereses comunes y una proyección de futuro conjunta, lo que da sentido al espíritu militar, ajustándolo y adaptándolo al progresivo cambio social e inspirándose en la finalidad de servicio público que tienen las Fuerzas Armadas.

Las tradiciones, ceremonias y actos militares contribuyen a actuar como factores de cohesión interna, pero también como elementos de enlace con la sociedad civil, mediante los cuales se participa en comportamientos que se basan en una historia común y permiten compartir sensaciones y emociones.

Pero en esa relación con la sociedad es muy importante y exigible la apertura de las Fuerzas Armadas a sus conciudadanos. Los militares no pueden dejar de atender y adaptarse a los cambios progresivos que se desarrollan en la sociedad y que influyen en su propia estructura.

Esta idea forma parte de ese concepto más amplio de “transformación” que incluye otros aspectos además de los culturales, sociológicos y morales, al que tan acostumbrados están los militares occidentales. Así, el papel de la mujer y de los medios de comunicación, la evolución de los sistemas educativos, la preocupación y consideración por el medio ambiente que alcanza valor estratégico como línea de actuación en materia de Seguridad Nacional⁴, entre otros, son ejemplos de aspectos que la institución militar debe tener en cuenta en su propia evolución, al compás de la de la sociedad. Para ello, el establecimiento de múltiples canales y lazos individuales y grupales con la sociedad civil resulta imprescindible, como lo es una rigurosa neutralidad política, sindical y religiosa en la actuación del militar como ciudadano. Con ello la institución militar se hará apreciar por la sociedad a la que sirve.

5. CÓDIGO MORAL DEL MILITAR ESPAÑOL

Cuando las personas que ejercen una actividad profesional quieren que el desempeño de esa profesión se lleve a cabo de acuerdo con principios éticos

4. Estrategia de Seguridad Nacional 2017. *Un proyecto compartido de todos y para todos*. Presidencia del Gobierno, pp. 118-119.

y responda a deberes y obligaciones morales, establecen un código deontológico.

Los códigos deontológicos son formulaciones de criterios, normas y valores aplicables a los que ejercen una determinada profesión, y abarcan desde la simple orientación, a la reglamentación estricta de lo que se debe y no hacer ejerciéndola.

Un código deontológico se nutre esencialmente de reglas y normas decididas tras la reflexión ética, aunque también de principios y normas obtenidas desde la normativa jurídica, todas ellas buscando la excelencia profesional y a través de ésta el mejor servicio a la sociedad en la que se ejerce la profesión.

La aplicación de la reflexión ética al ejercicio de una profesión nos lleva a una ética profesional ante la cual responde el individuo y su conciencia subjetiva, mientras que las normas y códigos deontológicos de una profesión exigen que el individuo responda ante el colectivo profesional y la sociedad que lo acoge.

También para los profesionales de la milicia se establecen unos códigos éticos escritos que son verdaderos mandatos de conducta por los que se responsabilizan moralmente de sus acciones. En España, las Reales Ordenanzas, además de una gran tradición pues se comenzaron a dictar desde el siglo XVIII para el buen funcionamiento de las instituciones militares, configuran, junto a otras disposiciones y normativas, el auténtico código moral que sirve de referencia al militar español.

“Una institución no es *per se* ética o moral, porque esta es una facultad de los sujetos” (Cortina, 2012, 67), y por ello son los sujetos que integran las Fuerzas Armadas los que, para cumplir su diferenciado y difícil cometido, necesitan interiorizar el código ético asumido por toda la institución para facilitar el cumplimiento de la misión.

Estos códigos morales del militar no son ajenos a la sociedad en que se producen y desarrollan, son inevitablemente del grupo social al que pertenece la organización militar que los ha generado y que forma parte de esa misma sociedad. Derivan, en consecuencia, de los valores morales de la sociedad a la que esas Fuerzas Armadas pertenecen y a los que deben acomodarse los militares en el ejercicio de sus cometidos. Solo desde esa asunción los profesionales de la milicia serán comprendidos y, sobre todo, aceptados por sus conciudadanos, algo indispensable para el militar que arriesga su vida en defensa de otros y necesario para evitar distanciamientos entre la institución militar y la sociedad a la que sirve.

Es precisamente el distanciamiento entre Fuerzas Armadas y sociedad en su respectiva visión del mundo, la patología que fundamenta el problema de “lo militar” en no pocas partes del mundo. Un Ejército que no interpreta su misión como sus conciudadanos está condenado a ser percibido como un cuerpo extraño en su propia Patria (García, 2012).

El código moral del militar no puede ser una isla en el sistema de relaciones morales de una sociedad. Así, ha habido en los últimos años importantes cambios en la sociedad española que sin duda han tenido su reflejo en los militares y en el grupo social que configuran. Los nuevos modelos familiares, la incorporación de la mujer al mercado laboral y a las propias estructuras de las Fuerzas Armadas, la llegada de extranjeros a los ejércitos, las asociaciones de militares profesionales, son algunos ejemplos que desde una perspectiva sociológica apuntan en esa posible línea teórica del modelo ocupacional, aunque es el institucional quién permanece y sigue influyendo en las concepciones morales de los militares españoles.

El militar español forma parte de la sociedad española, donde existen unos valores y principios que la configuran y con los que habrá que conjugar sus propios valores profesionales. Pero, además, también deberán tenerse en cuenta los de otras estructuras políticas e institucionales más amplias con los que la sociedad española comparte normas jurídicas, económicas, sociales y culturales, por ejemplo, Europa; e incluso con ámbitos más amplios desde una perspectiva cultural, como la civilización occidental en la que historia y cultura han integrado a nuestro país.

Se ha indicado la existencia en España de un cuerpo escrito de normas y orientaciones de conducta profesional que facilita el ejercicio y desarrollo de la misma de forma éticamente válida. En nuestro país, los militares disponen de ese código moral formado por un conjunto de disposiciones de diferente rango legal y de diferente exigencia desde el punto de vista moral. Antes de describir ese código es necesario indicar que las normas morales que presentan esas diferentes disposiciones no se contradicen, sino que se reiteran y en todo caso se complementan entre unas y otras. Y además incluyen los principios universales recogidos en la Declaración de Derechos Humanos.

De cualquier forma, existe una precedencia de orden ético entre las diferentes disposiciones. Así, creemos que las Reales Ordenanzas ocupan la más alta prioridad, pues reflejan de forma expresa y detallada un código de conducta moral. Tanto es así, que en su artículo 15 se recoge que el militar dará

primacía a los principios éticos, exigencia que contribuye a la fortaleza de las fuerzas armadas y de la que hará norma de vida.

Vendría, a continuación, en esa referencia de normativa ética a la que se está haciendo referencia, la Ley Orgánica de Derechos y Deberes de las Fuerzas Armadas de 2011 que fija, entre otros, aspectos morales de la profesión militar y todo ello enmarcado en la Constitución Española y la Carta de Naciones Unidas, en tanto que son referencias generales de diversos principios éticos. Ya, en un plano más cercano al derecho positivo, pero asociado a la reflexión ética sobre el ejercicio de la profesión militar, nos encontramos con la Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005, que establece las condiciones de realización de las misiones y cometidos en el exterior del país para los miembros de las Fuerzas Armadas, así como otras disposiciones que recogen normas sobre aspectos concretos de la actuación del militar, entre las que sobresalen la Ley de la Carrera Militar de 2007, la Ley Orgánica de Código Penal Militar de 2015, la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas de 2014 y el Real Decreto 194/2010, de Normas sobre Seguridad en las Fuerzas Armadas.

6. LAS REALES ORDENANZAS PARA LAS FUERZAS ARMADAS (ROFAS)

Las Fuerzas Armadas han desarrollado con el paso del tiempo su código moral, es decir, han ido adaptando los valores y principios de la actuación profesional de los militares, lo que a su vez ha ido configurando el sentido de la institución militar.

En la Edad Media los militares que asumieron la responsabilidad de la defensa militar pertenecían a los estamentos privilegiados y en la Edad Moderna esa función en las escalas de mando la asumió el estamento nobiliario. Con el tiempo, la tradición va configurando unos valores morales de la organización, en los que se instruyen e identifican los que ingresan en ella, que a partir del siglo XIX ya no está constituida primordialmente de nobles y que produce que los ejércitos permanentes, cuya misión profesional estaba originalmente al servicio del Rey, en el siglo XXI está claramente orientada al servicio de la sociedad (Molinero, 2010, 364-365).

Las Fuerzas Armadas españolas de nuestra sociedad democrática actual tienen como misión la defensa de la soberanía que reside en el pueblo español, además de la independencia de España, su integridad territorial y el

ordenamiento constitucional. Aunque no será la organización militar la que decida cuándo actuar en defensa de esos principios, en esa tarea y en las situaciones de mayor peligro, en paz y en guerra, se acepta de forma altruista la entrega de la propia vida, riesgo extremo que se sustenta en el compromiso y la convicción moral que contraen sus miembros al ingresar y formarse como profesionales de la milicia.

Compromiso y convicción que se orientan por un código moral en el que las Ordenanzas Militares han jugado y juegan un papel esencial desde las Ordenanzas Militares de Carlos III de 1768. Tras doscientos diez años de vigencia, se modificaron por las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas de 1978, a su vez reformadas por las actuales Reales Ordenanzas de 2009.

Sin duda hubo en proceso de pre modernización desde mucho tiempo antes que afectó a todos los estratos de la sociedad, pero en las Fuerzas Armadas algunos consideran que:

La reforma moral más importante en las Fuerzas Armadas españolas empezó apenas efectuadas las elecciones de 1977 (...) Desde este momento, podemos observar cómo durante los años en que se realizó la reforma moral ha ocurrido una lenta, pero inexorable transformación de las referencias morales y éticas, hasta alcanzar posiciones homologables con cualquier democracia occidental (Moliner, 2010, 369).

Ya se ha indicado que la institución militar, como organismo social que desempeña la función de utilizar la violencia en beneficio del Estado democrático y sus valores e intereses esenciales, está integrada por individuos a los que se prepara para utilizar la violencia y que asumen que en esa tarea pueden morir.

Para cumplir eficazmente esa función los militares necesitan una cobertura legal, un reconocimiento social, pero como seres humanos, necesitan sobre todo una convicción moral. La presencia y aceptación de la muerte, propia o del enemigo, siempre real en el combate, así como la validez y justicia de la propia causa apoyan éticamente la función del militar y exigen que se desarrolle de acuerdo a un código de conducta que sirve de referencia. Ese código impregna los valores de la institución militar y se alimenta del apoyo de la sociedad a los mismos, aunque los militares hagan de ellos su divisa de honor y los revistan de símbolos y rituales. Es el componente moral de la organización militar.

Por todo esto se ha justificado que en el frontispicio del código de conducta del militar español nos encontremos con las ROFAS, aprobadas por Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero.

Es este código el que fija los grandes valores y principios y que constituye la gran referencia teórica de la ética militar de los miembros de las Fuerzas Armadas españolas. Similar a *The Military Covenant* en el Reino Unido, *d'Innere Führung* en Alemania, o *L'Exercice du métier des armes, fondements et principes* en Francia.

En las ROFAS el término “moral” aparece en tres artículos en su sentido genérico y en otros cinco artículos en el sentido de “moral de combate o victoria”, que se ha mencionado más arriba: artículos 9-Jerarquía, 25-Formación, 58-Combate, 78-Mando Unidad, 87-Acción distinguida, 89-Cualidad combatiente, 92-Moral de victoria y 105-Operaciones rescate. Las ROFAS se definen en su artículo 1, que dice que “constituyen el código de conducta de los militares, definen los principios éticos y las reglas de comportamiento de acuerdo con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico”.

En la línea de precisar la naturaleza del código moral que suponen las Ordenanzas, el citado artículo 1 continúa: “Deben servir de guía a todos los militares para fomentar el exacto cumplimiento del deber, inspirado en el amor a España, y en el honor, disciplina y valor”.

Llegados a este punto interesa destacar aquellos principios éticos esenciales que se recogen en las ROFAS, aunque habría primero que comenzar precisando la naturaleza de los principios éticos y luego aclarar la especificidad, si es que tiene alguna, de los principios éticos militares. En el artículo 15 de las ROFAS se mencionan unos principios éticos que el militar se exigirá para que esta actitud sea “norma de vida”, idea que creemos debe entenderse en el sentido de pauta de conducta a lo largo de la vida profesional del militar.

Pero también podrían esos principios, y así se hace frecuentemente, ser denominados como valores éticos o incluso virtudes éticas. Las ROFAS utilizan la denominación y expresan las que deben ser “virtudes” fundamentales al militar, según el artículo 117. Si bien virtud moral se define en nuestro diccionario como “Hábito de obrar bien, independientemente de los preceptos de la ley, por sola la bondad de la operación y conformidad con la razón natural”, y valor, en la acepción más relacionada a nuestro objeto es: “Cualidad que poseen algunas realidades, consideradas bienes, por lo cual son estimables”. Los valores tienen polaridad en cuanto son positivos o negativos, y jerarquía en cuanto son superiores o inferiores.

Aquí se utilizarán indistintamente todas las denominaciones, aunque nuestra preferencia es por el término valores ante los de principios o virtudes. Otros, sin embargo, prefieren y justifican preferir el término de virtud por considerar que “está ligado al espíritu como fuerza interior que orienta hacia el bien”, mientras que valor está “unido a lo externo como estimación de una realidad que creemos buena y que debe permanecer” (Muñoz Grandes, 2010, 36).

En otras partes de este trabajo se considera si los valores permanecen o evolucionan con el paso del tiempo, o si se puede tratar la existencia de unos valores universales con precedencia sobre otros más ajustados a culturas o civilizaciones. Pero muchas otras cuestiones hacen controvertida la naturaleza de los valores: ¿Se trata de actitudes o más bien de cualidades? ¿Son innatos o se pueden adquirir? ¿Hacen referencia a la ética o a la aptitud para el servicio? ¿Hay unos valores militares en contraposición a valores civiles o religiosos? ¿Se pueden medir?, y si es así, ¿cualitativa o cuantitativamente?

Valores que, dentro del componente utilitarista que tiene la ética militar, funcionan como instrumentos para cumplir un fin que, en el caso de la función militar, es cumplir la misión encomendada. No se trata, por ejemplo, de personas disciplinadas por el mero hecho de serlo —algo que puede ser razonablemente muy valioso—, sino convencidas de que actuar disciplinadamente es el mejor medio, y a menudo el único, para que las Fuerzas Armadas puedan cumplir su misión (García, 2012, 2).

Tras los comentarios anteriores, en estas reflexiones partimos de unos concretos y determinados valores éticos militares, que se entiende son los más relevantes de los que se recogen en las ROFAS. Los entendemos como ideas racionales que rigen el pensamiento y la conducta de los militares en su valoración de lo que está bien, lo que es correcto en el ejercicio de su función profesional. Asumimos que son diferentes las concepciones y categorizaciones que se pueden establecer, pero aquí planteamos las siguientes: Entrega de la propia vida, servicio público, respeto a los símbolos de la patria, disciplina, jerarquía, unidad, dignidad de la persona, derechos fundamentales y libertades públicas recogidas en la Constitución española, igualdad de género, espíritu militar y valor militar.

Nuestra selección de los valores mencionados sigue el orden establecido en los artículos de las ROFAS a partir del 3: “Primer deber del militar” y hasta el artículo 17 “Virtudes fundamentales”, principios que a lo largo de todo el texto se repiten, precisan y amplían en sus características y naturaleza.

Y así se ha hecho porque se piensa que en las ROFAS no hay ningún principio ético más, aparte de los recogidos, o para ser más preciso, sí hay otros conceptos morales expresados en las Ordenanzas, pero responden, hacen referencia o tienen el mismo contenido moral que alguno de los propuestos.

7. LA RESPONSABILIDAD DE LOS EJÉRCITOS CON LA PAZ

En España la norma fundamental que rige el ordenamiento jurídico y que sostiene el estado soberano que es España, es la Constitución de 1978. En ella se establece que la misión de las Fuerzas Armadas es “garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional”⁵.

Esta sencilla descripción implica que las Fuerzas Armadas deben defender los valores esenciales que inspiran nuestra convivencia democrática y que son la libertad, el imperio de la ley y la justicia, la igualdad y la dignidad del ser humano, el bien común y también la paz, pues la Constitución recoge expresamente la voluntad de lograr “relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la tierra”⁶.

La responsabilidad de los Ejércitos y la Armada con la paz es plenamente coherente con el “derecho y el deber de defender a España”⁷ que tienen los españoles. Nadie quiere participar en una guerra o en un conflicto, pero habrá que hacerlo cuando sea necesario, intentando volver lo antes posible al estado de paz, después de haber combatido y ganado en esa guerra. Este es la responsabilidad con la paz que tienen los que forman parte de las Fuerzas Armadas, los militares españoles, y que reafirman en un juramento o promesa⁸.

Otras obligaciones esenciales, además de las incorporadas en la Constitución y que tienen los militares españoles en su función de servidores públicos de la sociedad, se recogen en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (LODN). En ella se asume la pertenencia de España al mundo occidental aliado, con cuyos países tenemos obligaciones solidarias con su seguridad y defensa, el mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria⁹. Y en

5. Constitución Española (CE) de 1978, artículo 8.1.

6. CE, Preámbulo.

7. CE, artículo 30.1.

8. ROFAS, artículo 6.

9. LODN, artículo 15.2.

lo que se refiere a la seguridad y bienestar de los españoles, como servidores públicos, los militares junto a los miembros de otras Instituciones del Estado y Administraciones Públicas, “deben preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas”¹⁰, pudiendo también, “llevar a cabo misiones de evacuación de los residentes españoles en el extranjero, cuando circunstancias de inestabilidad en un país pongan en grave riesgo su vida o sus intereses”¹¹.

Decir que los Ejércitos son unos “ejércitos para la paz” puede producir confusiones, empezando por los propios militares. Pero sí es completamente ajustado proclamar “la responsabilidad de los ejércitos con la paz”.

Las Fuerzas Armadas están comprometidas y los militares son responsables con la paz cuando están preparados para defender a España de diversas amenazas, incluyendo las que puedan surgir de forma imprevista, rápida, asimétrica y en unos escenarios en los que cada vez más se diluyen las fronteras protectoras mezclándose las nociones de seguridad interior y exterior.

Los profesionales de los Ejércitos y la Armada de España son responsables y están comprometidos con la paz al reconocer la diferencia esencial entre los que combaten y mueren en una guerra en defensa de la libertad y dignidad del ser humano y los que combaten y mueren en el otro bando defendiendo totalitarismos y absolutismos negadores de los valores esenciales del ser humano.

Las Fuerzas Armadas están comprometidas y son responsables con la paz porque sus integrantes están firmemente convencidos de que el fin último de su profesión es ganar la guerra impulsados por la justicia de la causa propia.

Los militares son responsables y están comprometidos con la paz pues se preparan en un mundo real que es imperfecto, como lo es la condición humana, y en el que no se puede ser ingenuo en la creencia de que los problemas se resuelven con soluciones sencillas y basadas en la buena conciencia.

Los Ejércitos y la Armada españoles son realmente responsables y están honestamente comprometidos con la paz porque la condición moral del ser humano que hunde sus raíces en la libertad no debería hacernos desistir de la defensa, por todos los medios necesarios, de esa misma libertad.

10. LODN, artículo 15.3.

11. LODN, artículo 15.4.

8. CAMBIOS EN EL PARADIGMA DE LAS FUNCIONES MILITARES

Al entrelazarse los conceptos de Seguridad y Defensa y desaparecer los límites entre la seguridad interior y exterior, los ejércitos y las armadas miran y se proyectan cada vez más hacia fuera, participando en misiones lejos de las propias fronteras, bajo estrictas condiciones de legalidad y legitimidad, y contribuyendo así a la seguridad y defensa de sus propios países.

La realización de esas misiones fuera de los propios espacios de soberanía ha ido acompañado de desarrollo de conceptos como los de “responsabilidad de proteger”, invocado en la intervención de la OTAN en Libia supuestamente amparada por una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; la “asistencia humanitaria”, como en las intervenciones internacionales en Angola, Somalia o Haití auspiciadas por la ONU para asegurar las entregas de ayuda humanitaria; la “intervención humanitaria”, que supondría una participación más activa de las fuerzas militares en la entrega y distribución de la ayuda humanitaria; y la “injerencia humanitaria”, en la que el problema humanitario abarca aspectos que van más allá del suministro humanitario y afecta a la propia seguridad y estabilidad del país afectado.

La realidad es que las unidades militares enviadas a estas misiones desempeñan unos cometidos que se apartan de su naturaleza original de fuerza armada preparada para combatir y defender las fronteras propias. Se convierten en actores humanitarios, cuando no en policías, asistentes sanitarios o constructores de infraestructuras improvisadas. En cualquier caso, el militar y las organizaciones militares asumen funciones nuevas, pero que se siguen realizando sin abandonar el instrumento propio de la profesión: el armamento, que es un instrumento letal.

Esta transformación de las funciones del militar, exige a los que ejercen la profesión de las armas una transformación de su espíritu mediante la renovación y ampliación de su disposición y resolución moral para afrontar el riesgo, que puede llegar a ser máximo con la pérdida de la propia vida, no solo en la defensa de su patria y el servicio y la entrega por sus conciudadanos, sino actuando a menudo a muchos kilómetros de su Patria. En todo caso los militares seguirán desarrollando operaciones de combate, como mínimo en defensa propia cuando sean atacados, pero quedando de manifiesto que ya no son solo –o sobre todo– combatientes, sino también cooperantes, asistentes y/o agentes policiales.

La realización de esas nuevas misiones por parte de las Fuerzas Armadas, el llevar a cabo operaciones y misiones en las que se ejecutan actividades diferentes a las de combate, también responde a los principios de legalidad y legitimidad.

La legalidad viene del apoyo dado por las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y donde particularmente en España somos muy exigentes; en efecto, nuestra Ley Orgánica de la Defensa Nacional exige a las misiones de las FAS en el exterior que no están directamente relacionados con la defensa de España o del interés nacional “que sean conformes con la Carta de las Naciones Unidas y que no contradigan o vulneren los principios del derecho internacional convencional que España ha incorporado a su ordenamiento, de conformidad con artículo 96.1 de la Constitución”¹².

La legitimidad surge de la aprobación que el Parlamento español, a través del Congreso de los Diputados, da a la participación en esas operaciones en el exterior y que, hasta la fecha, siempre ha contado con el apoyo de una gran mayoría de los Diputados. Hoy en día, en el mundo occidental, los ciudadanos a través de las instituciones elegidas democráticamente tienen una influencia decisiva a la hora de decidir la participación de sus militares en conflictos bélicos y misiones militares para resolver crisis y problemas de seguridad.

Un importante elemento que ha influido en ese cambio de paradigma con que se desarrollan los asuntos militares a nivel operacional son las reglas de enfrentamiento, que para cada operación se establecen y que cada país tiene la posibilidad de aceptar o no, así como de adecuar a sus exigencias nacionales.

Y otro aspecto no menos importante del cambio de paradigma es de índole sociológico y se refiere al impacto que las bajas causan en la opinión pública de un país que envía sus militares a participar en operaciones en el exterior.

La gran influencia de la opinión pública en los líderes políticos ha producido, dada la alarma social y política que causa la noticia de muertos y víctimas militares que participan en misiones en el exterior, un gran cuidado y prudencia a la hora de participar en las mismas, por mucho que respondan a compromisos consecuencia de pertenecer a organizaciones de seguridad y defensa cuyo objetivo es, además de la defensa colectiva, el de promover y colaborar en el fomento de la paz y seguridad en el mundo.

Pero habrá que añadir que no sólo hay alarma y rechazo a la actuación militar cuando se producen víctimas propias. También cuando esas víctimas

12. LODN, artículo 19. c).

son causadas por los denominados “efectos colaterales”, en los que se producen víctimas entre civiles que no son sujetos activos del conflicto o la guerra. Incluso se puede avanzar una creciente tendencia y exigencia en esas participaciones de las Fuerzas Armadas en el exterior, a que el número de víctimas sea el mínimo posible, no ya entre las fuerzas propias, sino entre las enemigas.

Todos estos, aspectos que también exigen adaptación y transformación de los profesionales de la milicia a nuevos requerimientos y condicionantes de naturaleza ética.

9. LA FORMACIÓN MILITAR EN VALORES Y PRINCIPIOS ÉTICOS

Tradicionalmente la educación militar ha centrado sus objetivos en dos ámbitos: el de la formación técnica y científica y en el de la formación ética y moral. Con el primero se busca dotar a los militares de las mayores capacidades prácticas y tecnológicas para que puedan desempeñar su profesión de acuerdo con los complejos y modernos sistemas y capacidades que se ponen en sus manos. Con el segundo se pretende inculcar el valor y la finalidad de su profesión como servicio público.

La exigencia para el militar de alcanzar la más completa formación es, por tanto, continua y así se recoge expresamente la necesidad de mantener “una sólida formación moral, intelectual humanística y técnica”, o “alcanzar el más alto nivel de competencia profesional”, y más expresamente la importancia de fomentar y promover, por todo aquel que ejerce la función docente, “los principios éticos y las reglas de comportamiento del militar”¹³, pero también en la Ley de la carrera militar se exige al militar su preparación para adquirir la completa competencia profesional¹⁴.

En España la educación moral que se recibe en las academias y escuelas militares es muy importante y su presencia en los planes de estudio es muy relevante, pero todo se puede mejorar. Desde el comienzo de la formación de un militar se debe inculcar el compromiso que se asume con la sociedad y el mandato que se recibe para prestar un servicio público tan trascendente como se ha venido argumentando en este trabajo.

13. ROFAS, artículos 25, 26 y 129.

14. Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar, artículo 4.1, regla decimocuarta.

Ante un deber tan definitivo, lo lógico es que la institución militar demande a sus miembros no solo la más completa formación técnica, sino también la más perfecta formación ética para alcanzar la fuerza moral, no siempre espontánea, que permite al militar la disposición para la entrega de la propia vida.

Con la globalización y la aceleración de los cambios que experimenta la humanidad, inmensamente más rápida que en ningún otro momento de nuestra historia, la asimilación de todas las consecuencias que se producen en los diferentes ámbitos es muy difícil, lo que, entre otras demandas, exige aumentar la calidad y cantidad de formación.

También la formación de nuestros militares, pues muchos son los cambios ocurridos y directamente asociados a su profesión. A nivel global podemos mencionar desde la modificación de los conceptos de Seguridad y Defensa, y sus paradigmas; los nuevos términos de las identidades nacionales –con tendencias excluyentes y ampliatorias al mismo tiempo–; el aumento de riesgos y amenazas a la seguridad; el multilateralismo que aborda mediante organizaciones y coaliciones las intervenciones militares; la importancia e influencia del personal civil en los conflictos; o la disminución de la influencia directa del comandante y aumento del control político en misiones y operaciones específicamente militares.

Desde una perspectiva nacional, pueden citarse también algunos desarrollos que han tenido y tienen influencia en el ejercicio profesional del militar. Entre ellos, el fin del servicio militar obligatorio y la profesionalización de las Fuerzas Armadas; la incorporación de la mujer a todas las facetas de la vida, incluyendo el ejercicio de la profesión de militar; o la extraordinaria importancia de la opinión pública a la hora de que los responsables políticos tomen las decisiones. Todos estos aspectos deben tenerse en cuenta y ser incorporados en los contenidos de la formación ética y moral que han de recibir los militares españoles.

Al hablar de las Reales Ordenanzas se ha indicado que constituye la gran referencia teórica de la ética militar de los miembros de las Fuerzas Armadas españolas. Pero creemos que debe existir otro documento, más simple, estructurado en forma de compilación, de mandatos, al estilo de *le Code du Soldat* en Francia, *The soldier's oath* británico o *the Soldier's Creed* americano.

Hay que significar que esa demanda de presencia de la formación ética y moral en los planes de estudio no solo son créditos y horas lectivas de asignaturas formales, que también, sino ejemplo y exigencia que se produce de forma interrumpida mediante la interiorización de conductas, y sus significados, a través de los comportamientos externos.

Finalmente, se propone que en la enseñanza y formación de contenidos de ética militar se configure por “el estudio de casos concretos históricos y contemporáneos en los tres niveles jerárquicos: oficial, suboficial y tropa profesional” (Elbner, T. y Jamke, R., 2016, xi). La enseñanza teórica debe ir estrechamente unida a la preparación práctica, informando ejercicios y práctica operativa.

En la guerra, en el conflicto, en las operaciones de paz, en el apoyo en emergencias y catástrofes, la decisión que se adopte debe estar apoyada en una estricta conducta ética. Las decisiones no siempre serán fáciles, pero una adecuada preparación permitirá adoptar la mejor decisión, a veces la menos mala, y al final, elegir en conciencia el comportamiento a seguir.

10. CONCLUSIONES

Sin duda son de gran relevancia en el comportamiento moral del militar español del siglo XXI, los más de treinta años en Operaciones de Mantenimiento de la Paz ejecutadas de forma intachable y ejemplar, sin que ningún soldado, de los más de ciento cuarenta mil que han participado desde 1989 en alguna misión en el exterior, hayan tenido una conducta indigna o reprochable. Fundamental para ello ha sido el conocimiento teórico y la aplicación práctica sobre el terreno, tanto de una conducta ética basada en nuestras Reales Ordenanzas como la instrucción en Derecho Internacional Humanitario, incluyendo todos los convenios y protocolos relativos a la guerra y a los conflictos bélicos.

Creemos ajustado a la realidad señalar que la transformación de los militares ha sido de las más completas llevadas a cabo en la sociedad española del último cuarto del siglo XX y comienzos del siglo XXI. Militares dotados de una sólida moral militar, fruto de una rica tradición y de una formación ética ajustada a la realidad de los valores y actitudes de los tiempos modernos.

Militares que, en nuestra sociedad democrática actual, reciben el mandato de la sociedad española de defenderla utilizando la fuerza que puede llegar a ser letal, pero también de ponerla al servicio de la humanidad y el respeto a la dignidad esencial del ser humano.

Para el militar español integrado en la cultura occidental, su actuación desde postulados éticos le exige estar convencido de la honestidad de su causa, elemento esencial que apoya y protege al individuo que va a la guerra y puede

llegar a matar y a morir por una razón justa y como último medio de hacerla valer. Y conviene recordar que en estos tiempos las causas justas no se encuentran solo en obligaciones de solidaridad próximas a nosotros en el espacio y en el tiempo, sino que se amplían en círculos cada vez más alejados sobre la base de la búsqueda de la igualdad esencial a la dignidad de todos los seres humanos.

La formación y la instrucción, abarcando contenidos teóricos y prácticos, resulta imprescindible. Desde nuestro código ético constituido por la Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas debemos avanzar en el desarrollo de nuevos sistemas e instrumentos para que nuestros militares sigan manteniendo los elevados estándares éticos que adornan su profesión.

Defendemos que todo militar, sin distinción de rango, tiene que conocer con la amplitud y profundidad suficiente los contenidos de esa ética militar. Incluye contenidos que abarcan un amplio rango: desde los filosóficos que establecen los grandes valores y principios que se defienden, a menudo reflejando la historia de las naciones y los fundamentos que las delatan, hasta otros más simples y directos, a modo de código de conducta del soldado lo más claro y preciso posible. Y ambos deberán ser complementados por otros contenidos en los que casos concretos, históricos y supuestos, sean objeto de reflexión, discusión y aplicación en las más diversas circunstancias.

Hemos defendido también que esa ética militar, esencial en la formación e instrucción del militar, debe abarcar desde la clase teórica hasta la preparación operativa, sin barreras entre una y otra y lograr así interiorizar y asumir principios y valores que faciliten la decisión a tomar en el conflicto y en el combate, incluida la menos mala, dado que para el militar la decisión de tomar acción –o decidirse por la inacción– es un imperativo moral, en la que no hay, no debe haber, fronteras entre la teoría y la práctica.

Esto no es fácil y un problema que se suele plantear en la guerra es que, para alcanzar el objetivo de la victoria, a veces se considera que un “buen soldado desde el punto de vista ético no puede ser un buen soldado desde el punto de vista de la efectividad”.

En todo caso, hay que remarcar esa especificidad de la militar como una profesión –no la única– en la que uno arriesga su vida para proporcionar, en última instancia, seguridad, protección y defensa a los otros. Para cumplir ese objetivo, en la esencia de la profesión militar está el utilizar –o la amenaza de utilizar– armas letales, es decir, la posibilidad de quitar la vida a otros y la de perder la propia vida, lo que confiere a esta actividad unos rasgos distintivos bien diferenciados desde la perspectiva ética.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARISTÓTELES (2011). *Política*. Madrid: Austral.
- CORTINA ARACIL, L. (2012). Ganar batallas. *Revista Atenea*, 39, pp. 65-69.
- ELBNER, T. y JAMKE, R. (2016). *Didactics of Military Ethics. From theory to practice*. Leiden: Brill Nijhoff.
- MOLINERO NAVAZO, J. L. (2010). Estudio sociológico de la organización militar a través de las Ordenanzas Militares: 1768, 1978 y 2009. M. Requena (Ed.), *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, Madrid: IUGM, pp. 364-365.
- ROBLES ORTEGA, A. (2011). *La tercera cultura*. Madrid: Ed. del Orto.
- SAVATER, F. (2012). *Ética de urgencia*. Barcelona: Ariel.
- VARGAS LLOSA, M. (2012). *La civilización del espectáculo*. Madrid: Alfaguara.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- GARCÍA SERVERT, R. (2012). Valores democráticos y fuerzas armadas: ¿valores militares en el siglo XXI? *Seminario Segovia*: Academia de Artillería, 4 de octubre.
- MUÑOZ-GRANDES A. (2010). *Sociedad y Milicia*. Discurso de recepción de Académico de Número en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

CAPÍTULO 7

SOCIOLOGÍA DE LA DEFENSA

JUAN DíEZ NICOLÁS

Catedrático Emérito de Sociología. Universidad Complutense de Madrid

23 de marzo de 2018

RESUMEN

Este trabajo analiza las actitudes de la población española hacia las Fuerzas Armadas y hacia la Defensa y la Seguridad y las compara con las de otros 59 países de todo el mundo agrupados en siete grandes regiones geo-culturales. Concretamente se analiza la imagen de las Fuerzas Armadas, así como la confianza en una veintena de instituciones, la percepción subjetiva de seguridad, la percepción de conflictos, la disposición a luchar para defender al país, el orgullo nacional y, mediante un conjunto de modelos de regresión, la explicación de las diferencias en los anteriormente citados aspectos que forman parte de la cultura de defensa en cada país. Los datos analizados proceden de las encuestas realizadas por ASEP en España entre 1986 y 2011, y de los relativos a los 59 países que llevaron a cabo la Encuesta Mundial de Valores en su última oleada de 2010-2014.

Palabras clave: *Fuerzas Armadas, instituciones, conflictos, defensa, orgullo nacional.*

ABSTRACT

Attitudes of the Spanish population towards the Armed Forces, defense and security are analyzed and compared with those of 59 other countries around the world grouped in seven geo-cultural regions. The analyses includes the image of the Armed Forces, trust in around twenty institutions, subjective perception of security, perception of conflicts, will to fight to defend one's country, national pride, and through several regression models, the explanation of differences in the previously cited aspects that constitute the defense culture in each country. Data used for these analyses come from national representative surveys conducted monthly by ASEP between 1986 and 2011, and from the surveys in 59 countries conducted for last wave of the World Values Surveys between 2010 and 2014.

Keywords: *Armed Forces, institutions, conflicts, defense, national pride.*

1. INTRODUCCIÓN

La seguridad se ha convertido en uno de los principales valores, si no en el principal, de las sociedades actuales. Como he tenido ocasión de decir en otra ocasión, mientras que en el siglo XX, a partir del inicio de la Guerra Fría en 1945, los dos valores predominantes y en confrontación, fueron los de libertad –defendido por el denominado mundo occidental, en el que regían la economía libre de mercado y la democracia parlamentaria– e igualdad –defendido por el denominado mundo soviético, en el que regían la economía socialista, planificada desde el Estado, y el partido único: el comunista–. A partir de la caída del muro de Berlín en 1989 y del atentado de las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001, los valores predominantes parecen ser la libertad y la seguridad, pero la seguridad en un sentido muy amplio, y no solo como equivalente a Seguridad Nacional o Defensa. Las sociedades actuales, y no solo las más desarrolladas, piden también seguridad laboral, seguridad alimenticia, seguridad sanitaria, seguridad jurídica, seguridad energética, seguridad medioambiental, seguridad afectiva, etc. El concepto de seguridad es hoy poliédrico y multiforme.

Pero las cuestiones relativas a la Seguridad Nacional, la Defensa, las Fuerzas Armadas, en definitiva, los conflictos sociales no son nuevos, sino muy antiguos. En relación con el concepto mismo de seguridad, tanto si se trata de seguridad interna como externa –una diferencia cada vez menos útil en la práctica–, pueden consultarse las definiciones de Naciones Unidas (1994) y muchos otros autores (Díez Nicolás, 2011a, 2015; Ilie, 2012; Rowley y Weldes, 2011; Newman, 2010; Tang, 2009; Brimmer, 2008; Alkire, 2003; Bilgin, 2003; Bigo, 2000; Haerpfer, Milosinski y Wallace, 1999; Haerpfer y Wallace, 1997a; Wallace y Rose, 1997b).

Las cuestiones relativas a la defensa nacional suelen analizarse en relación con la política exterior y las estrategias de seguridad (Posen, 2006; Díez Nicolás 1999, 2004a, 2006; del Valle, 2000; Halle, 1966; Galtung, 1964).

Y la propensión al conflicto y los conflictos entre países, así como la paz, han sido objeto de estudio en relación con la seguridad (Díez Nicolás, 2013; Galtung, 1996, 1969). Recientemente, sin embargo, se pueden hacer análisis sobre estas cuestiones comparando muchos países, gracias a proyectos como la Encuesta Mundial de Valores (Díez Nicolás, 2009a; Puranen, 2009).

El modelo que he utilizado desde hace tiempo se basa en dos ejes conceptuales: Seguridad Objetiva-Subjetiva, y Seguridad Interna-Exterior, que da lugar a una tabla 2x2, con cuatro casillas, aunque solo sea por razones heurísticas (Díez Nicolás, 2011a).

2. LA IMAGEN DE LAS FUERZAS ARMADAS Y OTRAS INSTITUCIONES

Hasta la reinstauración de la democracia en España en 1976 apenas había datos de opinión sobre la Defensa y las Fuerzas Armadas que puedan ser tomadas en consideración. Solo alguna vez el Instituto de la Opinión Pública realizó alguna pregunta sobre esas cuestiones. Eran temas que se estimaba más prudente no tomar como objetos de investigación y análisis. Pero a partir de 1977, al comienzo de la transición y con Suárez ya presidente del Gobierno, el Centro de Investigaciones Sociológicas, dependiente del Ministerio de la Presidencia, comenzó a preguntar de manera no periódica, por las actitudes y opiniones de los españoles respecto a la Defensa, las Fuerzas Armadas, la Corona o la Monarquía, y otras cuestiones similares. Otras investigaciones realizadas desde el sector privado, siguiendo el ejemplo del CIS, también comenzaron a ocuparse de esos temas en sus investigaciones.

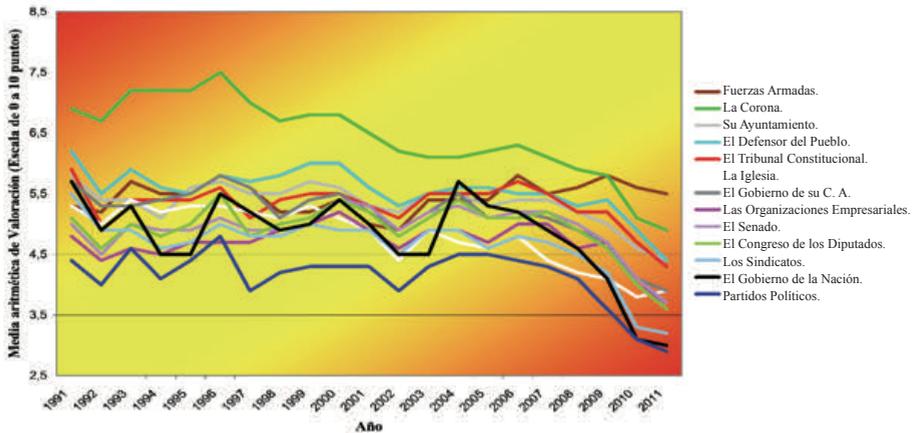
A partir de 1984 comenzamos a preguntar todos los meses por la imagen de la Corona y de las Fuerzas Armadas, junto a otras diez o doce instituciones públicas y privadas, en un sondeo mensual realizado desde la empresa OTR-Investigaciones Sociológicas para el Grupo Editorial Z. Este estudio mensual nacional duró exactamente dos años, y para ser más exactos, hasta las elecciones generales de 1986 en las que fracasó totalmente la denominada Operación Roca –Partido Reformista– como opción política de centro, al no obtener ni un escaño –mientras que el CDS, heredero de la UCD, consiguió su mejor resultado electoral, aunque por supuesto muy escaso–.

Pero en esa misma fecha continuamos la investigación mensual desde mi propia empresa, Análisis Sociológicos, Económicos y Políticos (ASEP), durante los siguientes 25 años, hasta el realizado en octubre de 2011 antes de las elecciones generales que el PP ganó por amplia mayoría absoluta. La investigación mensual de ASEP, por tanto, ha proporcionado datos comparables, obtenidos mediante la misma metodología, desde octubre de 1986 hasta octubre de 2011 sobre la imagen de la Corona y las Fuerzas Armadas, junto con la del Gobierno de la Nación y los bancos –las cuatro incluidas todos los meses– y muchas otras que variaban de un mes a otro. Pero, además, siempre en el mes de junio, y desde 1991, se preguntó por las mismas 13 instituciones, entre las cuales estaban las cuatro anteriormente citadas. El orden según su valoración, en la investigación de octubre-noviembre de 2011, la última hasta este momento, fue el siguiente: Fuerzas Armadas, Corona, Ayuntamiento, Defensor del Pueblo, Tribunal Constitucional, Iglesia, gobierno de la Comunidad

Autónoma, organizaciones empresariales, Senado, Congreso de los Diputados, sindicatos, gobierno de la Nación y partidos políticos.

Cuando se examina la serie temporal desde 1981 hasta 2011, se constata que la Corona fue de manera constante la institución mejor valorada entre las trece instituciones por las que se preguntó todos los años en el mes de junio, hasta 2009, cuando empató con las Fuerzas Armadas (Díez Nicolás, 1984, 1989, 2001, 2002, 2004). En otras investigaciones de ASEP en 2010 y 2011 las Fuerzas Armadas fueron la institución más valorada, pero la Corona se mantuvo en segundo lugar. Lo importante de esta serie temporal es comprobar que si bien la Corona fue perdiendo valoración a partir de 1996 –año en el que el PP llegó al poder por primera vez, al ganar por un punto porcentual al PSOE en las elecciones generales–, no es menos cierto que todas las demás instituciones, a excepción de las Fuerzas Armadas, también comenzaron un declive continuado en su valoración, de manera que la Corona se ha mantenido en segundo lugar desde entonces.

GRÁFICO 1. Valoración de Instituciones Políticas y Sociales, 1991-2011



Fuente: Análisis Sociológicos, Económicos y Políticos.

No disponemos de datos de ASEP a partir de 2011, pero los datos de diferentes institutos de investigación, incluido el gubernamental CIS, sugieren que esas posiciones relativas se han mantenido hasta la abdicación del Rey Juan Carlos. Debe resaltarse que las FAS, que ocupaban el octavo lugar en

1991, no han aumentado apenas su valoración. Son todas las demás instituciones las que han reducido su valoración hasta niveles muy bajos en el caso de los partidos políticos, el gobierno de la Nación y los sindicatos, hasta el punto de convertirse las FAS en la institución más valorada.

TABLA 1
 Confianza en Instituciones en 59 países agrupados en 7 regiones geoculturales (media aritmética en escala de 1=ninguna a 4=mucha), WVS-6. (2010-14)

	Total 59 Países	Anglo- sajones	Unión Euro- pea	Europa del Este y Balca- nes	Norte de África y Oriente Medio	Asia	Amé- rica Latina	África Subsa- hariana	Es- paña
Iglesia	2,84	2,46	2,43	2,84	3,01	2,78	2,86	3,28	2,03
Fuerzas Armadas	2,83	3,14	2,65	2,98	2,89	2,97	2,51	2,73	2,48
Prensa	2,39	2,05	2,26	2,45	2,26	2,65	2,23	2,60	2,19
Televisión	2,50	2,14	2,38	2,60	2,40	2,71	2,26	2,77	2,15
Sindicatos	2,28	2,07	2,24	2,36	2,06	2,58	1,97	2,47	1,93
Policía	2,62	2,95	2,70	2,46	2,80	2,74	2,24	2,48	2,59
Tribunales de Justicia	2,59	2,64	2,57	2,44	2,73	2,90	2,11	2,59	2,33
Gobierno de la Nación	2,44	2,25	2,17	2,66	2,41	2,65	2,24	2,51	1,93
Partidos Políticos	2,08	1,94	1,94	2,30	1,75	2,41	1,80	2,30	1,86
Parlamento	2,28	2,12	2,17	2,48	2,15	2,53	1,91	2,47	2,21
Administración Pública	2,43	2,44	2,32	2,64	2,35	2,69	1,97	2,58	2,28
Universidades	2,86	2,83	2,94	2,79	2,69	2,95	2,93	2,89	2,88
Grandes Empresas	2,51	2,36	2,34	2,50	2,43	2,69	2,45	2,72	2,15
Bancos	2,58	2,40	2,26	2,55	2,54	2,95	2,38	2,84	1,77
Organizaciones ecologistas	2,62	2,53	2,62	2,61	2,43	2,77	2,72	2,65	2,58
Organizaciones feministas	2,61	2,57	2,59	2,62	2,33	2,77	2,75	2,69	2,43
Organizaciones de caridad	2,68	2,73	2,61	2,62	2,65	2,71	2,73	2,73	2,70

Fuente: Encuesta Mundial de Valores, 6ª oleada, 2010-2014. www.worldvaluessurvey.org
Elaboración propia.

Curiosamente, la alta valoración de las Fuerzas Armadas y la baja valoración de los partidos políticos no son algo observable solo en España. De acuerdo con los datos de la última oleada de la Encuesta Mundial de Valores realizada entre 2010 y 2014 en 59 países de todo el mundo, con un total de más de 85.000 entrevistas personales cara a cara en el domicilio de los entrevistados sobre la base de una muestra representativa de la población de 18 y más años en cada país, las Fuerzas Armadas se encuentran entre las tres instituciones –entre 17– en que más confían los ciudadanos, mientras que los partidos políticos suelen ser la institución que ofrece menos confianza.

Las Fuerzas Armadas son la institución que ofrece mayor confianza en tres de las siete regiones geo-culturales, pero está entre las tres de mayor confianza en todas las regiones excepto en América Latina y el África Subsahariana. Como es lógico, la Mezquita es la institución mejor valorada en los países musulmanes de la región MENA, y la Iglesia en el África Subsahariana. Y las universidades son la institución que ofrece mayor confianza en la Unión Europea, en América Latina y en España, además de en el conjunto de los 59 países. Pero los partidos políticos son la institución que ofrece menos confianza a los ciudadanos en todas y cada una de las regiones geo-culturales, y podemos afirmar que en la casi totalidad de los países –con la sorprendente excepción de China–.

En España, las Fuerzas Armadas ocupan el quinto lugar de mayor confianza, mientras que la mayor confianza se atribuye a las universidades, seguidas de las organizaciones de caridad y humanitarias, la Policía, y las organizaciones ecologistas. Pero la menor confianza se otorga a los bancos –la investigación se llevó a cabo en 2011, en plena crisis financiera-económica–, e inmediatamente a los partidos políticos.

Puede afirmarse, que en esta cuestión como en otras que veremos, España se encuentra habitualmente próxima a los valores de la Unión Europea, excepto en una importante cuestión a la que luego nos referiremos. En efecto, la confianza de los españoles en cualquier institución es inferior a la que tienen los ciudadanos de países de la Unión Europea, con las únicas excepciones de la confianza en las organizaciones humanitarias y de caridad y en el Parlamento, en las que superamos al conjunto de los países de la Unión Europea. Pero los españoles muestran más confianza que los ciudadanos de

países anglosajones en la prensa, en la televisión, en las universidades, y en las organizaciones ecologistas.

3. LA SEGURIDAD SUBJETIVA

La segunda cuestión a la que quiero referirme es la percepción de seguridad (Jarvis, 1978. Díez Nicolás, 2011a, 2012). En diversos escritos he defendido que mientras en el siglo XX el gran debate de valores se centraba en la confrontación entre los valores de libertad –defendido por el bloque capitalista y de economía de libre mercado, y con democracia parlamentaria– y de igualdad –defendido por el bloque socialista, de economía planificada por el Estado, y con partido único: el comunista–, en el siglo XXI, desaparecido el mundo bipolar por la desaparición de la Unión Soviética, la confrontación en todos y cada uno de los países del mundo será cada vez en mayor medida entre los valores de libertad y seguridad, y el problema de cada país será establecer cuantos grados de libertad se quieren reducir para garantizar determinados niveles de seguridad.

TABLA 2
Índices de Seguridad Subjetiva por Regiones,
(Los índices varían de 1 = muy inseguro a 4 = muy seguro)

	Personal	Comunitaria	Exterior	Total
TOTAL 59 PAISES	2,1	3,2	2,2	2,5
Anglo Sajones	2,8	3,3	2,8	3,0
Unión Europea	2,6	3,5	2,8	3,0
Europa Este y Balcanes	2,1	3,3	2,0	2,5
Norte de África y Oriente Medio	2,0	3,2	1,8	2,4
Asia	2,0	3,4	2,1	2,6
América Latina	1,8	2,6	2,1	2,2
África Sub-Sahara	1,7	2,9	1,9	2,2
ESPAÑA	2,3	3,3	2,4	2,7

Fuente: Encuesta Mundial de Valores, 6ª oleada, 2010--2014. www.worldvaluessurvey.org
Elaboración propia.

Los políticos tienden a decir que ambos conceptos son perfectamente compatibles, pero la realidad demuestra que no es así, de manera que cuando uno aumenta suele ser a costa de la reducción del otro. Parece que el mundo actual incrementa cada vez más la seguridad a costa de reducir la libertad.

Los índices de seguridad fueron calculados primero para España sobre la base de dos encuestas en 2007, una nacional y otra mucho más amplia en Madrid, para ofrecer datos para los distritos de la capital (Díez Nicolás, 2011a). La investigación en Madrid se hizo para validar los índices que se habían elaborado para el conjunto de España sobre la base de varias decenas de ítems que medían diferentes niveles de seguridad en muy distintos aspectos –seguridad personal y familiar, problemas en el vecindario, experiencia de haber sido víctima de algún delito, etc.–. Las dos investigaciones pusieron de manifiesto que los españoles percibían tres ámbitos diferentes de su seguridad, la personal –que incluía a la familia–, la comunitaria –en el lugar donde residían– y la exterior o nacional –las amenazas exteriores al país–. Después de validar satisfactoriamente los índices en España se procedió a validarlos a escala mundial, utilizando para ello los datos de la 6ª oleada de la Encuesta Mundial de Valores ya descrita. Y los datos demostraron una vez más que en todos los países los individuos diferenciaban esos tres niveles de seguridad, personal, comunitario, y exterior o nacional. Se resumen a continuación los resultados encontrados (Díez Nicolás, 2015).

La seguridad percibida en la comunidad de residencia –barrio, pueblo, ciudad, etc.– es siempre mayor que la percibida para sí mismo y la familia, y mayor también que la seguridad exterior o nacional percibida. Este hallazgo es importante, puesto que la mayor parte de la vida de cada individuo se desarrolla en ese ámbito, en el lugar de residencia, por amplio que éste sea.

Además, la seguridad percibida en los países anglosajones y en los de la Unión Europea es mayor, en cualquiera de los tres ámbitos, que en las otras regiones geo-culturales. Pero el resto de las regiones geo-culturales varía mucho en cuanto a las diferencias entre ellas en cada uno de los tres niveles de seguridad. Así, la percepción de seguridad personal es más baja sobre todo en América Latina y en el África Subsahariana. Debe tomarse en cuenta la alta tasa de inseguridad en México, así como en casi todos los países incluidos en la región África Subsahariana.

La percepción de seguridad en la comunidad también es más baja en América Latina y en el África Subsahariana. Pero en este caso se percibe mayor seguridad en la Unión Europea que en los países anglosajones, probablemente

por la mayor inseguridad percibida por los ciudadanos de los Estados Unidos, donde el derecho a tener armas de todo tipo es un derecho constitucional. Debe resaltarse, sin embargo, que la seguridad comunitaria en los países de Oriente Medio y del Norte de África es más alta que en los países de Latinoamérica y África Subsahariana, a pesar de que algunos de los países incluidos en la región MENA están en guerra –Irak y Libia–, y otros tienen conflictos internos importantes.

Finalmente, cuando se compara la seguridad exterior o nacional percibida, se comprueba que es muy alta en los países anglosajones y en los de la Unión Europea. Pero la más baja se encuentra en los países de la región MENA, es decir, los de Oriente Medio y Norte de África, lo que parece lógico puesto que es la región más inestable del mundo, con conflictos armados casi permanentes en países como Afganistán, Siria, Irak, Libia, por no mencionar el conflicto latente permanente entre Israel y sus vecinos árabes.

El índice de seguridad total no es sino la suma no ponderada de los tres índices precedentes, y nuevamente se observa que es más alta entre los países anglosajones y los de la Unión Europea, y más baja en los de América Latina y África Subsahariana.

España muestra unos altos niveles de seguridad percibida en todos los casos, hasta el punto de que la seguridad personal percibida es más alta que la que se percibe en los países anglosajones y en los de la Unión Europea. La percepción de seguridad en la comunidad en España es igual que en los países anglosajones, pero algo inferior a la de los países de la Unión Europea. Y la percepción de seguridad exterior o nacional es algo más baja en España que en los países anglosajones y en los de la Unión Europea, pero por supuesto más alta que en las demás regiones geo-culturales. Algo similar ocurre también en relación con la seguridad total percibida.

Los españoles, por tanto, no solamente no se sienten menos seguros que los demás europeos y occidentales en general, sino que en algunos casos muestran un nivel de seguridad percibida incluso más alto. En el marco teórico amplio que utilizamos, se diferencia entre seguridad subjetiva –la percibida por los individuos– y la seguridad objetiva –la medida por estadísticas españolas o internacionales, como el número de personas en los cuerpos de seguridad, el presupuesto para la defensa, etc.–. Y en una segunda dimensión, se diferencia entre seguridad interior –la que se refiere a la seguridad frente a la delincuencia– y la exterior –las amenazas procedentes de otros países–.

4. LA PERCEPCIÓN DE CONFLICTOS

La tercera cuestión que queremos abordar aquí es la relativa a la percepción de conflictos. Para ello se preguntó por el grado de preocupación de los entrevistados por cuatro situaciones de posibles conflictos: que su país se viese involucrado en una guerra, que su país sufriese un ataque terrorista, que su país se viese inmerso en una guerra civil, y que el Gobierno de su país controle su correo, su teléfono, sus emails, etc. (Díez Nicolás, 2001, 2004, 2011b).

Para el conjunto de los 59 países las mayores preocupaciones se refieren a la posibilidad de sufrir un ataque terrorista y que haya una guerra que implique a su país. Pero en general apenas hay preocupación porque el Gobierno de su país controle su teléfono, su correo o sus emails.

En este caso, los ciudadanos de países anglosajones y de la Unión Europea son los menos preocupados por cualquiera de estos cuatro escenarios, mientras que los países de la Europa del Este y los Balcanes, los de la región MENA y los del África Subsahariana son los más preocupados por los tres primeros escenarios.

TABLA 3. Preocupación porque el País se vea implicado en algún conflicto (media aritmética en escala de 1=nada preocupado a 4=muy preocupado)
Total de 59 países, regiones geo-culturales y España

	Una guerra que implique a mi país	Un ataque terrorista	Una guerra civil	Que el Gobierno controle mi teléfono, correo, email
TOTAL 59 PAÍSES	1,87	1,88	1,73	1,42
Anglo Sajones	1,34	1,41	0,84	1,03
Unión Europea	1,25	1,31	1,04	1,11
Europa Este y Balcanes	2,02	2,03	1,87	1,29
Norte de África y Oriente Medio	2,12	2,11	2,16	1,48
Asia	1,89	1,89	1,76	1,60
América Latina	1,95	1,95	1,83	1,56
África Sub-Sahara	2,10	2,07	2,05	1,55

ESPAÑA	1,55	1,70	1,48	1,24
---------------	-------------	-------------	-------------	-------------

Fuente: Encuesta Mundial de Valores, 6ª oleada, 2010--2014. www.worldvaluessurvey.org
Elaboración propia.

Pero en lo que respecta a la preocupación por los controles del Gobierno en las comunicaciones de los ciudadanos, los más preocupados son los ciudadanos de países de Asia, Latinoamérica y África Subsahariana, posiblemente porque son regímenes políticos menos democráticos.

El grado de preocupación en España porque el país se vea implicado en una guerra es algo más alto que en los países anglosajones y en los de la Unión Europea, lo cual es poco coherente con la posibilidad objetiva, debido a la implicación de los Estados Unidos en gran número de conflictos por todo el planeta. El grado de preocupación de los españoles por sufrir un atentado terrorista es también más alto que en los países europeos y anglosajones, aunque inferior al observado en todas las otras regiones geo-culturales, posiblemente a causa de la experiencia durante décadas del terrorismo de ETA y del yihadista de los trenes en Atocha en 2004 (Rasinski, Smith y Díez Nicolás, 2005). Y lo mismo se observa también en relación con la preocupación por una guerra civil, es decir, los españoles están más preocupados que los anglosajones y los europeos por esa posibilidad, pero menos que los ciudadanos de todas las otras regiones geo-culturales. Y lo mismo, nuevamente, en relación con la preocupación porque el Gobierno controle las fuentes y medios de comunicación privados de los ciudadanos, es decir, se observa algo más de preocupación que en los países anglosajones y de la Unión Europea, pero menos que en todas las demás regiones.

5. DISPOSICIÓN A LUCHAR POR DEFENDER EL PAÍS EN CASO DE GUERRA Y ORGULLO NACIONAL

La cuarta cuestión que deseamos analizar aquí es la relativa a la voluntad de defender el país en caso de guerra, junto con el sentimiento de orgullo nacional (Díez Nicolás, 2009a).

Tabla 4. % dispuesto a Defender a su País en caso de guerra y % que se sienten Muy Orgullosos de ser de su País
Total de 59 países, regiones geo-culturales y España

	% dispuesto a defender al país en caso de guerra	% muy orgulloso de ser de su país
Total 59 países	61	56
Anglo Sajones	57	62
Unión Europea	53	37
Europa Este y Balcanes	64	50
Norte de África y Oriente Medio	69	66
Asia	64	46
América Latina	58	66
África Sub-Sahara	55	73
ESPAÑA	28	55

Fuente: Encuesta Mundial de Valores, 6ª oleada, 2010--2014. www.worldvaluessurvey.org
Elaboración propia.

Este es el caso en el que los datos relativos a España más se diferencian no solo de los relativos a los países anglosajones y de la Unión Europea, sino de los de todas las demás regiones geo-culturales. Mientras que en todas ellas el porcentaje de ciudadanos dispuestos a defender a su país en caso de guerra es siempre superior al 50%, y en muchos casos superior al 60%, en España solo un 28% afirmaron en 2011 estar dispuestos a defender a España en caso de guerra. El dato fue tan sorprendente que, en un principio, pensamos que se trataba de un error, bien en las entrevistas o en la codificación de los resultados. Pero no, cuatro años más tarde recibimos la información de que en la encuesta que periódicamente lleva a cabo el CIS –dependiente de la Presidencia de Gobierno– para el CESEDEN –Ministerio de Defensa– sobre Cultura de Defensa, esta misma pregunta dio como resultado que solo un 16% de los españoles de 18 y más años estaría dispuesto a defender a España en caso de guerra.

Por eso se ha examinado la serie temporal para ambos indicadores, proporción de españoles dispuestos a defender a España en caso de guerra, y proporción que se siente muy orgulloso de ser español –es una escala de cuatro puntos en la que, intencionadamente, se ha tomado solo la proporción que contesta estar más orgullosa, los que dicen sentirse “muy orgullosos”–.

Tabla 5. % dispuesto a defender España en caso de guerra y % que se sienten muy orgullosos de ser españoles, España 1981, 1990, 1995, 2000, 2005 y 2011

Oleada WVS		España
1981	% dispuesto a luchar	53
	% muy orgulloso de ser español	48
1990	% dispuesto a luchar	45
	% muy orgulloso de ser español	44
1995	% dispuesto a luchar	50
	% muy orgulloso de ser español	53
2000	% dispuesto a luchar	37
	% muy orgulloso de ser español	59
2005	% dispuesto a luchar	39
	% muy orgulloso de ser español	59
2011	% dispuesto a luchar	28
	% muy orgulloso de ser español	55

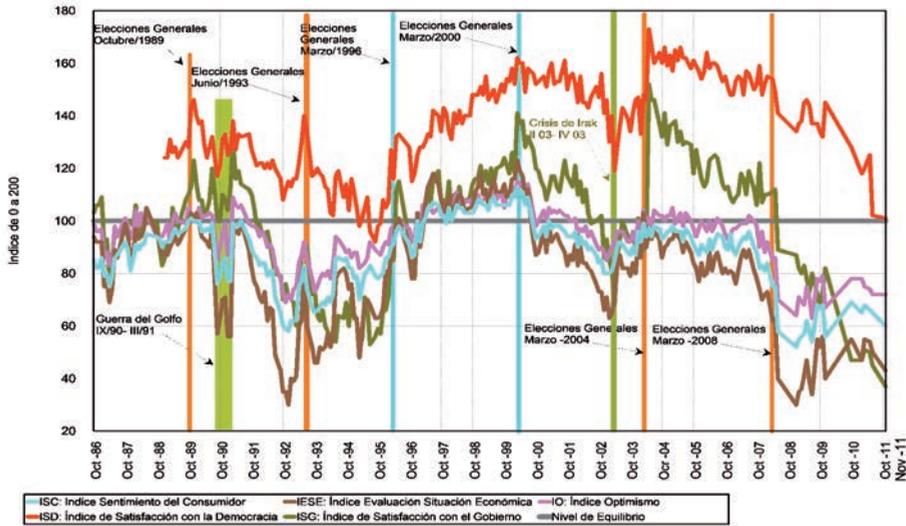
Fuente: Encuesta Mundial de Valores, Oleadas 1ª a 6ª, 1981--2014. www.worldvaluessurvey.org
Elaboración propia.

Como puede comprobarse, desde 1981 a 1995, alrededor de un 50% de españoles afirmaban estar dispuestos a defender a España en caso de guerra, una proporción muy similar a la de otros países, especialmente de nuestro entorno geográfico-cultural. Pero a partir del año 2000 la proporción se reduce a un tercio de los entrevistados y en 2011 a una cuarta parte. En el Gráfico 1 se pudo observar que la valoración de todas las instituciones comenzó a disminuir año tras año a partir de esa fecha aproximadamente. ¿Qué sucedió entonces? Pues sucedieron varias cosas que, sin constituir toda la explicación, parece plausible que tuvieran una significativa influencia en ambos fenómenos.

En efecto, en el Gráfico 2 se muestra la serie temporal a lo largo de 25 años, mes a mes, de los indicadores más significativos incluidos por nuestro instituto privado de investigaciones sociales, Análisis Sociológicos, Económicos y Políticos S.A., (ASEP) con una muestra nacional de 1200 personas representativa de la población española de 18 y más años, mediante entrevista personal cara a cara en el hogar de los entrevistados. Los indicadores más significativos eran

dos políticos –satisfacción con el funcionamiento de la democracia, y satisfacción con la labor del Gobierno de España–, y tres económicos –Índice de Sentimiento del Consumidor y sus dos componentes, Índice de Evaluación de la Situación Económica de España e Índice de Optimismo Personal).

GRÁFICO 2. Evolución de los indicadores más significativos



Fuente: Banco de Datos ASEP.

Puede observarse fácilmente que, a partir de las elecciones de 2000, en las que el PP logró una mayoría absoluta con José M^a Aznar, todos los indicadores experimentan un empeoramiento perfectamente visible. Solo hubo una cierta mejora en la satisfacción con el funcionamiento de la democracia después de las elecciones de 2004, cuando el PSOE ganó las elecciones después de los atentados de Atocha, si bien inmediatamente ese indicador comenzó a disminuir hasta las elecciones de 2011.

La disminución de la satisfacción con la labor del Gobierno comenzó, sin embargo, nada más elegirse al PP en 2000 por mayoría absoluta, y después de una fuerte recuperación por la victoria del PSOE en 2004, inmediatamente comenzó a desplomarse a un ritmo todavía más acelerado que con el gobierno anterior.

Puede afirmarse que, a partir del año 2000, la opinión pública española comenzó a ser muy negativa, mostrando un creciente descontento global con todo, en la evaluación de la situación económica, de la situación política, de las instituciones, de los líderes políticos, etc. Esta situación se ha ido deteriorando cada vez más y ha conducido a que se llegara a las elecciones de 2011 en unas condiciones en que los dos partidos políticos principales, PSOE y PP, llegaran con su peor imagen de partido y la peor imagen de sus líderes. Posiblemente la corrupción de todos los partidos ha contribuido a ello, manifestándose posteriormente en el 15-M y en la aparición de un populismo de izquierdas antes de las elecciones autonómicas de 2014, reiterado después en las municipales y en otras posteriores.

Además de ese clima general de descontento e insatisfacción, la disminución de la disposición a luchar para defender España a partir del año 2000 se puede atribuir también al creciente sentimiento de identificación con la Comunidad Autónoma por la continuada transferencia de competencias desde el Gobierno de España a los de las Comunidades Autónomas y a la correspondiente disminución de la identificación con España. El Estado, España, ha ido desapareciendo del imaginario colectivo de los españoles, que han ido sintiéndose cada vez más vinculados a su Comunidad Autónoma, sobre todo en algunas como Cataluña, País Vasco, Galicia, Baleares, Comunidad Valenciana, etc. Muchos datos de opinión demuestran que una importante proporción de españoles siente su particularidad autonómica con mayor intensidad que su pertenencia a una nación denominada España. Ha hecho falta un acontecimiento como el intento de proclamar la independencia de Cataluña en octubre de 2017 para que se manifieste de forma realmente masiva el sentimiento español, no solo en el resto de España sino también en Cataluña, con la recuperación de los símbolos nacionales, y en especial la bandera.

Un tercer factor que posiblemente haya contribuido a esa desvinculación con España ha sido la desaparición del servicio militar obligatorio en el año 2000 y su sustitución por un ejército profesional. Para muchos españoles hasta esa fecha, el servicio militar obligatorio era un medio para que se conocieran e integraran jóvenes de todas las regiones de España, y para conocer incluso los diferentes territorios.

Y un factor de consecuencias similares ha sido la transferencia de las competencias de educación a las Comunidades Autónomas, especialmente en lo que respecta a la enseñanza obligatoria, es decir, a la enseñanza entre los 6 y los 16 años. La educación obligatoria, en manos de las Comunidades

Autónomas, ha reforzado la identificación con la Comunidad Autónoma y la desvinculación de la identificación con España, cuando debería haber sido el elemento de unión e integración de todos los españoles de cualquier territorio.

Finalmente, el pacifismo, el hedonismo e individualismo que caracterizan a las sociedades post-industriales actuales, el paro –especialmente el juvenil–, el incremento de las desigualdades sociales, el consumismo y otros factores similares, han ido propiciando lo que podría denominarse como “desintegración moral” de la sociedad española, de manera que poco a poco los ciudadanos se han ido desvinculando de la responsabilidad de defender a España en caso de guerra. Y dentro de este conjunto de factores no debe olvidarse tampoco que la defensa de la patria se considera como algo “franquista”, y con el resurgimiento de las reivindicaciones y petición de revisionismo y de responsabilidades por parte de quienes se sienten identificados con la España que resultó vencida en la Guerra Civil, todos los símbolos e ideas relacionados con España –bandera, himno, unidad nacional, Fuerzas Armadas, Defensa Nacional, etc.– son inmediatamente identificados como restos del franquismo.

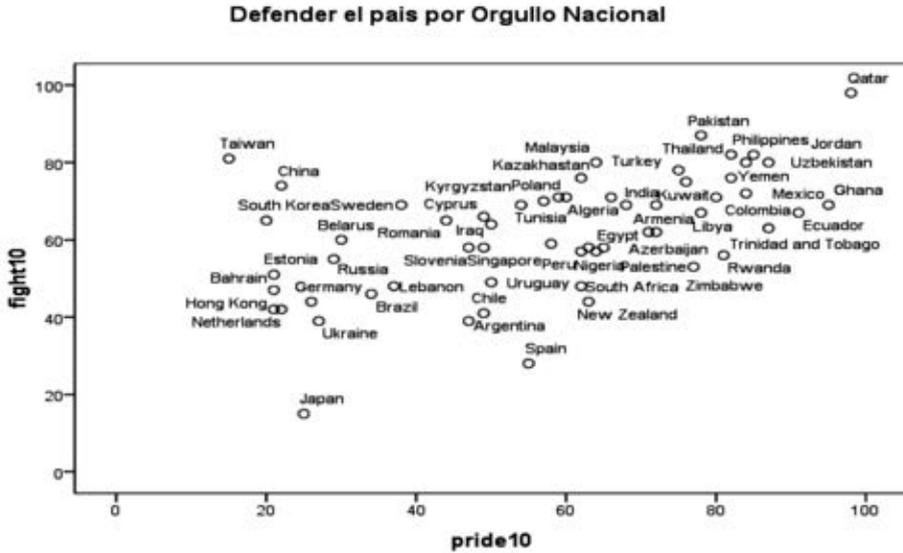
En cualquier caso, es evidente que la disminución hasta niveles insospechados en la proporción de españoles dispuestos a luchar para defender a España en caso de una guerra debe ser motivo de preocupación para el Estado y para los Gobiernos de España, sea cual sea su ideología.

Sin embargo, la otra variable que se ha considerado antes, el orgullo de ser español, no solo no ha disminuido, sino que está en niveles incluso superiores a los de otras regiones geo-culturales del mundo. Concretamente, de acuerdo con los datos de la última oleada de la Encuesta Mundial de Valores de 2011 en España, la proporción de españoles que se sienten “muy orgullosos” de serlo es muy superior al promedio para el conjunto de países de la Unión Europea, superior al promedio en los países de Europa del Este y Balcanes, y superior al promedio en los países de Asia.

Y no solo eso, es que mientras la proporción de los españoles “muy orgullosos” de serlo fue inferior al 50% en las investigaciones de 1981 y 1990, ha sido superior al 50% en las cuatro investigaciones posteriores, sin que se pueda decir que ha habido una disminución en ese sentimiento.

En el Gráfico 3 se han distribuido todos los países que han formulado las dos preguntas –disposición a luchar para defender al país en caso de guerra y sentirse muy orgullosos de pertenecer a su país– en dos ejes de coordenadas sobre la base de las medias aritméticas en cada una de estas dos preguntas en ambas variables.

GRÁFICO 3. Distribución de los países según su orgullo nacional y su disposición a luchar para defender a su país en caso de guerra, Total de 59 países en la 6ª oleada de la Encuesta Mundial de Valores



Fuente: Encuesta Mundial de Valores, Oleadas 1ª a 6ª, 1981-2014. www.worldvaluessurvey.org
 Elaboración propia.

Como puede comprobarse, España está en la mitad de los países con más orgullo nacional, pero es el segundo con la proporción más baja de ciudadanos dispuestos a luchar para defender a su país en caso de guerra, solo por encima de Japón, que en todas las oleadas de la Encuesta Mundial de Valores ha sido el país menos proclive a defenderse en caso de guerra –posiblemente debido a haber recibido dos bombas nucleares en Hiroshima y Nagasaki que pusieron fin a la II Guerra Mundial– (Díez Nicolás, 2009a, 2013. Puranen, 2009).

5. LOS FACTORES QUE EXPLICAN LA CULTURA DE DEFENSA

Una vez que se han descrito algunos indicadores de la cultura de la defensa en 59 países de todo el mundo, agrupados luego en regiones geo-culturales, y especificando los resultados para España, parece necesario intentar explicar

Tabla 6. Coeficientes de correlación múltiple ajustados (R2) y parciales de correlación estandarizados (beta) de las variables explicativas utilizadas en el modelo de regresión lineal para explicar la confianza en las Fuerzas Armadas para el conjunto de 59 países, para siete regiones geo-culturales y para España

	Total 59	Anglo-sajones	Unión Europea	Europa del Este y Balcanes	MENA	Asia	Latinoamérica	África Subsahariana	España
R ² ajustado =	,072	,186	,134	,091	,050	,120	,076	,046	,188
Posición Social 6	,013	-,030ns	-,041	-,066	-,039	-,048	,044	-,078	,056ns
Índice de Post-materialismo (4-item)	-,039	-,048	-,036	-,043	-,049	-,009ns	-,028	-,022ns	-,035ns
Índice de Información	,024	,100	,075	-,044	,011ns	,011ns	,045	,043	-,002ns
Ideología	,065	,097	,062	,035	,091	,071	,067	,033	,139
Orgullo nacional	-,129*	-,205*	-,150	-,134	-,147*	-,161	-,083	-,097	-,238*
Disposición a defender el país	,105	,141	,163*	,148*	,065	,056	,089	,047	,109
Deseo de Fuerzas Armadas fuertes	,080	,137	,093	,070	,016ns	,070	,020ns	,060	,029ns
Deseo de un gobierno militar	,095	,095	,111	,086	,051	,187*	,131*	,113*	,145
Importancia de la democracia	,066	,070	,066	,068	,049	,098	,060	,036	,099
Importancia de Dios en su vida	,008ns	,032ns	,084	,047	,006ns	,008ns	,110	,091	,075ns

Fuente: Encuesta Mundial de Valores, Oleadas 1ª a 6ª, 1981-2014. www.worldvaluessurvey.org Elaboración propia. ns = relación no significativa. * = variable que más contribuye a la explicación.

por qué existen diferencias entre los distintos países, y por supuesto singularizando los resultados para España.

Se han elaborado unos modelos de regresión para explicar la varianza en los cinco indicadores examinados uno a uno –como variable dependiente–: confianza en las Fuerzas Armadas, percepción de seguridad subjetiva, percepción de conflictos, disposición a defender al país en caso de guerra y orgullo nacional. Se han utilizado las mismas variables explicativas –independientes– en los cinco modelos, con la única diferencia de que a veces se ha omitido una variable independiente porque era la variable dependiente en el modelo en cuestión.

Y los resultados de cada uno de los cinco modelos de regresión se han analizado para resaltar: a) el porcentaje de la varianza en cada una de las cinco variables dependientes que explica el modelo –es decir, el conjunto de las variables independientes–; b) las variables independientes que más contribuyen a la explicación de la varianza en cada una de las cinco variables dependientes; y c) siempre para el conjunto de los 59 países, para las siete regiones geoculturales y para España.

El modelo de regresión explica el 7% de la varianza en la confianza en las Fuerzas Armadas para el conjunto de los 59 países, pero puede comprobarse que explica nada menos que el 19% de dicha varianza en el caso de España y en el de los países anglosajones, un 13% en los países de la Unión Europea y un 12% en Asia, pero proporciones inferiores al 10% en las demás regiones geoculturales.

Todas las variables incluidas en el modelo contribuyen de forma estadísticamente significativa a la explicación de la varianza en la confianza en las Fuerzas Armadas, excepto la variable que mide la religiosidad, que no añade nada al parecer. Todas las variables incluidas en el modelo contribuyen de forma estadísticamente significativa a la explicación de la varianza en la confianza en las Fuerzas Armadas en los países de la Unión Europea, de la Europa del Este y los Balcanes. Pero en los demás casos hay alguna o varias variables que no contribuyen nada a dicha explicación que no esté ya explicada por las otras variables incluidas en el modelo.

El orgullo nacional es la variable que más contribuye a explicar la varianza en la confianza en las Fuerzas Armadas en el conjunto de los 59 países, en los países anglosajones, en los de la región MENA y en España. Pero su relación es negativa en todos esos casos, lo que significa que cuanto mayor es el sentimiento de orgullo nacional menor es la confianza en las Fuerzas Armadas.

Tabla 7. Coeficientes de correlación múltiple ajustados (R2) y parciales de correlación estandarizados (beta) de las variables explicativas utilizadas en el modelo de regresión lineal para explicar la percepción de seguridad para el conjunto de 59 países, para siete regiones geo-culturales y para España

	Total 59	Anglo-sajones	Unión Europea	Europa del Este y Balcanes	MENA	Asia	Latinoamérica	África Subsahariana	España
R ² ajustado =	,119	,125	,058	,033	,055	,092	,098	,034	,073
Posición Social 6	,076	,092	-,007 ns	-,053	,002 ns	,007 ns	-,093	,055	-,098 ns
Índice de Post-materialismo (4-item)	,023	,007 ns	,041	,006 ns	,041	-,00 ns	-,058	,021 ns	-,017 ns
Índice de Información	,001 ns	-,089	,041	-,127*	-,177*	-,087	,050	-,032	,012 ns
Ideología	,003 ns	,035 ns	,065	-,004 ns	,045	-,065	,007 ns	-,010 ns	,099 ns
Orgullo nacional	,070	-,104	,005 ns	-,023 ns	-,011 ns	,142	,072	,082	-,007 ns
Disposición a defender el país	-,056	-,034 ns	-,038	-,061	-,042	,000 ns	-,062	-,072	-,070 ns
Deseo de Fuerzas Armadas fuertes	,011 ns	-,031 ns	-,066	,031 ns	-,078	,033	,010 ns	,001 ns	-,014 ns
Confianza en las Fuerzas Armadas	,050	,040 ns	,056	,056	,064	-,018 ns	,013 ns	-,110*	,255*
ns Deseo de un gobierno militar	-,156	-,220*	-,108*	-,026	-,020 ns	-,082	-,172*	-,023 ns	-,119
Importancia de la democracia	,027	,128	,095	-,057	-,087	-,039	,022 ns	-,039	,047 ns
Importancia de Dios en su vida	-,219*	-,116	-,101	-,036 ns	-,023 ns	-,169*	-,172*	,030 ns	-,066 ns

Fuente: Encuesta Mundial de Valores, Oleadas 1ª a 6ª, 1981 –2014. www.worldvaluessurvey.org Elaboración propia. ns = relación no significativa. * = variable que más contribuye a la explicación.

El deseo de tener unas Fuerzas Armadas fuertes es la variable que más contribuye a explicar la confianza en las Fuerzas Armadas en Asia, Latinoamérica y África Subsahariana, en el sentido de que cuanto mayor es ese deseo mayor es también la confianza. La disposición a luchar para defender el país en caso de guerra es la variable que más contribuye a explicar la confianza en las Fuerzas Armadas en los países de la Unión Europea y en los países del Este de Europa y los Balcanes, en el sentido de que cuanto mayor es la disposición a defender el país mayor es también la confianza en las Fuerzas Armadas.

Un segundo modelo de regresión explica el 12% de la varianza en la percepción de seguridad para el conjunto de los 59 países, pero puede comprobarse que explica nada menos que el 13% de dicha varianza en el caso de los países anglosajones, y proporciones inferiores al 10% en las demás regiones geo-culturales. En todos los casos hay alguna o varias variables que no contribuyen nada a dicha explicación.

La religiosidad –importancia de Dios en su vida– es la variable que más contribuye a explicar la varianza en percepción de seguridad, en el conjunto de los 59 países, en los países de Asia y en los latinoamericanos. Pero su relación es negativa en todos esos casos, lo que significa que cuanto mayor es la religiosidad menor es la percepción subjetiva de seguridad –mayor es el sentimiento de inseguridad–. El deseo de tener un gobierno de militares es la variable que más contribuye a explicar la percepción de seguridad en los países anglosajones, en los de la Unión Europea y en los latinoamericanos, en el sentido de que cuanto mayor es ese deseo de gobierno militar menor es la percepción de seguridad. La confianza en las Fuerzas Armadas es la variable que más contribuye a explicar la percepción de seguridad en los países de África Subsahariana y en España, pero con un signo muy diferente. Así, en los países africanos cuanto mayor es la confianza en las FAS menor es la percepción de seguridad, mientras que en España se observa lo contrario.

Por último, la exposición a la información es la variable que más contribuye a explicar la varianza en la percepción de seguridad en los países de Europa del Este y Balcanes, así como en los de la región MENA, en el sentido de que cuanto mayor es la información menor es la percepción de seguridad. Esto último es muy importante, pues sugiere que las personas que están más informadas tienden a sentirse más inseguras, lo que a primera vista podría interpretarse como muy poco lógico. Se trata de un hallazgo muy confirmado en diversos análisis de los datos de la 6ª oleada de la Encuesta Mundial de Valores. Por eso, Javier Díez Medrano llevó a cabo un análisis de contenido

TABLA 8. Coeficientes de correlación múltiple ajustados (R2) y parciales de correlación estandarizados (beta) de las variables explicativas utilizadas en el modelo de regresión lineal para explicar la preocupación por conflictos para el conjunto de 59 países, para siete regiones geo-culturales y para España

	Total 59	Anglo-sajones	Unión Europea	Europa del Este y Balcanes	MENA	Asia	Latinoamérica	África Subsahariana	España
R ² ajustado =	,108	,120	,077	,041	,068	,082	,107	,043	,060
Posición Social 6	-,042	-,134	-,014 ns	,029 ns	-,028 ns	-,022 ns	,072	-,066	,108
Índice de Post-materialismo (4-item)	-,045	,018 ns	-,022 ns	,005 ns	-,033 ns	-,015 ns	,041	-,044	-,004 ns
Índice de Información	-,020	,047	-,046	,062	,159*	,101	-,048	-,031 ns	-,118
Ideología	-,001 ns	,010 ns	-,077	,023 ns	-,053	,059	,017 ns	-,021 ns	-,142
Orgullo nacional	-,079	,055	-,028	-,069	-,032 ns	-,121	-,120	-,117*	,034 ns
Disposición a defender el país	,072	,012 ns	,055	,075	,051	-,015 ns	,096	,056	,100
Deseo de Fuerzas Armadas fuertes	,022	,112	,062	-,030	,099	-,048	,011 ns	,008 ns	,050 ns
Confianza en las Fuerzas Armadas	-,008 ns	-,008 ns	-,007 ns	-,011 ns	-,052	,051	-,002 ns	,095	-,167*
Deseo de un gobierno militar	,123	,192*	,094	,043	,018 ns	,021 ns	,128	,058	,134
Importancia de la democracia	,001 ns	-,046	-,044	,033	,132	,110	-,009 ns	,035	,010 ns
Importancia de Dios en su vida	,203*	,157	,175*	,120*	,043	,145*	,177*	-,014 ns	,078 ns

Fuente: Encuesta Mundial de Valores, Oleadas 1ª a 6ª, 1981–2014. www.worldvaluessurvey.org Elaboración propia. ns = relación no significativa. * = variable que más contribuye a la explicación.

de los programas de noticias en España en los canales nacionales, descubriendo que la mayor parte de las noticias en dichos canales tenían un contenido negativo –desastres naturales, crímenes, violaciones, agresiones, epidemias, enfermedades, paro, mala situación económica, robos y otros delitos, etc.–, que presumiblemente crean en los espectadores una sensación de inseguridad. De esta manera, la conclusión sería que, al menos en España, pero muy posiblemente en otros países también, son los propios medios de comunicación, y en especial la televisión, la principal fuente creadora de inseguridad en los ciudadanos. Si esto se puede verificar en otros países, habría que preguntarse si esta relación es casual o por el contrario está provocada por intereses tendentes a crear la sensación de inseguridad con el fin de recortar libertades o con el fin de vender seguridad –tanto la internacional como la doméstica o cotidiana– (Díez Medrano, 2017).

El modelo de regresión explica el 11% de la varianza en la preocupación por conflictos para el conjunto de los 59 países, pero puede comprobarse que explica el 12% de dicha varianza en el caso de los países anglosajones, y un 11% en los países latinoamericanos, pero proporciones inferiores al 10% en las demás regiones geo-culturales.

En todos los casos hay alguna o varias variables que no contribuyen nada a dicha explicación. La religiosidad –importancia de Dios en su vida– es la variable que más contribuye a explicar la varianza en la preocupación por conflictos en el conjunto de los 59 países, en los países de la Unión Europea, en los de la Europa del Este y los Balcanes, en los de Asia y en los de Latinoamérica. Su relación es positiva en todos esos casos. El deseo de un Gobierno de militares es la variable que más contribuye a explicar la preocupación por conflictos en los países anglosajones, en el sentido de que cuanto mayor es ese deseo mayor es también la preocupación. La confianza en las Fuerzas Armadas es la variable que más contribuye a explicar la preocupación por conflictos en España, en el sentido de que cuanto mayor es la confianza menor es la preocupación por conflictos. El orgullo nacional es la variable que más contribuye a explicar la preocupación por conflictos en los países de África Subsahariana, pero la relación es negativa. Y la exposición a la información es la variable que más contribuye en los países de la región MENA a explicar la preocupación por conflictos, y la relación es positiva –cuanto mayor es la información mayor es la preocupación–.

El modelo de regresión explica solo el 6% de la varianza en la disposición a defender el país para el conjunto de los 59 países, pero puede comprobarse

Tabla 9. Coeficientes de correlación múltiple ajustados (R^2) y parciales de correlación estandarizados (beta) de las variables explicativas utilizadas en el modelo de regresión lineal para explicar la disposición a luchar para defender su país para el conjunto de 59 países, para siete regiones geo-culturales y para España

	Total 59	Anglo-Sajones	Unión Europea	Europa del Este y Balcanes	MENA	Asia	Latinoamérica	África Subsahariana	España
R^2 ajustado =	,059	,110	,106	,084	,040	,063	,060	,037	,110
Posición Social 6	,087	,012 ns	,121	,121	,019 ns	,035	,048	,060	,004 ns
Índice de Post-materialismo (4-item)	-,007 ns	,078	,014 ns	,003 ns	-,019 ns	-,026 ns	,025 ns	,013 ns	-,024 ns
Índice de Información	,025	,057	,038	,039	,074	,002 ns	-,041	,092 ns	,085 ns
Ideología	,031	,1	,045	-,015 ns	-,041	,023 ns	,043	,003 ns	,092 ns
Orgullo nacional	-,145*	-,107	-,143	-,177*	-,105*	-,191*	-,157*	-,106*	-,092 ns
Deseo de Fuerzas Armadas fuertes	,032	,082	,040	,014 ns	,048	,004 ns	,004 ns	-,018 ns	-,026 ns
Confianza en las Fuerzas Armadas	,107	,154*	,168*	,149	,066	,060	,091	,048	,119
Deseo de un gobierno militar	,033	,063	,068	-,015 ns	-,053	,034	,079	-,014 ns	,027 ns
Importancia de la democracia	,039	,088	,060	,055	,012 ns	,047	,020 ns	,059	,134
Importancia de Dios en su vida	,041	-,028 ns	,069	-,026 ns	,078	,054	,030	,002 ns	,145*

Fuente: Encuesta Mundial de Valores, Oleadas 1ª a 6ª, 1981 --2014. www.worldvaluessurvey.org Elaboración propia. ns = relación no significativa. * = variable que más contribuye a la explicación.

que explica el 11% de dicha varianza en el caso de los países anglosajones, de los de la Unión Europea y de España, pero proporciones inferiores al 10% en las demás regiones geo-culturales.

En todos los casos hay alguna o varias variables que no contribuyen nada a dicha explicación. El orgullo nacional es la variable que más contribuye a explicar la varianza en la disposición a defender el país en el conjunto de los 59 países, en los países de la Europa del Este y los Balcanes, los de la región MENA, los de Asia, los Latinoamericano y los de África Subsahariana. Pero esta relación es negativa en todos esos casos, lo que significa que cuanto mayor es el sentimiento de orgullo nacional menor es la Disposición a luchar en defensa del país. La confianza en las Fuerzas Armadas es la variable que más contribuye a explicar la disposición a defender al país en los países anglosajones y en los de la Unión Europea, en el sentido de que cuanto mayor es la confianza mayor es también la disposición a defender el país. Y, curiosamente, la religiosidad –importancia de Dios en su vida– es la variable que mejor explica en España la disposición a defender al país, y la relación es positiva, o sea que cuanto mayor es la religiosidad mayor es la disposición a defender el país.

El modelo de regresión explica el 11% de la varianza en el orgullo nacional para el conjunto de los 59 países, pero puede comprobarse que explica nada menos que el 18% de dicha varianza en el caso de los países de Asia, un 16% en España, un 15% en los países anglosajones, un 13% en los países de Europa del Este y los Balcanes, pero proporciones inferiores al 10% en las demás regiones geo-culturales.

En todos los casos hay alguna o varias variables que no contribuyen nada a dicha explicación. La religiosidad –importancia de Dios en su vida– es la variable que más contribuye a explicar la varianza en el orgullo nacional en el conjunto de los 59 países, en los países de Europa del Este y los Balcanes, en los de la región MENA y en los de África Subsahariana. Pero su relación es negativa en todos esos casos, lo que significa que cuanto mayor es la religiosidad menor es el orgullo nacional. La confianza en las Fuerzas Armadas es la variable que más contribuye a explicar el orgullo nacional en los países anglosajones, en los países de la Unión Europea, en los de Asia y en España, en el sentido de que cuanto mayor es esa confianza menor es el orgullo nacional. La disposición a luchar para defender el país en caso de guerra es la variable que más contribuye a explicar el orgullo nacional en los países de Latinoamérica, en el sentido de que cuanto mayor es la disposición a defender el país menor es el orgullo nacional.

Tabla 10. Coeficientes de correlación múltiple ajustados (R²) y parciales de correlación estandarizados (beta) de las variables explicativas utilizadas en el modelo de regresión lineal para explicar el orgullo nacional para el conjunto de 59 países, para siete regiones geo-culturales y para España

	Total 59	Anglo- sajones	Unión Euro- pea	Europa del Este y Balca- nes	MENA	Asia	Latino- américa	África Subsaha- riana	España
R ² ajustado =	,111	,150	,088	,130	,090	,176	,074	,053	,161
Posición Social 6	,089	,112	,061	,000 ns	-,022 ns	,112	-,023 ns	,037	,026 ns
Índice de Post-materialismo (4-item)	,001 ns	,044	,024 ns	,024 ns	,016 ns	-,014 ns	,011 ns	,023 ns	,093
Índice de Información	,016	-,124	,048	,000 ns	-,020 ns	,019 ns	,043	,013 ns	,030 ns
Ideología	-,057	-,037 ns	-,058	-,063	-,060	-,115	-,052	-,041	-,069 ns
Deseo de Fuerzas Armadas fuertes	-,022	-,078	-,045	-,040	-,037	-,026	,016 ns	,052	-,043 ns
Confianza en las Fuerzas Armadas	-,124	-,214*	-,158*	-,129	-,141	-,151*	-,083	-,096	-,246*
Deseo de un gobierno militar	-,061	,019	-,037	-,063	-,053	-,112	,007 ns	,015 ns	-,015 ns
Importancia de la democracia	-,051	-,106	-,053	-,098	-,075	,031	-,026	-,053	-,025 ns
Importancia de Dios en su vida	-,159*	-,002 ns	-,014 ns	-,174*	-,169*	-,123	-,144	-,112*	-,132
Disposición a Defender el País	-,137	-,103	-,146	-,168	-,099	-,168	-,155*	-,104	-,087 ns

Fuente: Encuesta Mundial de Valores, Oleadas 1ª a 6ª, 1981 –2014. www.worldvaluessurvey.org Elaboración propia. ns = relación no significativa. * = variable que más contribuye a la explicación.

6. CONCLUSIONES

El concepto de sociología de la Defensa incluye muy diversos aspectos, de manera que en este capítulo se han considerado solo algunos aspectos o dimensiones de ese concepto, y más concretamente los relativos a la confianza en las Fuerzas Armadas, la percepción subjetiva de Seguridad, la preocupación por posibles conflictos, la disposición a luchar para defender el país en caso de guerra y el orgullo nacional.

Todos los análisis que aquí se han elaborado se han hecho en tres niveles geográficos: el conjunto de los 59 países que participaron en la 6ª oleada de la Encuesta Mundial de Valores, la distribución de estos países en solo 7 regiones geo-culturales, y por último España. Y los análisis que se han realizado han incluido primero una descripción de las diferencias entre regiones mundiales y de estas con España, y un análisis explicativo para descubrir los factores que más influyen en cada una de esas dimensiones.

Así pues, se ha podido concluir que las Fuerzas Armadas gozan de una muy alta confianza por parte de los ciudadanos en la casi totalidad de los países, de manera que suelen estar entre las tres instituciones en las que confían más los ciudadanos de cualquier país. Por el contrario, los partidos políticos parecen ser la institución que ofrece menos confianza en todos los países. En España la confianza en las Fuerzas Armadas es muy alta, inferior a la que se observa en los países anglosajones y en los de la Unión Europea, incluso inferior a la observada en todas las demás regiones geo-culturales. Aun así, la confianza en las FAS es la quinta que recibe más confianza por parte de los españoles entre 19 instituciones y, desde 2009, la primera entre las 13 por las que ha preguntado ASEP todos los años desde 1986 a 2011. Los factores que mejor explican la confianza en las FAS en las diferentes regiones geo-culturales del mundo parecen ser los deseos de tener un gobierno militar, la disposición a defender el país en caso de guerra, y el orgullo nacional. Pero, mientras que en los dos primeros casos la relación es positiva –cuanto mayor el deseo de un gobierno militar y la disposición a defender el país mayor la confianza en las FAS, en el caso del orgullo nacional la relación es inversa, es decir, cuanto mayor el orgullo nacional menor es la confianza en las FAS–.

La percepción de seguridad subjetiva es más bien alta o muy alta en casi todos los países, incluida España, de manera que la percepción de seguridad entre los españoles es muy similar a la que se observa en los países anglosajones y en los de la Unión Europea, y por supuesto más alta que en las demás

regiones del mundo. Las variables que parecen explicar mejor las variaciones en la percepción de seguridad son –en sentido inverso– la religiosidad, el deseo de un gobierno militar, la confianza en las FAS y la exposición a la información. Es decir, cuanto mayor es la religiosidad, el deseo de un gobierno militar, la confianza en las FAS y la exposición a la información, menor es la Percepción de Seguridad –o mayor es la percepción de inseguridad–.

La preocupación por conflictos es más bien baja en los países anglosajones y europeos, incluida España, pero algo más alta en otras regiones del mundo. Las variables que más explican la preocupación por conflictos en las diferentes regiones son la religiosidad y el deseo de un gobierno militar –relación directa, es decir, cuanto mayor es la religiosidad y el deseo de un gobierno militar menor es la preocupación por los conflictos–. Pero la confianza en las FAS, el orgullo nacional y la información parecen tener una relación inversa con la preocupación por los conflictos. En España precisamente se observa que cuanto mayor es la confianza en las FAS menor es la preocupación por los conflictos.

La disposición a luchar por el país suele ser superior al 50% de los entrevistados en cada país, pero es solo de un 28% en el caso de España, y todo sugiere que esa proporción está reduciéndose día a día. Se trata de un problema grave cuyas causas posiblemente sean muy diversas, como las ya examinadas en otro lugar de este capítulo. La religiosidad –en España– y la confianza en las FAS –en otras regiones– están ambas relacionadas positivamente con la disposición a defender al país, pero el orgullo nacional parece estar negativamente relacionado con la disposición a defender el país.

Finalmente, el orgullo nacional es más alto en España que en los países de la Unión Europea. La religiosidad, la disposición a defender el país, y la confianza en las FAS están inversamente relacionadas con el orgullo nacional, como sucede en España.

En cualquier caso, parece que puede concluirse que gran parte de las variables que se han utilizado en los modelos de regresión apenas tienen una relación estadísticamente significativa con las variables de cultura de defensa que aquí se han tomado en consideración. La confianza en las FAS, la religiosidad, el deseo de tener un gobierno de militares, la ideología, la información, son variables que suelen tener alguna relación –directa o inversa– con las variables de defensa y FAS. Pero curiosamente otras variables, como la posición social o el post-materialismo, apenas tienen relación con las variables que aquí se han utilizado. España no difiere significativamente de otros países de la Unión Europea.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALKIRE, S. (2003). *A conceptual framework for human security*. Working paper 2. Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity. Oxford: University of Oxford Press.
- BIGO, D. (2000). When two become one: Internal and external securitizations in Europe. M. Kelstrup y M. Williams (Eds.). *International Relations Theory and the Politics of European Integration. Power, Security and Community*. London: Routledge, pp. 171-204.
- BILGIN, P. (2003). Individual and societal dimensions of security. *International Studies Review*, 5, pp. 203-222.
- BRIMMER, E. (ed.) (2008). *Five dimensions of homeland and international security*. Center for Transatlantic Relations. Baltimore: The John Hopkins University.
- DÍEZ MEDRANO, J. (2017). *Informativos de Televisión y Sentimiento de Seguridad*. [Pendiente de publicación].
- DÍEZ NICOLÁS, J. (1976). *Los españoles y la opinión pública*. Madrid: Editora Nacional.
- (1984). La imagen social de las Fuerzas Armadas. *Revista General de Marina*. Madrid.
- (1989). Sociedad y Fuerzas Armadas: La imagen social de las Fuerzas Armadas. *Cuadernos de Documentación*, 2. Madrid: INCI.
- (1999). *Identidad nacional y cultura de defensa*. Madrid: Editorial Síntesis.
- (2000). La Escala de Postmaterialismo como Medida del Cambio de Valores en las Sociedades Contemporáneas. F. Andrés Orizo y J. Elzo (Eds.) *España 2000, entre el Localismo y la Globalidad. La Encuesta Europea de Valores en su Tercera Aplicación, 1981-1999*. Madrid: Editorial SM.
- (2001). La opinión pública española y la cultura de defensa. VIII Curso Internacional de Defensa. *España, los Conflictos y la Profesionalización de sus Fuerzas Armadas*. Jaca: Servicio de Publicaciones Academia General Militar.
- (2002). La imagen de las FAS y la defensa nacional. *Revista Española de Defensa*. Suplemento, 169. Madrid: Ministerio de Defensa.
- (2004a). Conciencia de defensa nacional. XI Curso Internacional de Defensa. *Un nuevo concepto de la defensa europea*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- (2004). Fuerzas Armadas y sociedad. Cultura de Defensa y ONG: Notas para el Debate. *Colección de Textos Profesionales para Politólogos y Sociólogos*, 5. Madrid: Ilustre Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología.
- (2006). *La Opinión Pública Española y la Política Exterior y de Seguridad*. Informe INCIPE 2006. Madrid: Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE).
- (2009a). Cultural differences on values about conflict, war and peace. Y. Esmer, H.D. Klingemann y B. Puranen (eds.), *Religion, democratic values and political*

- conflict, Festschrift in honor of Thorleif Pettersson*. Uppsala: Uppsala University, pp. 257-276.
- (2009b). Some theoretical and methodological applications of centre-periphery theory and the social position index. K. van der Veer, A. Hartmann, H. van den Berg, J. Díez Nicolás, J. Galtung y H. Wiberg (eds.) *Multidimensional social science. An inclusive approach to social position and inequality*. Amsterdam: Rozenberg.
- (2011a). *La Seguridad Subjetiva en España: Construcción de un Índice Sintético de Seguridad Subjetiva*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- (2011b). Opinión, medios de comunicación y Fuerzas Armadas. Cátedra Cervantes. *Medios de comunicación y operaciones militares*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- (2012). La Imagen de los Servicios de Inteligencia en la Sociedad: Inteligencia y seguridad. *Revista de Análisis y Prospectiva*, 11. Madrid.
- (2013). Desequilibrios Demográficos Instituto Español de Estudios Estratégicos. *Los potenciadores del riesgo. Cuadernos de Estrategia*, 159. Madrid: Ministerio de Defensa.
- (2015). Perception of security in an international comparative perspective. Real Instituto Elcano, *Working Paper*, 16.
- GALTUNG, J. (1964). Foreign policy opinion as a function of social position. *Journal of Peace Research*, 34.
- (1969). Violence, peace, and peace research. *Journal of Peace Research* 6 (3), pp. 167-192.
- (1996). *Peace by peaceful means: Peace and conflict, development and civilization*. London: Sage.
- HAERPFER, Ch. y WALLACE, C. (1997a): Internal and external security in post-communist Eastern Europe. Results of a 10-nation study. *Sociological Series*, 20. Wien: Institute for Advanced Studies.
- HALLE, N. H. (1966). Social position and foreign policy attitudes. *Journal of Peace Research*, 1.
- ILIE, F. A. (2012). National and international security objectives: some correlations. *Journal of Defense Resources Management*, 3, 1 (4), pp. 113-116.
- INGLEHART, R. (1977). *The silent revolution*. Princeton: Princeton University Press.
- (1990). *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton: Princeton University Press.
- (1997). *Modernization and post-modernization*. Princeton: Princeton University Press.
- JARVIS, R. (1978). Cooperation under the Security Dilemma. *World Politics* 30, 2, pp. 167-182.

- MIŁOSINKSI y C. WALLACE (1999). Old and new security issues in post-communist Eastern Europe: Results of an 11 nation study. *Europe-Asia Studies*, 51, 6, S, pp. 989-1011.
- NEWMAN, E. (2010). Critical human security studies. *Review of International Studies*, 36, pp. 77-94.
- POSEN, Barry R. (2006). European Union security and defense policy: response to unipolarity? *Security Studies*, 15, 2, pp. 149-186.
- PURANEN, B. (2009). European values on security and defence. Y. Esmer, H.D. Klingemann y B. Puranen (eds.), *Religion, democratic values and political conflict, Festschrift in Honor of Thorleif Pettersson*. Uppsala: Uppsala University, pp.277-304.
- RASINSKI, K. A.; SMITH, T. W. y DÍEZ NICOLÁS, J. (2005). When the trains exploded in Madrid: Fear, anger, public opinion, and Government change. *Public Opinion Pros.*
- ROWLEY, Ch. y WELDES, J. (2011). The evolution of international security studies and the everyday: suggestions from the buff verse. School of Sociology, Politics and International Studies, *Working Paper*, 11-12, University of Bristol.
- TANG, S. (2009). The security dilemma: a conceptual analysis. *Security Studies*, 18, 3, , pp. 587-623.
- TORRES ALBERO, C. (ed.) (2004). *IOP/CIS 1963-2003*. Madrid: CIS, pp.153-183.
- VALLE, A. del (2000). *Guerres contre l'Europe*. Paris: Editions des Syrtes.
- WALLACE, C. y ROSE, R. (1997b). Public perceptions of threats to security in post-communist Europe. *Studies in Public Policy*, 293. Glasgow: University of Strathclyde.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- UNITED NATIONS (1994). New dimensions of human security. Chapter 2, *Human development report 1994*, New York: UN, pp. 22-46.

CAPÍTULO 8

INDUSTRIA DE LA DEFENSA

ANTONIO FONFRÍA MESA

Profesor de Economía Aplicada. Universidad Complutense de Madrid

4 de abril 2018

RESUMEN

El objetivo de este capítulo es analizar la evolución y características de la industria española de defensa en el contexto europeo. El tradicional proteccionismo que los países han mantenido con relación a sus industrias de defensa parece ir tocando a su fin, al menos dentro del marco europeo. La situación actual de cambio en la que vive el sector hace necesaria la toma de decisiones que marcarán el futuro y que suponen importantes modificaciones en la forma de actuar de los agentes implicados. Se realiza una revisión histórica de la industria y, después de un análisis de la situación actual se entra a debatir algunas cuestiones de futuro.

Palabras clave: *Industria de Defensa, UE, Mercado Europeo, competitividad, España.*

ABSTRACT

The objective of this chapter is to analyze the evolution and characteristics of the Spanish defense industry in the European context. The traditional protectionism that countries have maintained in relation to their defense industries seems to become to the end, at least within the European framework. The current situation of change in which the sector is involved makes it necessary to take important decisions that will mark the future and that imply important modifications in the way of acting of the agents involved. A historical review of the industry is carried out in the chapter and, after an analysis of the current situation, some issues related to the future are discussed.

Keywords: *Defence Industry, EU, European Market, competitiveness, Spain.*

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es analizar la evolución y características de la industria española de defensa en el contexto europeo. El tradicional proteccionismo que los países han mantenido con relación a sus industrias de defensa parece ir tocando a su fin, al menos dentro del marco europeo. La situación actual de cambio en la que vive el sector hace necesaria la toma de decisiones que marcarán el futuro y que suponen importantes modificaciones en la forma de actuar de los agentes implicados.

En este sentido, los argumentos que utilizaba Adam Smith en la *Riqueza de las Naciones* (1776) relativos al papel de la defensa en el contexto de la economía, son aplicables de manera prácticamente igual a la situación actual. Smith parte de que la defensa es de mayor importancia que la opulencia, ya que la disuasión es la forma de mantener relaciones pacíficas entre las naciones bajo un sistema de libre comercio. Por lo tanto, la necesidad de gastar en defensa proviene de la importancia de generar efectos disuasorios como mecanismo de prevención de posibles conflictos que reducirían el nivel de renta y bienestar de los países, lo cual implica un importante coste de material, ya que “las armas de fuego encarecen la ejercitación y el mantenimiento en campaña” (Smith, 1776, 22) y las invenciones imponen la necesidad de mayores recursos.

En definitiva, el papel de la industria es abastecer a las fuerzas armadas de las capacidades que requieren para desempeñar sus funciones. Estas capacidades no son baratas y se modifican continuamente, obligando a los países a realizar importantes inversiones, tanto en la adquisición de sistemas de armas, como en su mantenimiento y a buscar mejoras tecnológicas que aporten mayores capacidades, necesarias para dar la seguridad que el país requiera.

Sin embargo, una de las limitaciones que tiene el estudio de la industria de defensa es que no hay estadísticas disponibles como para cualquier otro sector, lo cual limita las posibilidades de realizar estudios que puedan aportar nuevas perspectivas y soluciones a los graves problemas a los que se enfrenta.

El capítulo se distribuye de la siguiente manera. En primer lugar, se abordará una breve historia de los aspectos más relevantes que han conducido a la actual estructura de la industria. Posteriormente se analizan las principales características de la industria en la actualidad. A continuación, se estudia en profundidad la estructura de la industria española de defensa contextualizándola con relación a los mercados más importantes, para seguir con unas pinceladas

acerca del mercado europeo de defensa y su futuro, a fin de conocer cuál es el papel que puede jugar la industria española. El capítulo finaliza con unas conclusiones.

2. UNA BREVE HISTORIA

No es posible datar el nacimiento de la industria de defensa de manera concreta, como casi en ninguna otra. Adicionalmente, en el caso de la industria de defensa, al no estar considerada estadísticamente en las clasificaciones al uso, como se ha dicho, y estar constituida por un conjunto de empresas heterogéneo perteneciente a muy diversos sectores industriales, la complejidad de dar un momento de origen es aún más complicado. Sin embargo, el nacimiento de la industria de defensa estuvo unido a empresas concretas fundamentalmente de los sectores aeronáutico, naval, de armamento, ingeniería y, posteriormente de comunicaciones.

Por no remontarnos mucho en el tiempo, baste decir que a principios de los años 20 nace Construcciones Aeronáuticas Sociedad Anónima (CASA) la empresa constructora de aviones que sería bandera española hasta 1999. Su crecimiento estuvo marcado por muy diversas etapas que la condujeron de ser una empresa pública, integrada en el Instituto Nacional de Industria (INI) en 1971, a una firma privada perteneciente a un consorcio internacional formado por la alemana DASA y la francesa, Aerospatiale-Matra, formando el consorcio EADS, cuando en Europa se veía la oportunidad de crear un contrapoder a la hegemonía americana proveniente de las fusiones que se dieron desde primeros de los noventa en los EEUU.

¿Qué supuso CASA en términos de avance del sector aeronáutico durante su existencia? Pues bien, aunque inicialmente la construcción de aviones se realizaba bajo licencias de empresas de otros países como Alemania e Italia, posteriormente se puso en marcha la producción de modelos propios como el C-207 Azor en el ámbito civil, o posteriormente en los años sesenta los F-5, aviones de combate que se produjeron con los EEUU. Ya en momentos más recientes se construirían los famosos C-235 y C-295, modelos que se han comercializado a nivel internacional con un gran éxito. En la actualidad uno de los modelos estrella es el Eurofighter –EF 2000–, o avión de combate europeo, que se desarrolla a través de un consorcio internacional formado por cuatro países: Reino Unido, Alemania, Italia y España.

No se puede olvidar que en este proceso de desarrollo del sector aeronáutico español intervienen más empresas, destacando la actual Industria de Turbo Propulsores (ITP), cuya especialización en los motores ha impulsado de manera notable el sector y, cuyo nacimiento se remonta a 1989. Por último, mencionar el papel jugado por el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial Esteban Terradas (INTA), centro de investigación perteneciente al Ministerio de Defensa, fundado en 1942 y dedicado a la investigación en temas aeronáuticos y espaciales.

Otro de los hitos industriales en el ámbito de la defensa tiene que ver con el sector naval. Obviamente su origen es muy anterior a lo que se va a exponer en estas líneas, pero podría datarse su nacimiento en términos de modernidad en 1947, en que se crea la Empresa Nacional Bazán de Construcciones Navales Militares, igualmente en el ámbito del INI. Si durante los años 50 y parte de los 60, la empresa se dedicó a modernizar barcos de guerra, muchos de ellos provenientes de los EEUU –particularmente a partir de 1953 en que se firmaron los acuerdos con aquel país–, durante los años 70 y, hasta mitad de los 80, se genera una actividad mucho más interna, tanto en lo relativo a buques de superficie –básicamente fragatas–, como a los submarinos, de la clase S-60 o Delfín y de la clase 70 o Galerna. Mención aparte requiere el portaaviones Príncipe de Asturias, basado en un modelo norteamericano pero que permitió a Bazán situarse entre las empresas capaces de construir un portaaviones –incluso de exportar uno de ellos a Tailandia años después–.

A partir de mitad de los años 80, junto con la reconversión industrial que caracterizó el decenio siguiente, Bazán se sume en una importante crisis, debido a los problemas que generó la reducción del número de pedidos. Esta situación condujo a la necesidad de tomar medidas para el impulso del sector, ya que, tanto en términos de empleo, como de importancia económica en ciertas localidades –Cádiz, Cartagena y Ferrol–, era imperioso dar solución a las demandas tanto de los trabajadores como del conjunto de los habitantes de dichas zonas. El resultado, a partir de la segunda mitad de los 90, es la fusión de Bazán con AESA, que forma la empresa Izar, aunque en poco tiempo pasa a llamarse Navantia, su actual denominación.

Actualmente, Navantia construye desde fragatas de la clase F-100, portaaviones –LHD– y submarinos –S-80–, lo cual la convierte en uno de los referentes de la construcción naval en Europa, siendo un importante exportador de buques de superficie. Además, ha generado un importante tejido industrial a su alrededor, no sólo de empresas auxiliares y proveedores, sino de

competidores a menor escala que se centran en la construcción de patrulleros o embarcaciones neumáticas.

Por lo que respecta al sector terrestre o de armamento terrestre, su heterogeneidad es la característica más destacable, ya que incluye desde la fabricación de vehículos, armamento ligero y pesado, carros de combate, etc. No obstante, como en los casos anteriores destaca una empresa que podría considerarse el núcleo del sector, la Empresa Nacional Santa Bárbara. Si bien su creación data de 1959, ya con anterioridad se desarrollaba una importante actividad productiva de armamento ligada al Ejército. El conjunto de esas actividades es la que asume Santa Bárbara y ya en los años 70 comienza la fabricación de carros de combate, como el AMX-30. Bien es cierto que las pérdidas que generaba eran continuas. Ya en el año 2001 se privatiza y posteriormente es adquirida por la firma estadounidense General Dynamics. Su producción se ha centrado en estos años, básicamente en la fabricación de componentes para el carro M1 Abrams de los EEUU, el vehículo blindado Pizarro –desarrollado con una compañía austríaca– y el famoso Leopard 2E, la versión española del Leopard alemán.

A esta importante empresa es necesario unir otras empresas y centros no menos relevantes como el famoso Centro de Estudios Técnicos para Materiales Espaciales (CETME), que desarrolló el fusil utilizado por las Fuerzas Armadas españolas –hasta no hace demasiados años–, Empresa Nacional de Autocamiones (ENASA) –más conocida como Pegaso–, que desarrolló los vehículos BMR.

Ya en otros ámbitos cuyo origen es más cercano en el tiempo, es necesario mencionar que a medida que las necesidades de las Fuerzas Armadas han ido evolucionando han entrado en la industria cada vez un mayor número de empresas cuyos desarrollos son de carácter más horizontal, esto es afectan tanto a sistemas navales, como aéreos y terrestres. Yendo aún más allá, dado que los conflictos se han ido moviendo paralelamente a los avances tecnológicos, han aparecido nuevos ámbitos en los cuales se desarrollan aquellos. Particularmente el ámbito espacial, con el uso de satélites, tanto de comunicaciones como de vigilancia o el ámbito, cada vez más importante del ciberespacio, que cada vez con mayor profundidad impregna el resto de los ámbitos de un conflicto.

En definitiva, la industria de defensa ha aportado un importante grado de modernización a través de la generación de tecnologías que, si bien en su génesis eran de origen y uso militar, a día de hoy se utilizan también en el ámbito

civil, en sectores alejados del militar –tecnologías duales–. Junto a esto, la necesidad de capital humano altamente cualificado en esta industria demanda un empleo de elevada formación, capaz de estar en la frontera del conocimiento en todos los ámbitos mencionados.

Por último, es importante subrayar que la globalización se encuentra presente también en esta industria, elevando la competencia existente entre las empresas, creando multinacionales, exigiendo igualmente la colaboración industrial, necesaria para desarrollar sistemas que aporten seguridad a los países, utilizando los recursos de la manera más eficiente posible, lo cual no siempre es tarea fácil.

3. LA INDUSTRIA DE DEFENSA HOY: CARACTERÍSTICAS

Como se ha expuesto, la industria de la defensa se encuentra compuesta por un conjunto de empresas de procedencia heterogénea, que producen desde armamento ligero a carros de combate, textil, pasando por electrónica, aviones de carga y combate, barcos o servicios de diverso tipo. Esta situación no es privativa del caso español, sino que se puede ampliar al contexto mundial. Además, la mayor parte de las empresas producen tanto para el ámbito civil, como para el militar y, tanto productos distintos como iguales o muy parecidos para ambos mercados –en este último caso se denomina producción dual–.

Pero si hay algo que caracteriza a la industria de defensa son las peculiaridades que posee respecto de otras industrias, lo cual genera una estructura de mercado peculiar. Una breve revisión de las mismas se puede concretar en los siguientes aspectos:

Al no ser un sector homogéneo en su producción es muy complejo acotar que se entiende por “sector de la defensa”. Esto implica también, que las políticas destinadas a su desarrollo sean más complicadas de definir.

Debido a que el cliente principal de las empresas de la industria de defensa es el sector público –léase ministerios de defensa–, ya sea nacional o perteneciente a otros países, la dependencia de los presupuestos estatales es muy elevada, lo cual implica que haya una relación particularmente estrecha entre los dos agentes, ministerios y empresas. Yendo un poco más lejos, ante reducciones de los presupuestos estatales dedicados a defensa, la industria ha ido respondiendo a lo largo del tiempo con estrategias de diversificación hacia el mercado civil al objeto de reducir dicha dependencia.

Dada la posición de los ministerios de defensa como compradores únicos de sistemas de armas y los componentes necesarios para su funcionamiento, se convierten en “monopsonios”, esto es, monopolios de demanda, lo cual les confiere un cierto poder frente a la industria. *A sensu contrario*, la industria trata de contrarrestarlo a través de la ampliación del número de demandantes, de forma que esta posición reduzca, al menos de manera parcial el poder del comprador.

Desde la perspectiva de la oferta, es decir de la industria, también se ejerce poder de mercado. De hecho, como se verá más adelante, la industria se encuentra conformada por un reducido número de grandes empresas, denominadas *prime contractors* o contratistas principales, las cuales generalmente obtienen los mayores contratos, de los que se derivan posteriormente un conjunto de subcontrataciones a empresas de menor tamaño –muchas de ellas PYME–. Además, el poder de mercado de las empresas deriva de su mayor conocimiento de los aspectos técnicos ante las demandas de los ministerios de defensa, es decir se plantean problemas de asimetrías de información.

Debido a la progresiva sofisticación tecnológica de los sistemas que se utilizan en los conflictos actuales, las exigencias de los ministerios de defensa son crecientes en este sentido, lo cual obliga a las empresas a realizar importantes inversiones en I+D y a generar innovaciones de manera continuada. Esta situación lleva a que la industria de defensa sea uno de los sectores más dinámicos y que más gasten en I+D con relación a sus ventas. En realidad, este es uno de los retos más importantes de la industria, ya que buena parte de la seguridad de un país se fundamenta en el tipo de sistemas que posee, que han de ser superiores a los que se utilicen por las amenazas que haya de enfrentar. No obstante, los ministerios de defensa financian buena parte de la I+D que requieren las empresas para poner en marcha los sistemas solicitados.

Como se ha mencionado, la reducción presupuestaria afecta a la industria de defensa de manera negativa. En términos de costes, al reducirse el volumen de adquisiciones o compras realizadas por un ministerio de defensa nacional, las empresas tienden a orientar buena parte de su producción hacia la exportación. El objetivo básico de esta estrategia es –además de elevar el volumen de las ventas– reducir el coste por unidad de producto. Sirva el siguiente ejemplo a modo de ilustración: Si una empresa tiene contratados diez aviones de combate con el ministerio de defensa de su país y cada uno de ellos tiene un coste de producción de 100 millones de euros, para reducir el coste unitario tendrá que tratar de elevar la producción contratando con otros países la venta de más

aviones. Esta estrategia ha sido particularmente intensa en el caso español: el mercado nacional no es suficientemente amplio como para rentabilizar las inversiones realizadas por la industria, lo cual ha llevado también a ciertos movimientos de fusiones y adquisiciones que, en el caso español han sido muy reducidos, pero que en otros países se han venido dando desde primeros de los años 90.

En esta misma línea y como resultado de la especificidad de la mayor parte de los sistemas que produce esta industria, los costes hundidos o no recuperables son muy elevados, de manera que las inversiones realizadas no pueden ser aprovechadas para otro tipo de producciones. Esta situación supone que actividades de reconversión de la producción son altamente improbables, ya que se incurre en costes importantes.

Por otra parte, el papel que juegan los gobiernos como legisladores, propietarios, accionistas mayoritarios, financiadores de la I+D y clientes principales les otorga una importante capacidad para realizar políticas industriales orientadas a dos objetivos principales: apoyar la mejora de las capacidades competitivas de la industria del país y promover cierto tipo de barreras que protejan al productor nacional frente a productores extranjeros.

Los motivos principales de dicho comportamiento por parte de los gobiernos se encuentran unidos a dos factores. Por un lado, a obtener rentabilidad de las ayudas públicas que se conceden a la industria, básicamente en forma de aportaciones a la realización de I+D por parte de las empresas. Por otro, hay cuestiones de seguridad que se traducen en mantener cierta autonomía estratégica como forma de mantener cierto grado de independencia de empresas que no sean nacionales.

Un último aspecto a subrayar se refiere a las actividades de colaboración internacional. Cada vez es más habitual que, debido a la complejidad de las tecnologías, un único país no posea las capacidades necesarias para el desarrollo autónomo de un sistema de armas complejo –por ejemplo, un avión de combate o un portaaviones–, por lo que, particularmente en el caso de la Unión Europea, se busque realizar dicha producción de manera conjunta. En este caso se comparten las tecnologías, la producción y la demanda, de manera que se pueda acceder al sistema por parte de un conjunto de países interesados en su adquisición.

En definitiva, la complejidad del mercado de defensa se encuentra unida a factores que no estimulan la competencia internacional más allá de en un reducido nicho de tecnologías y pequeños sistemas. Sin embargo, cuando se

trata de grandes sistemas de armas se intenta que tanto la generación de tecnologías clave, como el desarrollo y la producción se ubiquen en territorio nacional, cuando se puede desarrollar de forma autónoma.

Es importante mencionar que en numerosas ocasiones ciertos comportamientos son difíciles de justificar si no se amplía el foco de visión. Esto es particularmente cierto en casos en los que en determinadas regiones hay empresas de defensa grandes, de las cuales depende un volumen de empleo elevado y provocan unos efectos de derrame o difusión de rentas que va más allá de la propia actividad industrial.

4. ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA DE DEFENSA: EL CASO ESPAÑOL

Definir en una única palabra la estructura de la industria de defensa lleva a considerarla como un oligopolio, esto es, el número de productores de sistemas es muy reducido y tienden a competir entre ellos, sin que la colusión sea una situación habitual. Es importante notar que en los países no suele haber más de un productor de grandes sistemas –aviones, barcos, carros de combate...–, lo cual implica que se está frente a un monopolio. Sin embargo, en el ámbito internacional la situación es de oligopolio, ya que el número de productores a nivel mundial de, pongamos por caso, aviones de combate, es muy reducido.

Hasta hace muy pocos años, el mercado mundial de defensa se encontraba en manos de las grandes firmas estadounidenses y europeas, principalmente. Sin embargo, en los últimos años está apareciendo un conjunto de empresas de los denominados países emergentes que ganan cuota de mercado a aquellas, como es el caso de China, por lo que la cuota de las grandes empresas tiende a descender (Cuadro 1). A esto se ha unido una reducción de las ventas del conjunto del mercado, que ha venido marcada por importantes reducciones del gasto en defensa, capitaneadas por Europa Occidental.

CUADRO 1. Ventas de defensa. Las mayores empresas del mundo
(en Mill. \$)

Años	Ventas de defensa TOP 100 (A)	Ventas de defensa TOP 10 (B)	(B)/(A) (%)
2005	290.000	187.670	64,7
2009	400.700	227.980	56,9
2011	410.000	219.980	53,6
2014	401.000	198.896	49,6
2015	370.000	191.420	51,7

Fuente: Elaboración propia con datos de SIPRI.

Una parte creciente del mercado de estas empresas se encuentra fuera de sus fronteras, por lo que el comercio internacional de armamento –más allá de sus movimientos cíclicos–, es particularmente importante. De hecho, debido a que ningún país es capaz de desarrollar sus sistemas con una autonomía plena a causa de las necesidades tecnológicas que ello implica, la actividad comercial es muy elevada. En términos generales y, aunque las cifras no reflejan de forma exacta la realidad, si se comparan las ventas del top 100 de las empresas del Cuadro 1, con el volumen total de exportaciones del Cuadro 2, resulta que más de un 34% de las ventas de defensa se traduce en exportaciones. Como puede observarse, los diez mayores exportadores ostentan una cuota cercana al 89% durante el período 2012-2016, por lo que el volumen de exportaciones del resto de los países se circunscribe a un exíguo 11%. Es de destacar cómo, en los últimos años, España ha entrado a formar parte de esos diez países. Ello es debido a que la industria española de defensa se ha enfrentado a reducciones muy sustanciales del presupuesto de defensa y ha tenido que buscar en los mercados externos la vía de supervivencia. A ello se une el importante nivel tecnológico que ha alcanzado, particularmente en algunas tecnologías de nicho y en subsistemas para grandes plataformas.

CUADRO 2. Principales países exportadores de armas convencionales. Volumen y Cuota de mercado sobre las exportaciones mundiales (%) 2012-2016

Posición	Países	Exportación de armamento (Mill. \$)	Porcentaje sobre el total
1	Estados Unidos	47.169	32,9
2	Rusia	33.186	23,2
3	China	9.132	6,4
4	Francia	8.564	6,0
5	Alemania	7.946	5,5
6	Reino Unido	6.586	4,6
7	<i>España</i>	3.958	2,8
8	Italia	3.823	2,7
9	Ucrania	3.677	2,6
10	Israel	3.233	2,3
Total 10 mayores exportadores		127.274	88,9
Total mundial		143.239	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos de SIPRI.

En este sentido, el perfil general de la industria española de defensa muestra, para el período 2007 –previo a la crisis– al 2015 –último dato disponible–, un conjunto de cambios de importancia (Cuadro 3). Así, la facturación total –suma de la civil y la militar– se ha reducido drásticamente, por encima de un 10% de media anual. Sin embargo, el patrón seguido por la facturación de defensa ha sido muy diferente y ha conseguido mantenerse con cierta estabilidad, incluso crecer en los últimos años, lo cual es debido a varios factores. Por una parte, el tiempo de maduración de los sistemas de armas es muy amplio. Desde que se conceptualiza, se diseña, planifica, desarrolla y produce pueden pasar bastantes años, durante los cuales se están realizando inversiones importantes. A partir del momento en que se comienzan a realizar las ventas, éstas requieren igualmente períodos de tiempo dilatados. Incluso durante la vida útil de los sistemas –que pueden alcanzar más de 25 años en algunos casos–, son necesarios materiales de repuesto, actualizaciones, etc. En definitiva, las

ventas asociadas a un mismo sistema se alargan en el tiempo. En segundo lugar, como es conocido, las ventajas comparativas en el ámbito militar se alcanzan tanto por los recursos humanos que se posean, como por los recursos en forma de capital físico y tecnológico. Particularmente en lo que se refiere a este último, los sistemas de armas son intensivos en su uso, lo que unido a su elevado coste implica elevar sustancialmente la facturación de las empresas.

CUADRO 3. Evolución del perfil de la industria española de defensa

Variables	2007	2011	2015	Variación media anual 2007/15 (%)
Facturación total (Mill. €)	110.722	69.091	46.726	-10,2
Facturación defensa (%) sobre total	8,7	8	12,1	4,2
Empleo total (miles)	410.060	216.000	210.397	-8,0
Empleo defensa (%) sobre el total	8,4	10,9	9,5	1,6
Exportaciones defensa (Mill. €)	1.033	3.939	4.707	20,9
Exportación defensa (%) sobre total facturación defensa	41,2	68,3	84,1	9,3

Fuente: Elaboración propia con datos de la DGAM.

El empleo total por su parte, se ha reducido de forma muy abrupta pasando de más de 400.000 puestos de trabajo a casi la mitad. Sin embargo, y aunque el empleo en el ámbito de defensa se ha reducido también, la proporción que supone en el total se ha elevado de manera moderada. A los argumentos esgrimidos anteriormente habría que unir otro que hace que el nivel de empleo se mantenga. Éste es la especificidad de buena parte del capital humano que se emplea en los sistemas de defensa, que posee unos conocimientos y capacidades técnicas que, en muchos casos, no son fácilmente trasladables al mundo de la producción civil. Junto a esto, el espectacular crecimiento de las exportaciones es un sustento importante del empleo. Exportaciones que han duplicado su proporción en la facturación pasando en 2007 de suponer poco

más del 40% a un 84% en el año 2015, lo cual implica un crecimiento medio anual por encima del 9%.

Debido a la relevancia que las exportaciones poseen en el desarrollo de la industria, es importante realizar un análisis pormenorizado de su evolución de manera más desagregada. Sin embargo, este análisis no sería completo si no se consideran igualmente las importaciones, ya que al contrastar unas con otras es posible obtener una descripción más adecuada de la realidad comercial de la industria de defensa. En este sentido y, para el conjunto de la industria, las importaciones suponen un 63,2% de las exportaciones, lo cual indica que, en términos netos el saldo comercial es positivo.

CUADRO 4. Comercio internacional de la industria española de defensa. 2015

Sectores	Exportaciones (Mill. €)	Importaciones (Mill. €)	SCR ¹	Tasa de Cobertura ²
Aeronáutico	3802	2697	17,0	141,0
Naval	212	88	41,3	240,9
Vehículos Terrestres	273	53	67,5	515,1
Electrónica e Informática	109	39	47,3	279,5
Auxiliar	186	41	63,9	453,7
Espacial	52	13	60,0	400,0
Armamento	22	26	-8,3	84,6
Misiles	52	17	50,7	305,9
Materias primas	0	4	-100,0	0,0
TOTAL	4708	2978	22,5	158,1

Fuente: Elaboración propia con datos de la DGAM.

15. SRC: Saldo Comercial Relativo, se define como la diferencia entre las exportaciones y las importaciones dividida por la suma de ambas. Valores cercanos a 100 indican ventajas comerciales y los cercanos a -100, desventajas.

16. La Tasa de Cobertura es el resultado de dividir el valor de las exportaciones por el de las importaciones. De su interpretación se deriva que porcentaje de las importaciones se puede financiar con los ingresos obtenidos por las exportaciones realizadas.

Considerando los subsectores que constituyen la industria, es el sector aeronáutico el que posee un mayor peso, tanto en las exportaciones –un 80% del total–, como en las importaciones –90% del conjunto–. Esta es una cuestión fundamental, ya que muestra que el conjunto del comercio de la industria de defensa se circunscribe básicamente a un único sector, que además se encuentra en una posición de monopolio a través de la empresa multinacional Airbus Defence and Space. A menor escala, algo similar podría decirse en el caso del sector naval, con relación a su empresa principal –Navantia–. Estas empresas realizan un papel de tracción sobre empresas de menor tamaño, que actúan como proveedores especializados y que pueden internacionalizarse a través de ellas.

Analizando el conjunto de la industria, se observa que –salvo en el caso de armamento–, su saldo comercial relativo es muy positivo (Cuadro 4), de forma que muestran importantes ventajas comparativas. Algo similar puede decirse con relación a la tasa de cobertura que, en conjunto supera el 158%, lo cual indica que hay una recepción neta de divisas particularmente relevante en sectores como vehículos terrestres, auxiliar y espacial.

Otra característica destacable tiene que ver con el grado de concentración de la industria. Así, la concentración, esto es, el volumen de facturación de un número dado de empresas, se ha incrementado levemente desde 2008 hasta 2015, pasando del 7,9% al 8,8%. Las empresas que acumulan hasta un 75% de las ventas totales en cada uno de esos años se ha elevado de 30 a 41, mientras que el resto de las empresas, a las cuales les corresponde una cuota de mercado del 25% se ha acrecentado de forma mucho más sensible. Esta situación implica que han entrado en el mercado fundamentalmente empresas de tamaño reducido, que no poseen capacidad suficiente como para alterar su estructura (Cuadro 5).

En términos sectoriales cabría distinguir dos tipos de estructuras de mercado diferenciadas. El primero es el que muestra un elevado grado de oligopolio, esto es el número de empresas con poder de mercado es muy reducido –naval, espacial y aeronáutico, particularmente–, que a su vez se encuentran rodeadas de un importante número de empresas, generalmente PYME, que son suministradoras de las anteriores y se encuentran altamente especializadas. El segundo tipo de sectores son aquellos en los que hay un mayor número de empresas con menores cuotas de mercado que las del caso anterior y muchas firmas que han de repartirse el 25% restante de la facturación total –armamento y munición, auxiliar y electrónico e informático–.

INDUSTRIA DE LA DEFENSA

Durante los años noventa en los EE.UU. se produjo un importante movimiento de concentración empresarial en la industria de defensa que llevó a reducir sustancialmente el número de empresas con tamaño suficiente para producir sistemas complejos –aviones, barcos, etc.–, mientras que en Europa no se comenzó a dar hasta un decenio después y con menor intensidad, salvo en el sector aeronáutico. El motivo principal de dicha reestructuración reside en la importante reducción del gasto en defensa a la que se asiste una vez desaparecido el Pacto de Varsovia y, por lo tanto, liquidada la carrera armamentista. Esta situación dejaba en evidencia un importante exceso de capacidad de las empresas, por lo que, para alcanzar niveles de productividad adecuados a esa nueva y reducida demanda, era necesario concentrar igualmente la oferta.

CUADRO 5. Niveles de concentración de la industria de defensa.
2008 y 2015

Subsectores	Hasta el 75% de la facturación de defensa 2015	Del 75% al 100% 2015	Hasta el 75% de la facturación de defensa 2008	Del 75% al 100% 2008
Armamento y Munición	6	23	1	13
Misiles	3	12	---	---
Mat. Primas	5	n.d.	1	1
Automoción (Vehículos terrestres)	4	62	2	30
Auxiliar	9	140	6	71
Naval	2	76	1	21
Espacial	2	9	2	29
Aeronáutico	2	56	4	---
Electrónico e Informático	8	86	4	92
TOTAL	41	464	30	378

Fuente: Elaboración propia con datos de la DGAM.

En el caso español no se puede decir que haya habido una política clara de concentración empresarial. El proceso comenzó a mitad de los años 80 con la política de reconversión industrial en virtud de la cual se privatizó un importante número de empresas públicas. Posteriormente, aunque con menor intensidad, la llegada de capital extranjero hace algo más de un decenio aproximadamente, volvió a impulsar cierto aumento de la concentración, pero desde entonces la situación se ha mantenido con pocos cambios como muestra el Cuadro 5.

La necesidad de mantener un elevado nivel competitivo por parte de las empresas ha supuesto, más allá de las políticas de concentración empresarial, importantes inversiones en I+D. Estas capacidades competitivas son particularmente importantes, ya que de ellas depende que los sistemas de armas que fabrican respondan a las necesidades de las Fuerzas Armadas. En este sentido la industria de defensa se erige como un sector estratégico para la seguridad de cualquier país. Pero el esfuerzo investigador en defensa no se circunscribe únicamente a las empresas, sino que va más allá y afecta a los países a través de sus presupuestos. Desde la perspectiva del país, son necesarios esfuerzos inversores orientados a través de dos vías. La primera de ellas es a través de la realización de adquisiciones a las empresas, por ejemplo, la compra de aviones de carga o vehículos blindados. Así, debido a su alto coste y sofisticación tecnológica y a que el ciclo de vida de estos sistemas es muy dilatado en el tiempo, dichas inversiones se alargan y superponen unas a otras, de manera que requieren de un esfuerzo presupuestario continuado. La segunda de las vías que afecta a los presupuestos se refiere al gasto en I+D. En este caso el papel del sector público es doble, como investigador a través de organismos públicos y como financiador de la investigación a través de aportes financieros a las empresas que van a desarrollar sistemas para las Fuerzas Armadas.

En el Gráfico 1 se recoge la evolución de las inversiones en adquisiciones realizadas por los cinco países más importantes de la UE. Como puede observarse, hay importantes diferencias entre ellos, siendo los que mayor gasto realizan Francia y el Reino Unido y encontrándose en la parte más baja Italia y España. Esa diversidad se mueve, para el conjunto del período como promedio, entre los casi 7.600 millones de euros del Reino Unido y los 1.800 millones de euros de España, es decir es 4,2 veces superior en el caso del Reino Unido.

GRÁFICO 1. Inversión en adquisiciones de defensa. (Mill. de €)

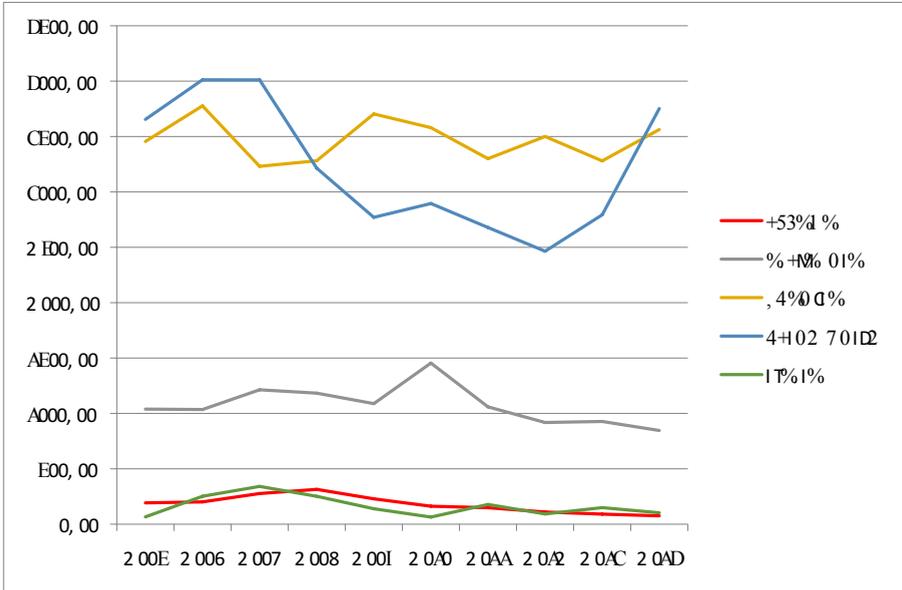


Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

Obviamente estas diferencias, al igual que las del conjunto del presupuesto de defensa, se encuentran marcadas por el tamaño de las Fuerzas Armadas de cada país, por su ambición internacional y por el tipo y cantidad de sistemas de armas que posean, entre otros factores. No obstante, los cinco países suponen el 77% de las inversiones en adquisiciones del conjunto de la UE en el período 2005-2014.

En cuanto a la I+D, las diferencias son aún mayores (Gráfico 2). Así, entre el país que más invierte en promedio durante los años considerados –Francia–, y el que menor inversión realiza –Italia–, la diferencia es de 22 a 1, situándose España también en este caso junto a Italia. Los problemas que genera una reducida inversión en I+D son ampliamente conocidos, ya que implica la existencia de efectos sobre el conjunto del crecimiento económico. Junto a ellos, estas inversiones generan demandas importantes de capital humano de elevada cualificación, incrementan la productividad y mejoran la competitividad empresarial.

GRÁFICO 2. Gasto en I+D. (Mill. de €)



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

En el caso de España, en 2008 el gasto en I+D se encontraba en 314 millones de euros mientras que en 2014 esa cuantía se había reducido a 75 millones, es decir, en más de cuatro veces. Claramente el ajuste que ha impuesto la crisis económica durante estos años ha afectado de forma muy sustancial a estas inversiones. El problema en este caso, estriba en los efectos que esta situación genera en el medio y largo plazos. La reducción del gasto en I+D supone la caída de las actividades tecnológicas, que poseen un rasgo particularmente importante como es su acumulabilidad, es decir, los desarrollos del futuro dependen de los que se hayan alcanzado en el pasado. De esta forma, el frenazo inversor de hoy implica que se reducen las posibilidades de obtener innovaciones mañana. Además, los posibles efectos de difusión de las innovaciones entre sectores se aminoran lo cual va en detrimento del conjunto de la economía. Esta última afirmación supone que desarrollos realizados en el ámbito militar poseen efectos y aplicaciones en el civil –y viceversa–, algo que está ampliamente probado.

En cuanto a la inversión en I+D de las empresas de la industria, éstas realizan un esfuerzo importante, definido como el gasto en I+D con relación al volumen de facturación que se sitúa alrededor del 8%. Si se compara con el gasto en I+D medio de las empresas españolas, éstas muestran un porcentaje sobre la cifra de negocio muy inferior, del 1,1%. En definitiva, la actividad tecnológica empresarial es muy elevada lo cual significa un importante estímulo tecnológico para la economía española.

5. EL FUTURO: LA INDUSTRIA ESPAÑOLA EN EL MERCADO EUROPEO DE DEFENSA

La industria europea de defensa posee un tamaño nada desdeñable ya que ocupa a más de medio millón de trabajadores –1,7% del empleo industrial de la UE– y, de manera indirecta genera más de 1,2 millones de empleos que supone el 4% del empleo industrial comunitario. Por lo que respecta a sus ventas, en el año 2014 supusieron casi un billón de euros –el 12% de las ventas industriales de la UE–, implicando, más allá de a las grandes empresas, a un nutrido grupo de PYME. Además, como se ha expuesto, realiza un importante esfuerzo en I+D.

Sin embargo, el mercado europeo adolece de importantes problemas, muchos de ellos estructurales, que viene arrastrando desde hace años. Uno de los más importantes es la fragmentación que se observa tanto por el lado de la oferta como de la demanda. En términos de la oferta, cada país decide qué necesidades de seguridad y defensa ha de cubrir y con qué capacidades y sistemas desea contar. Sin embargo y, aunque la UE es un mercado único, en el caso de la defensa la praxis demuestra que se encuentra muy alejada de dicha situación. Normalmente todos los países tienden a favorecer a las empresas nacionales frente a las foráneas, lo cual limita la competencia entre empresas y sistemas. Esta situación ha conducido a un importante proteccionismo *de facto* que es contrario al espíritu comunitario, pero que se tolera aduciendo dos motivos: la seguridad nacional y la autonomía estratégica de los países.

No obstante, es necesario considerar que el principal competidor de la industria europea de defensa es los EE.UU., que cuenta con un sistema de protección tanto de su industria como de su mercado que es posiblemente uno de los más intensos del mundo, por lo que el proteccionismo europeo es una forma de luchar contra la industria norteamericana. Sin embargo, son dos los ámbitos de protección, el nacional de cada país y el supranacional del conjunto de la UE.

El problema se agudiza si se considera que la fragmentación de la oferta implica que cada país tiende a producir sistemas de armas distintos, por ejemplo, carros de combate, lo cual conduce a una elevada dispersión y a que la demanda nacional que tienen que satisfacer sea bastante reducida y las posibilidades de exportación también. Ante esta situación los esfuerzos innovadores –duplicidades– de los países no llevan líneas comunes, lo cual implica sobreesfuerzos innovadores que podrían ponerse en común entre los países para evitar la dispersión y, por lo tanto, la fragmentación del mercado.

Por lo que respecta a la demanda, tal y como se ha dicho se suele circunscribir al país que solicita el sistema y, en mucho menor proporción, a las exportaciones a terceros países. Si se aglutinara la demanda, las economías de escala alcanzables por las empresas serían mucho más elevadas reduciendo así el coste medio por unidad de producto, lo cual las haría más competitivas en los mercados internacionales a la hora de exportar sus productos.

En este sentido, se puso en práctica en la UE una política denominada de *pooling and sharing*, cuyo principal objetivo era agregar las demandas de diversos países aumentando de esta forma tanto los niveles de producción como la homogeneidad de los sistemas producidos. Sin embargo, su desarrollo es aún muy limitado y se circunscribe a acuerdos puntuales entre dos países en la mayor parte de los casos.

Un problema de demanda adicional es la reducción de los presupuestos de defensa que vienen experimentando los países europeos en los últimos años –situación que comienza a revertirse actualmente–. Así, en momentos en los que la demanda de sistemas se reduce como consecuencia del descenso de la capacidad de gasto de los países, es necesario buscar alternativas que tiendan a mantener la industria de defensa. Este mantenimiento que podría concebirse como proteccionista –y no faltaría un punto de razón–, posee además dos motivos de vital importancia. El primero es el carácter estratégico de la industria de defensa, que se ha llegado a concebir como el “cuarto ejército”, debido a que sus capacidades son la fuente de las capacidades de las fuerzas armadas de los países. En segundo lugar, las fuertes inversiones que realizan los estados para pertrecharse de los sistemas que les permiten generar unos niveles de seguridad adecuados, implican muchos años de esfuerzos económicos y de capital humano, los cuales serían inútiles o estarían infra-explotados en caso de que se dejase caer la industria.

Fruto de esta situación en el año 2004 se creó la Agencia Europea de Defensa (EDA, en sus siglas en inglés). La EDA se configura como una institución orientada hacia la mejora y el impulso de la colaboración en materia

industrial de defensa entre los estados miembros. En realidad, la EDA trasciende lo que tradicionalmente se concibe como una agencia especializada en armamento, buscando capacidades –concepto más amplio– a través de su desarrollo conjunto por los países miembros. Los proyectos en los que participan varios países suelen caracterizarse por poseer un elevado nivel tecnológico, buscar la explotación de sinergias y economías de escala y, en el plano operativo, dotar de nuevos sistemas a los países en función de los requerimientos estimados y de las amenazas.

En otras ocasiones, la colaboración industrial y el acuerdo entre los países resulta imprescindible debido a las necesidades a cubrir y a la falta de recursos a nivel nacional. Este es el caso de los grandes proyectos de colaboración internacional como el del avión de combate europeo *Eurofighter*. De este tipo de proyectos se puede obtener un conjunto de resultados altamente positivos, como reducir los costes unitarios de producción, desarrollar capacidades para competir con otras empresas y en mercados externos a la UE, reforzar los vínculos país-industria, generar importantes economías de escala, reforzar la penetración en los mercados, desarrollar nuevas tecnologías, etc.

Sin embargo, el grado de colaboración dentro de la UE para la adquisición de equipos de defensa se viene reduciendo en los últimos años a un importante ritmo, de forma que entre 2006 y 2014 la caída es superior al 14%, tal y como muestran las cifras de la EDA. Las causas de esta situación cabe encontrarlas en la forma en la que se realiza dicha colaboración, que impone un conjunto de costes de transacción de muy elevada entidad, lo cual reduce su utilidad tanto en términos de resultados o *performance* de los sistemas, como en lo que respecta a la posibilidad de reducir los costes de adquisición. Junto a esto, los potenciales efectos negativos que puede tener para industrias de países medianos o pequeños frente a aquellos de mayor potencial productor en el ámbito de la defensa, relativas a la pérdida de mercado autóctono o a la reducción de posibilidades de desarrollos propios, contribuye a una aún limitada capacidad de colaboración.

A fin de impulsar dichas relaciones de colaboración, el propio Tratado de la UE ya plantea la posibilidad de que un conjunto de países colaboren de forma más intensa en defensa, a fin de que generen un efecto tractor de otros países. Adicionalmente, se está preparando un conjunto de acciones encaminadas a plantear un programa plurianual de investigación desarrollo y tecnología para la defensa por la propia UE –algo similar a los Programas Marco, y al H2020–, cuyo objetivo es estimular y reforzar la colaboración entre los países para reducir la fragmentación existente.

Esta situación dibuja un nuevo marco de relaciones empresariales y entre países que se encuentra actualmente en estado embrionario y que implica que los países han de tomar decisiones que afectan a su futuro en el medio y largo plazos. Son decisiones que han de abordar diversos aspectos, como las tecnologías a desarrollar, lo cual afecta tanto a las empresas involucradas, como a aquellas que pueden quedar fuera del núcleo de beneficiarias; las estrategias de consecución de fondos de la UE; el nivel de compromiso de los centros de investigación y universidades, etc. En definitiva, es una apuesta de país, que arrastra a un conjunto elevado de agentes y que irá moldeando el futuro de la industria de defensa, tanto europea, como de cada país.

En este sentido, cabe preguntarse cuál podría ser la respuesta de la política industrial de defensa española ante esta situación. En términos generales, la política industrial comprende un conjunto de medidas que se orientan a fomentar la competitividad a través de: modificar de manera coordinada la estructura de los sectores industriales, reduciendo la capacidad instalada en las industrias más tradicionales o de menor valor añadido y fomentando la de industrias emergentes e incidiendo de manera coordinada en la estructura industrial local, regional y nacional.

En el caso de la política industrial de defensa además de considerar el lado de la oferta, es necesario tener en cuenta la demanda, ya que el objetivo último es que los sistemas que adquieran las fuerzas armadas sean útiles, eficaces y altamente operativos, en definitiva, competitivos para el objetivo que fueron concebidos.

La actual política industrial española de defensa se diseñó basándose en un conjunto de guías planteadas desde la doble vertiente de las necesidades de las empresas y las del Ministerio de Defensa, que pueden resumirse en garantizar: la soberanía e independencia industrial y tecnológica; la libertad de acción de las Fuerzas Armadas a través de las capacidades aportadas por la industria; la ventaja operativa, lo cual exige un nivel elevado de prestaciones de los sistemas proporcionados por la industria que permitan la superioridad frente a cualquier situación y la seguridad en el suministro, tanto de los sistemas, como de sus repuestos y otras necesidades.

Sin embargo, a partir de los cambios descritos, es igualmente necesario modificar la política industrial española de defensa. Se abre aquí un conjunto de planteamientos que no son sencillos de abordar y que requieren de análisis profundos tanto de la situación actual, como de los objetivos a alcanzar y de las estrategias necesarias para conseguirlos.

De manera sucinta, los planteamientos de la actual estrategia industrial han de modificarse teniendo en consideración, al menos, dos cuestiones. La primera de ellas se refiere a la mayor integración que en un futuro próximo se va a dar en el contexto industrial, debido a la necesidad que tienen las empresas de ganar cuotas de mercado para sobrevivir. En segundo lugar, considerando que la industria española de defensa se encuentra en una posición de cierta debilidad frente a la de otros países europeos en dos sentidos: los grandes países tratarán de apropiarse de los contratos más cuantiosos, lo cual puede dejar en un segundo plano a la industria española y, en el lado opuesto, los países menos competitivos tratarán de participar a través de bajos costes de mano de obra. La industria española, aun poseyendo ventajas en ciertos nichos de mercado, no tiene fácil competir con los grandes conglomerados de países como Francia o Alemania y tampoco tiene los costes de mano de obra tan reducidos como algunos países europeos. Podría decirse que esta es la situación de un país intermedio que se encuentra en una cierta encrucijada.

6. CONCLUSIONES

La trayectoria histórica seguida por la industria española de defensa ha desembocado en una estructura muy similar a la que se observa en el resto de los países, si bien las grandes empresas españolas son de un tamaño menor que sus homólogas francesas, inglesas o alemanas. Esta situación complica la supervivencia de la industria española en el contexto europeo e internacional en general, debido a que la creciente integración a la que se tiende en el mercado europeo parece ir a premiar a los grandes conglomerados o “campeones nacionales”, frente a estructuras industriales más modestas.

Por ello, es necesario plantear estrategias de largo plazo en las que se tienen que poner de acuerdo las necesidades de las Fuerzas Armadas, con las industriales y, con las aportaciones que desde el ámbito científico y tecnológico son necesarias. Además, habrán de hacerlo de manera conjunta, defendiéndolas en el ámbito europeo y planteando acciones que hagan de dicha estrategia de país un pilar sólido en la UE a fin de defender sus intereses. En este sentido, las demostradas capacidades exportadoras de la industria son un buen referente, pero exigen compromisos de internacionalización continuados y esfuerzos inversores crecientes.

La cuestión clave es si la sociedad española conoce lo que significa en términos de valor añadido tener una industria de defensa adecuada, dinámica y competitiva, que responda a las crecientes necesidades de la seguridad que,

como decía Adam Smith es condición necesaria para el crecimiento de las economías.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DUCH, N. (2013). “Comercio Internacional de Material de Defensa”. A. Fonfría y Pérez-C. Fornies (dir.). *Lecciones de Economía e Industria de la Defensa*. Madrid: Ed. CIVITAS-Thomson Reuters.
- FONFRÍA, A. (2004). La actividad tecnológica de la industria de defensa española: Un análisis a través de las patentes, *Cuadernos Aragoneses de Economía*, 2ª época, vol. 14, n.º 2. pp. 349-362.
- (2013). La Industria de Defensa: Características y Evolución. A. Fonfría y Pérez-C. Fornies (dir.). *Lecciones de Economía e Industria de la Defensa*. Madrid: Ed. CIVITAS-Thomson Reuters.
- HARPER, J. K. (1999). Corporate Governance and Performance During Consolidation in the United States and European Defence Industries, *Journal of Management and Governance*, 2. pp. 333-353.
- HARTLEY, K. (2011). Evaluating International Collaborative Projects, K. Hartley (ed.). *The Economics of Defence Policy. A New Perspective*. Routledge, pp. 168-182.
- GARCÍA ALONSO, J. M. (2010). *La Base Industrial de la Defensa en España*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- MASSON, H. (ed.); FONFRÍA, A.; MARRONE, A.; MIKKOLA, H. y TERLIKOWSKI, M. (2013). *Security of Supply Challenges and European Defence Technological and Industrial Base: Debates & Dilemmas* (II). Note, n.º 26/13. París: Foundation pour la Recherche Stratégique.
- MOWERY, D.C. Y ROSENBERG, N. (1982). Technical Change in the Commercial Aircraft Industry, N. Rosenberg, (ed.) *Inside the Black Box: Technology and Economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ROMERO, J. (2017). *Análisis Jurídico-Económico del Programa Eurofighter Español*. Tesis Doctoral. Universidad San Pablo.
- SALAS, J. (1987). Reseña histórica de la Industria Aeronáutica Española, *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, n.º 563. pp. 1117-1124.
- SAN ROMÁN, E. (1999). *Ejército e Industria: el nacimiento del INI*. Barcelona: Editorial Crítica.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- MINISTERIO DE DEFENSA (2010). *European Defence Agency: Past, Present & Future*. Madrid.
- MINISTERIO DE DEFENSA (2015). *Estrategia Industrial de Defensa (EID) 2015*. Madrid.

CAPÍTULO 9

ECONOMÍA DE LA DEFENSA

JOSÉ LORENZO JIMÉNEZ BASTIDA
General de División. Doctor en Economía por la URJC

30 de abril de 2018

RESUMEN

Con el presente artículo se pretende destacar los conceptos básicos que caracterizan la economía de la defensa, y se plantean los nuevos retos y escenarios a que se enfrenta en el siglo XXI. En la medida que la economía de la defensa es ante todo ciencia económica aplicada, y sus análisis se circunscriben a temas relacionados con la seguridad y la defensa, se procede a revisar la evolución que han tenidos esos dos pilares sobre los que descansa, y se pone en contexto con los retos que tiene hoy la seguridad nacional. Se destacan los principales aspectos que caracterizan su naturaleza, y se expone la actual metodología que predomina en su campo de aplicación. Se pone especial énfasis en describir el nuevo instrumental analítico que hoy día posibilita nuevas aplicaciones cuantitativas, basadas en la aplicación de modernos modelos macroeconómicos. Entre ellos, se resalta el papel desempeñado por los modelos de equilibrio general dinámico estocástico. Se revisan también las principales fuentes de información disponibles para la obtención de los datos sobre el gasto militar, y se analizan las particularidades de los actuales niveles del gasto de defensa en la Alianza Atlántica y en España.

Palabras clave: *Economía de la defensa, gasto militar, crecimiento económico, inversión en defensa, modelos de equilibrio general dinámico, industria de la defensa.*

ABSTRACT

This article aims to highlight the basic concepts that characterize the defense economy, and the new challenges and scenarios that it faces in the 21st century. Insofar as the economy of defense is primarily applied economic science, and its analysis is limited to issues related to security and defense, we proceed to review the evolution of these two pillars on which it rests, and puts in context the challenges that national security has today. It highlights the main aspects that

characterize its nature, and exposes the current methodology that prevails in its field of application. Special emphasis is placed on describing the new analytical tools that today allow new quantitative applications, based on the application of modern macroeconomic models. Among them, the role played by stochastic dynamic general equilibrium models is highlighted. The main sources of information available for obtaining data on military spending are also reviewed, and the particularities of the current levels of defense spending in the Atlantic Alliance and in Spain are analyzed.

Keywords: *Defense economy, military spending, economic growth, investment in defense, dynamic general equilibrium models, defense industry.*

1. INTRODUCCIÓN

En cualquiera de las muchas definiciones dadas sobre el concepto de economía de la defensa, hay dos aspectos bien diferenciados que la caracterizan: es ciencia económica aplicada, y sus análisis se circunscriben a temas relacionados con la seguridad y la defensa de las naciones. En este capítulo se pretende incidir en estas características específicas, que marcan la naturaleza y el concepto de la economía de la defensa. Se considera que el estudio de la economía de la defensa se basa en el empleo de todo el instrumental que ofrece la ciencia económica, en sus distintas ramas y especialidades.

A pesar de su aparente evidencia, dada su naturaleza y las particularidades de su campo de estudio, no siempre se delimita de forma nítida a la hora de ser puesta en contexto. No obstante, por parte de los expertos existe un intento por definir y de acotar cada vez con más precisión el concepto de economía de la defensa. En todas esas aproximaciones para acotar el concepto de economía de la defensa, se dan los dos rasgos básicos antes señalados: es ciencia económica aplicada, y sus temas de estudio están relacionados con la seguridad y la defensa. Estas son las dos raíces sobre las que evoluciona dicho concepto, caracterizando, y reforzando su interés e importancia.

La ciencia económica, como la mayoría de las ciencias del conocimiento, evoluciona en una espiral ascendente, consecuencia de ir asimilando el progreso de sus nuevos descubrimientos, y la consolidación del planteamiento de sus nuevas teorías. Todo ello, se lleva a cabo a la luz de un nuevo instrumental, que la tecnología y los nuevos avances ponen a su disposición para contrastar, mediante la evidencia de los datos, la formulación de sus teorías. Sus planteamientos, por tanto, pueden ser cada vez más ambiciosos, en la medida que

las nuevas herramientas y medios técnicos que van teniendo a su alcance le permite abordar retos que sin ellas antes simplemente eran inabordables.

Como ejemplo del empleo de este nuevo instrumental disponible para el análisis, se puede citar, la evolución que muestran los tradicionales estudios empíricos basados en modelos de rectas de regresión, hacia los realizados actualmente en base a modelos de sistemas autorregresivos, modelos de vectores autorregresivos (VAR) y modelos de vectores con corrección de error (VEC). Dentro de la teoría macroeconómica, también se puede reseñar la evolución del estudio de la economía basado en modelos en equilibrio parcial, al poderse ahora abordar estudios teniendo en cuenta a los principales agentes que interactúan en la economía, y su carácter dinámico, mediante la posibilidad de plantear, resolver y simular, modelos de equilibrio general dinámico estocástico, conocidos por las siglas DSGE.

Por el lado de los temas relacionados con la seguridad y la defensa de las naciones, la dinámica del tiempo muestra el resurgir de enfrentamientos tradicionales, en combinación con otros nuevos conflictos y escenarios. Estos nuevos retos tienen una pluralidad de orígenes y algunos de ellos surgen como consecuencia de los cambios sociales, las explosiones demográficas, las migraciones, las dispares variaciones en la acumulación de la riqueza, la escasez y la desigual distribución de determinados recursos naturales básicos. Además, todos ellos están eventualmente agudizados por los inherentes desequilibrios que produce la propia dinámica de la globalización.

Por tanto, la propia evolución de las ciencias económicas, unida a los nuevos retos que surgen en el ámbito de la seguridad y la defensa, hacen que la economía de la defensa sea un campo dinámico de estudio en permanente evolución. Los dos ejes que, como se ha dicho, la caracterizan, se combinan en el tiempo, en momentos que no son necesariamente coincidentes. Esta peculiaridad es también un aspecto a tener en cuenta en el estudio de la economía de la defensa. La percepción, actualización y adaptación a dicha dinámica de la evolución de sus dos grandes componentes, es otro de los grandes desafíos que los investigadores de esa ciencia deben de afrontar.

El propósito de este capítulo es destacar la importancia que tiene hoy la economía de la defensa, resaltando que es, ante todo, ciencia aplicada a un campo muy concreto, donde los nuevos desarrollos de la ciencia económica, con el paso del tiempo y el progreso técnico, la impulsan en una espiral ascendente, que le permite consolidar nuevos terrenos y formulaciones teóricas, y disponer de un mejor instrumental analítico para modelizar la economía desde una óptica más completa. Además, trata de resaltar su papel actual en

el estudio de los nuevos retos y amenazas a los que se enfrenta la Seguridad Nacional. El terrorismo, las crisis migratorias y de refugiados, los fanatismos étnicos y religiosos, la cada vez mayor escasez de recursos naturales, y los nuevos retos asociados al ciberespacio. Esta nueva quinta dimensión se propugna como ejemplo paradigmático de los nuevos campos de estudio de la economía de la defensa, en la medida que los ataques cibernéticos tienen importantes implicaciones en el terreno económico, que deben ser estudiadas con todo el instrumental que hoy día nos ofrece la ciencia económica.

El capítulo, tras este apartado de introducción, se estructura del siguiente modo: en la Sección 2 se plantean los principales rasgos que caracterizan la Defensa Nacional como bien público, y se señalan diversas cuestiones en relación con el campo de estudio de la economía de la defensa, tales como su naturaleza y metodología. También se destaca la importancia que tiene en la actualidad, desde el punto de vista del nivel que están alcanzando los gastos militares en el mundo. En la Sección 3 se destaca el papel que desempeña el nuevo instrumental analítico que la ciencia económica está poniendo a disposición de los investigadores de la economía de la defensa, y los potenciales frutos que esos nuevos avances del conocimiento económico pueden dar para entender mejor los efectos que conlleva el gasto en defensa. También se abordan las nuevas amenazas que son objeto de estudio por esta ciencia, y sus implicaciones. En la Sección 4 se destacan las principales fuentes de información disponibles sobre datos relativos al gasto militar, para poder ser empleados en el estudio de la economía de la defensa desde un punto de vista cuantitativo, detallándose algunos centros y organizaciones que ofrecen información abierta. Además, se recuerdan las cautelas que han de ser tenidas en todos los análisis que se realicen con esos datos. En la Sección 5, se ofrecen algunos de los rasgos básicos que caracterizan el gasto de defensa en España, y en la Sección 6 se concluye con unas reflexiones en relación con los temas abordados.

2. DEFENSA NACIONAL Y ECONOMÍA DE LA DEFENSA

2.1. *La Defensa Nacional como bien público*

Desde muy antiguo, los conceptos de defensa y economía han estado relacionados, y han sido objeto de estudio. Destacamos, siguiendo un cierto orden cronológico, algunas de las aportaciones sobre esta relación.

Para Adam Smith (1776), la Defensa Nacional es un bien público y una función primaria del Estado. Su condición de función estatal ha sido reconocida por la doctrina económica desde sus orígenes, ya que presenta una característica que hace que su eficaz provisión sea difícil y compleja. El Estado, por tanto, debe ejercer el monopolio legítimo de la fuerza través de su instrumento fundamental: Las Fuerzas Armadas (FAS).

Para el profesor Martínez, A. (2013):

Los economistas consideran por lo general, a la Defensa y la Seguridad Nacional como el ejemplo más clásico de servicio económico público, a lo que habría que añadir y con las más amplias connotaciones políticas de todos los servicios que suministran los mercados públicos.

Así mismo, sobre la Defensa Nacional, Pérez Forniés, C. (2013), destaca que “La Defensa Nacional es un bien público global pero su provisión se lleva a escala nacional lo que provoca disfuncionalidades en su provisión”.

Ales Olejniczek (2014), profesor de la Universidad de Defensa de la Republica Checa, resalta que, el aprendizaje para optimizar el esfuerzo dedicado a la Defensa Nacional ha sido un proceso continuo, que debe de estar basado en una aproximación científica, y bien dimensionada, en donde se reflejen todos los aspectos históricos relevantes, así como sus previsibles tendencias de evolución futura. Incide, en que la Defensa Nacional representa una de las funciones más importantes de cualquier Estado soberano. Destaca también que cualquier tema relacionado con la Defensa Nacional ha atraído siempre la atención de muchos economistas, interesados por conocer el impacto que tienen las cuestiones relacionadas con la seguridad y la defensa para la propia economía del país en cuestión.

El citado profesor checo, se pregunta cuáles son los factores que determinan el nivel de recursos dedicados a la defensa nacional, y considera que esta es una cuestión importante, que debe ser tenida como premisa en todo intento de analizar las características del gasto consignado para la Defensa Nacional, como una política pública esencial para todo estado soberano. Considera que es un deber prioritario el conocer los medios que sean precisos para la consecución de sus objetivos estratégicos, al tiempo que tener analizados sus potenciales efectos sobre su actividad económica, tanto a medio como a largo plazo.

En general, el gasto en defensa de un país durante un periodo de tiempo suele depende de factores de muy diversa índole. Entre ellos se identifican los tres siguientes factores, que a su vez están ligados a sus respectivos condicionantes (Olson y Zeckhauser, 1966):

- Factores económicos: a) El nivel de renta del país, b) El peso relativo del Estado, c) La densidad demográfica, d) El grado de apertura comercial, e) Peso relativo de su industria de defensa.
- Factores políticos: a) Inercias en los diseños del presupuesto y su ejecución, b) Tipo de régimen político, c) Color del partido gobernante, d) Grupos de presión.
- Factores estratégicos: a) Alianzas militares y compromisos internacionales, b) Presencia de riesgos y amenazas.

En España, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 (ESN) es el marco de referencia para la política de Seguridad Nacional, una política de Estado que parte de una concepción amplia de la seguridad, y profundiza en algunos de los conceptos y líneas de acción definidos en 2013 y avanza en la adaptación de dicha política ante nuevos desarrollos de un entorno de seguridad en cambio constante.

La nueva ESN adopta una visión integral de la seguridad, entendida esta como servicio público objeto de una acción del Estado que está dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus valores constitucionales. También, contribuye a la seguridad internacional junto a sus socios y aliados, cumple los compromisos acordados. Establece como sus componentes fundamentales: la Defensa Nacional, la Seguridad Pública y la Acción Exterior, apoyados por los Servicios de Inteligencia e Información del Estado.

En la ESN se destaca que en ámbitos de especial interés como son la ciberseguridad o la seguridad energética, no solo se requerirá la actuación de los componentes fundamentales anteriormente referidos, sino que también será necesario contar con el conjunto de las administraciones y de la sociedad en general.

En el plano económico, las Fuerzas Armadas desempeñan un papel activo que es importante identificar, valorar y dar a conocer su dimensión, con la finalidad de poner en valor su relevancia como un agente económico más, de los que interviene en nuestra economía.

La Directiva de Defensa Nacional en curso es la 1/2012, está denominada “Por una defensa necesaria, por una defensa responsable”. Dicha directiva parte del planteamiento de que España tiene que contar con una defensa responsable y creíble para hacer frente a las posibles amenazas que puedan afectar tanto a nuestra seguridad como a la de nuestros aliados.

2.2. *La Economía de la Defensa: Naturaleza y ámbito de actuación*

A nivel de investigadores anglosajones, una de las definiciones más completas de Economía de la Defensa es la que proporcionan Sandler y Hartley (1995), en su libro *La Economía de la Defensa*. Para estos prestigiosos economistas, “La Economía de la Defensa comprende la aplicación de los métodos y el razonamiento económico del estudio de los temas relacionados con la defensa”. También destacan que “los políticos y los investigadores tienen que aplicar más que nunca métodos económicos y proceder a su análisis”.

Hartley y Sandler (2001), consideran que, dentro de las ciencias económicas, se han establecido toda una serie de campos especializados, como sub-disciplinas de la economía, tales como la hacienda pública, la economía del trabajo, la economía monetaria, la economía del medioambiente, la economía relativa a la organización industrial, la economía del desarrollo, la economía de la paz, y otras tantas de igual o mayor relevancia. Sin embargo, entienden que la economía de la defensa es, ante todo, una sub-disciplina más de la economía, que se caracteriza por ser un campo de estudio relativamente nuevo, con una todavía escasa penetración en el ámbito académico y universitario.

Herrera y Gentilucci (2013) consideran que existe cierto consenso en que el comienzo de los estudios relativos a la Economía de la Defensa, como un campo autónomo de investigación, se remonta a la introducción y a la generalización del empleo de la modelización, la estadística y la econometría. Como fecha de referencia, afirman que se suele fijar la década de los años sesenta, y como trabajos pioneros destacan el de Hitch Ch. y McKean R. (1960) *La Economía de la Defensa en la era nuclear*, y el de Benoit y Boulding (1963) *El Desarme y la Economía*.

Ales Olejnicek (2014), en relación con el trabajo de Hitch, Ch. y McKean R. (1960), también destaca que es uno de los primeros y más importantes esfuerzos llevados a cabo por unos economistas que tuvieron la visión de la importancia que debían tener los estudios sobre los asuntos económicos de la defensa —el citado libro, durante aquellos años, llegó a ser considerado por algunos como la “Biblia” del Pentágono—.

La idea que subyace en el trabajo de Hictch y Mckean, es la de ser un intento por parte de los economistas, y de los analistas de los temas de defensa, para poder apoyar a los responsables en la toma de decisiones, en los niveles más altos de la organización, a sus asesores, y en general a todo el personal involucrado en la planificación de los recursos económicos asignados a la

defensa. Entienden que el empleo del análisis económico puede ser gran de utilidad, cuando se hace preciso tomar decisiones sobre cuál debe ser la alternativa más adecuada, en términos de economía y eficiencia, y las acciones que se deriven de la misma, para marcar los compromisos presentes y futuros a los que tiene que enfrentarse el Pentágono y, en consecuencia, sus fuerzas armadas, y en general, toda la defensa nacional.

El concepto de análisis económico que subyace en el libro está impregnado de los principios recogidos en el manual de economía del premio Nobel de economía, Paul Samuelson, del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), titulado *Fundamentos de análisis económico*, y que, por aquella época, la mayoría de los economistas tenían interiorizado (Samuelson, P. 1947). Esta nueva filosofía propugnada por esos economistas procedentes de la Rand Co., es la que también dio lugar en esos años, entre otras muchas interesantes aplicaciones, a la introducción de procesos, en la gestión de recursos económicos, como el Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación, conocido por sus siglas en inglés como el PPBS. Este proceso, fue, y lo sigue siendo en la actualidad, una magnífica herramienta de gestión que, tras su gran éxito inicial, sigue siendo empleado por el Pentágono como un eficaz instrumento de racionalización y eficacia en la asignación de los recursos económicos.

En España, el profesor Ángel Viñas, uno de los pioneros en el estudio de esta disciplina, considera que la economía de la defensa es “un campo aplicado de la ciencia económica, en el que, bajo su prisma, se integran los planteamientos que se extienden a un amplio abanico de problemas extraordinariamente complejo, relacionados con la seguridad y la defensa” (Viñas, A. (1984)).

Otra definición posterior, es la dada por la profesora Valiño, A. (1997). Para ella:

La Economía de la Defensa es el estudio de la asignación de recursos, la distribución de la renta, el crecimiento económico y la estabilización, aplicados a los tópicos de la Defensa. Así, se ocupa del impacto de los gastos en defensa sobre las variables macroeconómicas, tales como el empleo, la producción o el crecimiento.

El profesor Fonfría, A. (2013), considera también a la Economía de la Defensa como un campo aplicado de la economía, en el que los temas relacionados con la seguridad y la defensa atraen cada vez más la atención, debido a la cada vez mayor importancia de su objeto de estudio, y de las implicaciones

que tiene para la política pública. Para el citado profesor, los principales temas que analiza la Economía de Defensa y Seguridad, son los que se enumeran en la Tabla 1.

TABLA 1. Principales temas en Economía de la Defensa y Seguridad internacional.

TEMAS EN ECONOMÍA DE LA DEFENSA Y SEGURIDAD INTERNACIONAL
Disuasión, elusión de guerras, inicio y final de las guerras.
Interacciones estratégicas, carreras armamentistas, control de armamentos.
Formación de alianzas, asignación de recursos y comportamientos.
Interacciones macroeconomía-defensa durante guerras, paz, desarme y conversión.
Economías centralizadas vs. de mercado y recursos para la defensa.
Movilización, recuperación de postguerra y reconstitución de fuerzas.
Optimización y eficiencia en la composición y nivel de las fuerzas.
Mix capital-trabajo: personal, reclutamiento y voluntariado.
Preparación militar, materiales estratégicos y política industrial de la defensa.
Contratación, adquisiciones y análisis de la contratación de defensa.
Dependencia comercial, control de exportaciones, sanciones comerciales y guerras económicas.
Ayuda internacional, economías en desarrollo y defensa en el tercer mundo.
Gestión internacional de materiales nucleares, no proliferación.
Amenazas no gubernamentales, terrorismo, drogas, refugiados, fanatismos étnicos y religiosos.
Conflictos derivados de la escasez de recursos medioambientales: agua, petróleo...
Ataques cibernéticos y sus consecuencias económicas y de seguridad.
Gestión de la energía: creación y distribución, geo-economía energética.

Fuente: Fonfría y Pérez Forniés, 2013.

En España, y desde una perspectiva histórica, merece ser destacado que, en diciembre de 1982, la revista de economía *Información Comercial Española* (ICE), del entonces Ministerio de Economía y Comercio, dedicó un número monográfico a la Economía de la Defensa, precisamente bajo el título *Economía de la Defensa*. Esta publicación la consideramos como una muestra del interés que ya en esos años despertaba el tema de la economía de la defensa en España. En ese número monográfico, el profesor Viñas, no solo ya ponía su énfasis en destacar su importancia, sino que es relevante anotar su crítica sobre el escaso interés que a su criterio se le estaba prestando a ese campo de la ciencia. Concretamente en el artículo denominado *La defensa económica: Una conceptualización para España* se lamenta del retraso en el que se encontraba la literatura económica en España en temas de defensa. Señala lo que en su opinión es un grave descuido, al constatar que “en la Universidad española no existe ninguna cátedra o asignatura en la que se aborden las complejas cuestiones relacionadas con la Defensa Nacional”. También recuerda que “es indudable que la situación apuntada resulta insostenible y tenderá a cambiar en el futuro” (ICE-n.º 592, diciembre 1982, p. 115).

Otra publicación que se considera es una referencia histórica importante en España, el monográfico sobre *Economía y Defensa* que publica la *Revista de Aeronáutica y Astronáutica* (RAA), n.º 576, en diciembre de 1988, donde un grupo de prestigiosos economistas, tratan de forma específica cuestiones relacionadas con la economía de la defensa. En dicha publicación participaron los profesores Fuentes Quintana, Requeijo González, Fernández Díaz, Velarde Fuertes y Molero Zayas, entre otros, junto a militares de alta graduación, también economistas y de reconocido prestigio en el ámbito del Ejército del Aire.

2.3. Metodología de la Economía de la Defensa

Sandler y Hartley (1995), a mediados de los años noventa, destacaban que, dentro del campo de la economía de la defensa, el análisis económico, tanto teórico como empírico, es una de sus principales herramientas de trabajo, ya que las teorías debían ser verificadas por la evidencia empírica que muestran los datos, y cuando no se ajustan a la realidad que ofrecen los datos estadísticos, deben ser reformuladas y, en consecuencia, modificadas.

Ponían también especial énfasis en señalar que la Economía de la Defensa tiene mucho de ciencia política, y resaltan que “Para validar las teorías, la economía de la defensa se apoya en el análisis de regresión y en el análisis de las series temporales. También son utilizadas, técnicas avanzadas de sistemas de ecuaciones simultáneas y de vectores autorregresivos”.

Esta metodología, utilizada ampliamente por los economistas de aquella época en general, y por los analistas de la defensa en particular, está sufriendo importantes variaciones, como consecuencia de la evolución y el progreso que experimentan y acumulan las ciencias económicas en los últimos años, el cual está ligado en gran medida a la cada vez mayor disponibilidad de técnicas e instrumentos de cálculo que hace unas décadas eran inimaginables. Este fenómeno está permitiendo incorporar nuevos estudios, y arrojar nueva luz, a los controvertidos y no siempre concluyentes resultados que hasta ahora se han venido mostrando en relación con los grandes temas de estudio tradicionales de la economía de la defensa.

Por ejemplo, sobre los eventuales efectos que puede tener el gasto en defensa sobre la actividad económica, hay investigadores, como Herrera y Gentilucci (2013), que consideran que los estudios actuales en esta área de la Economía de la Defensa incurren en preocupantes simplificaciones de índole metodológica, para intentar arrojar algo de luz, dadas sus insuperables limitaciones. Afirman que estas simplificaciones se generan tanto desde el punto de vista empírico, como desde el ámbito puramente de la teoría económica. No obstante, si bien se consideran acertadas dichas afirmaciones, por ser ese el escenario actualmente predominante. Es también una evidencia que las nuevas perspectivas tienden a ser moderadamente más optimistas, en la medida que la tradicional simplificación empleada hasta ahora por los analistas de la economía de la defensa, está cambiando al verse la posibilidad de ampliar sus horizontes, gracias a las nuevas metodologías aportadas por la ciencia económica, las nuevas aplicaciones informáticas, en formas de poderosas herramientas de cálculo, y sobre todo, los nuevos potenciales de acceso a grandes bases de datos. Todo ello hace que puedan ser abordados nuevos problemas de estimación económica, de una forma más completa y compleja, que en fechas no muy lejanas era inimaginables.

Torres, J.L. (2013) destaca que:

La Introducción de modelos a escala, como el DSGE, permite disponer de una aproximación a la realidad y poder realizar diferentes experimentos para

conocer con antelación los efectos de determinadas perturbaciones o cambios en las políticas económicas sobre el resto de variables económicas.

Para dicho catedrático, hoy día, el eje más importante en torno al cual gira la teoría macroeconómica moderna es el progresivo desarrollo y empleo de los modelos de equilibrio general dinámico estocástico (DSGE en su acepción inglesa). Así, y esta es otra de sus importantes características, estos modelos, de algún modo, permiten la construcción de un determinado tipo de laboratorio, sobre el cual se puede experimentar con hipotéticos valores de parámetros que pueden darse en esa economía objeto de estudio.

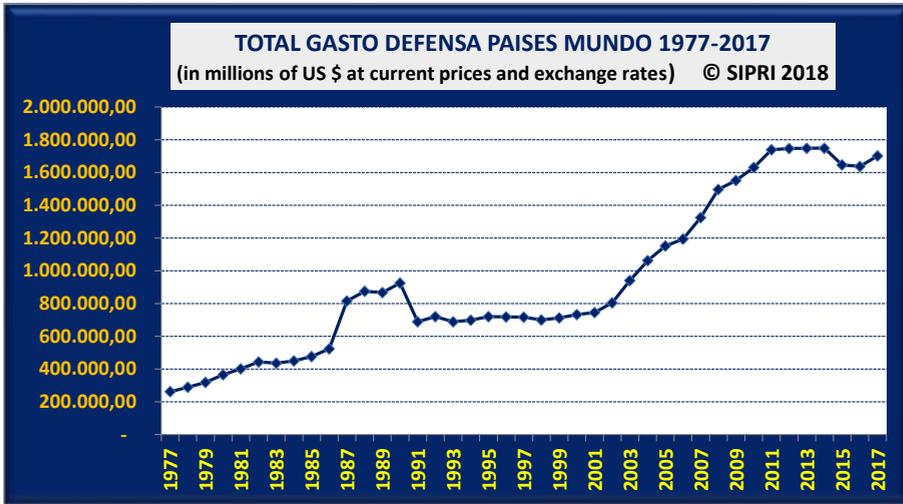
En la actualidad, y a diferencia de su tratamiento hace unas décadas, gran parte del análisis macroeconómico consiste en que, dada una determinada perturbación –por ejemplo, un incremento en los gastos de inversión en defensa– que se produce en un momento del tiempo concreto, calcular cuáles son sus efectos sobre las distintas variables endógenas a lo largo del periodo considerado. Así, de este modo, a forma más habitual de representar los efectos de una perturbación, tras la resolución del modelo DSGE, es a través de las denominadas funciones de impulso respuesta (IRF). Estas suponen una representación gráfica con relación al tiempo de las desviaciones de cada variable respecto de su estado estacionario inicial, una vez que se produce una determinada perturbación. La clave para obtener estos resultados, es la posibilidad no solo de modelizar, sino la de poder resolver el complejo problema planteado, basado en una enorme cantidad de variables, parámetros y ecuaciones diferenciales, que sólo las aplicaciones informáticas de hoy permiten llevarlo a cabo, casi de forma automática.

2.4. Importancia de la Economía de la Defensa: El nivel del Gasto de Defensa en el mundo

En la Figura 1 se muestra la evolución del gasto militar en el mundo de 1977 a 2017, según los datos publicados por el Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI) en 2018. Puede verse que de los 261.325,61 millones de dólares americanos que se alcanzaba en 1977, cuarenta años después esa cifra se ha multiplicado por 6,5 veces, llegando a los 1.701.029,57 millones de dólares americanos en 2017, en términos corrientes.

Se puede apreciar también, que durante ese periodo ha habido una evolución irregular, pero marcada por una inexorable tendencia al alza, que a finales de los años ochenta, parece reconducirse, en nombre de los dividendos de la paz, tras el final de la guerra fría. En la década de los años noventa parece que este gasto se estabiliza entre los 600 y los 800 miles de millones de dólares, pero, tras el ataque terrorista a las Torres Gemelas en Nueva York, hay un punto de inflexión, donde la tendencia de los gastos militares repunta a unas tasas superiores a cualquier periodo anterior.

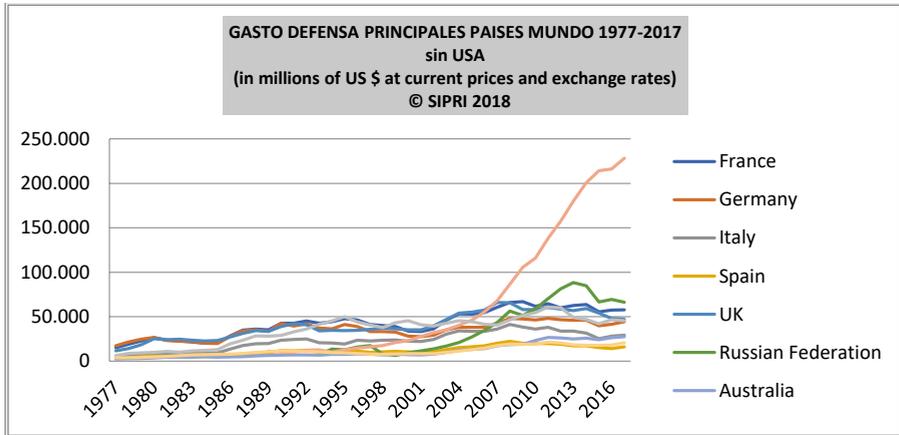
FIGURA 1. El gasto militar en el mundo (del año 1977 al 2017)



Fuente: SIPRI Military Expenditure Database (2018).

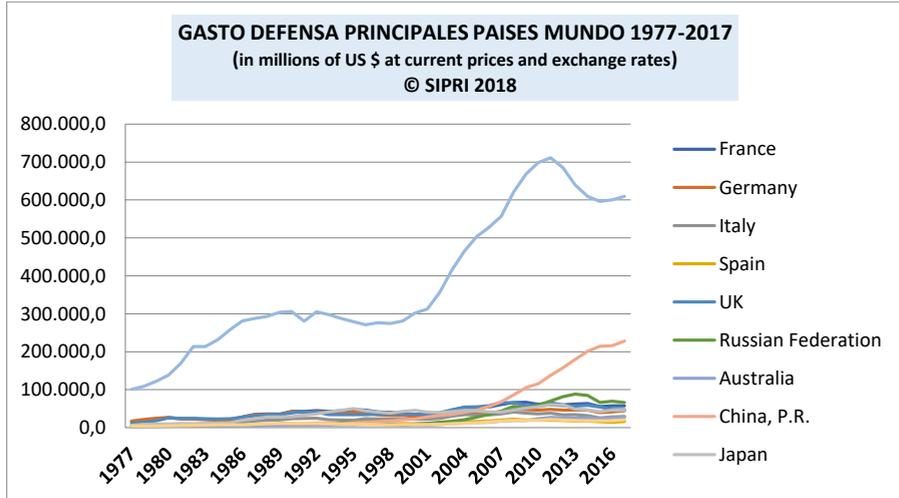
En las dos Figuras 2 y 3 siguientes se muestra la evolución del gasto en defensa de algunos países industrializados e importantes, destacándose la diferencia mostrada entre ellos, de considerar o no en el grupo a EE.UU., dado su abultada diferencia respecto a los demás. No obstante, es fácil observar que China muestra un intento de acercamiento muy significativo.

FIGURA 2. El gasto en defensa de los principales países mundo (1977 al 2017) sin EE.UU.



Fuente: SIPRI Military Expenditure Database (2018).

FIGURA 3. El gasto en defensa de los principales países mundo (1977 al 2017) incluido EE.UU.



Fuente: SIPRI Military Expenditure Database (2018).

Respecto a los niveles de gasto en defensa en el mundo, y el análisis de las principales variables relacionadas con el mismo, en la siguiente Tabla n.º 2, se muestran los 20 países que en 2017 han realizado el mayor gasto en defensa. Se puede observar que los 20 países reseñados suman el 86,11% del poderío militar mundial. Destaca EE.UU., que en el ámbito militar supone el 34,85% del mundo, seguido de China que alcanza el 13,42%, Arabia Saudita, con el 4,08% y Rusia con el 3,90%, totalizando solo esos cuatro países el 57,24% del total del gasto militar en el mundo.

El porcentaje del gasto en defensa respecto al PIB es un ratio de interés, sin embargo, para estudios comparativos es más esclarecedor considerar el Índice de Esfuerzo en Defensa. Este índice correlaciona los porcentajes del gasto en defensa y del PIB de cada país en el ámbito mundial. Si el resultado es próximo a la unidad indica una situación equilibrada. Un índice, sensiblemente mayor o menor que la unidad, refleja la mayor o menor aportación del país a la defensa en relación con su capacidad económica.

TABLA 2. Economía Mundial. Los 20 países con mayor gasto en defensa¹ 2017

PAÍS		Gasto Defensa	Gasto Defensa	Gasto Defensa	Gasto Defensa	Índice Esfz. Defensa ²
		Millardos \$	% Mundo ²	per cápita \$	% PIB	
1	usa	609.757,98	35,85%	1.874,34	3,14%	1,48%
2	China, P. R.	228.230,67	13,42%	165,27	1,90%	0,89%
3	Saudi Arabia	69.413,33	4,08%	2.127,94	10,15%	4,77
4	Russian Federation	66.334,99	3,90	451,80	4,34%	2,04%
5	India	63.923,68	3,76%	48,00	2,45%	1,15%
6	France	57.770,12	3,40%	892,00	2,24%	1,05%
7	UK	47.193,10	2,77%	716,21	1,80%	0,84%
8	Japan	45.387,03	2,67%	357,65	1,20%	0,56%
9	Germany	44.329,28	2,61%	536,64	1,20%	0,56%
10	Korea, South	39.152,50	2,30%	757,74	2,55%	1,20%
11	Brazil	29.283,46	1,72%	141,46	1,43%	0,67%
12	Italy	29.236,39	1,72%	141,46	1,435	0,67%

PAÍS		Gasto Defensa	Gasto Defensa	Gasto Defensa	Gasto Defensa	Índice Esfz.
		Millardos \$	% Mundo ²	per cápita \$	% PIB	Defensa ²
13	Australia	29.462,32	1,61%	1.132,00	1,99%	0,93%
14	Canada	20.556,95	1,21%	563,83	1,24%	0,58%
15	Turkey	18.189,84	1,07%	22793	2,14%	1,01%
16	Israel	16.489,03	0,97%	1.110,66	4,70%	2,21%
17	Spain	16.226,87	0,95%	349,03	1,23%	0,58%
18	Iran	14.548,05	0,86%	181,15	3,37%	1,58%
18	Pakistan	10.774,46	0,63%	53,45	3,54%	1,66%
20	Taiwam	10.568,68	0,62%	448,40	1,82%	0,86%
	total 20 primeros	1.464.838,75	86,11%			
	Resto	236.190,83	13,89%			
	Mundo	1.701.029,58	100,00%	7.350		

1. Fuentes: SIPRI 2018, Military expenditure by country, in millions of US\$ at current prices and exchange rates, 1949-2017. © SIPRI 2018.

2. Fuentes: Datos Población Mundo. International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2018.

3. Gto. Defensa % Mundo / PIB % Mundo.

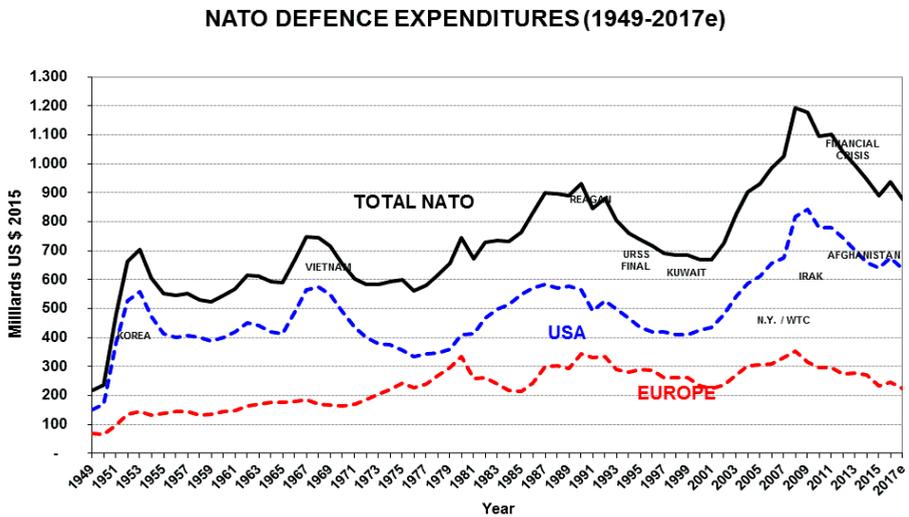
Estados Unidos continúa en la primera posición en ambos cuadros, pero no se puede soslayar la fragilidad que supone que su posición destacada se sustenta sobre una deuda del 107,79 % del PIB. Con la particularidad añadida de que gran parte de la misma se encuentra en manos extranjeras, y su primer acreedor es China.

En el ámbito europeo, se considera que los países deberían seguir esforzándose para consolidar una sólida unión bancaria, la aproximación de sus políticas fiscales, la regulación del empleo y de las prestaciones sociales entre los distintos países. Respecto a la Unión Europea en particular, un posicionamiento común que no sea nítido, en los aspectos económico, de política exterior, de seguridad y de defensa, así como un fragmentado y bajo nivel de gasto militar, la pueden convertir, llegado el caso, en una potencia poco relevante a la hora de desempeñar un rol decisivo en el juego de la geoestrategia mundial. Esta posición, es evidente que la ocupa hoy día, de forma destacada, los Estados

Unidos. Respecto a China, todos los datos disponibles apuntan a que pretende llegar a ser una potencia hegemónica mundial en el campo económico en el siglo XXI, y no descuida el intentar ganar el dominio en el campo militar.

Respecto al gasto de defensa que realizan los países miembros de la Organización de la Alianza Atlántica (OTAN), en la Figura 4, se muestra la evolución de los gastos militares en los países de la OTAN, desde su creación en 1949 a 2017. En ese amplio periodo de tiempo destacan algunos hitos reseñables, como la guerra de Corea, o la de Vietnam, la etapa del presidente Ronald Reagan, el final de la Unión Soviética, o la Crisis financiera de 2008.

FIGURA 4. Resumen evolución del gasto en defensa en la OTAN. Años 1949 a 2017. En valor US \$ 2016.



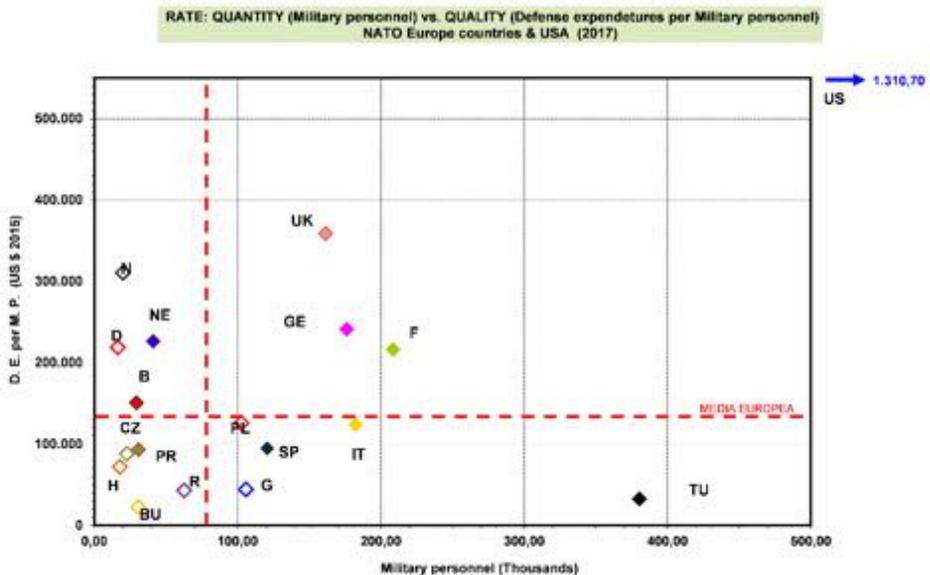
Fuente: Pérez Muñelo, (2015) y Datos OTAN (Para 2017 los datos son todavía estimados).

En cualquiera de las dos figuras anteriormente mostradas, es fácil observar la importancia relativa de la gran cantidad de recursos dedicados al gasto en defensa por la mayor parte de los países, especialmente por los más desarrollados. Otro aspecto a resaltar es que, tras el dilatado periodo de declive/estabilización producido en la década de los años noventa, se produce un

nuevo resurgir en los niveles del gasto militar por la mayoría de las principales naciones del mundo. Esta es sin duda, otra indicación más que explica el gran interés que cada vez más se le está prestando al estudio y análisis de los gastos de defensa, y, por ende, a esta rama de la economía, denominada Economía de la Defensa.

Los analistas y estudiosos de la Economía de la Defensa, suelen prestarle una atención detenida a la relación entre la cantidad y la calidad del gasto dedicado a la defensa. En este sentido, en la siguiente Figura 5, se muestra la relación entre cantidad –personal militar– respecto a calidad –gasto por soldado– de los gastos de los países OTAN, referidos al año 2017, según datos OTAN. La altura de los rectángulos nos da idea de su inversión en equipamiento, en tanto su anchura nos muestra la importancia numérica de sus ejércitos. Comparando la altura y el ancho de los distintos rectángulos se puede deducir cuál ha sido la prioridad entre calidad y cantidad por la que ha optado cada país.

FIGURA 5: Relación entre cantidad (personal militar) respecto a calidad (gasto por soldado). Valor dólar año 2017. Países de la OTAN Europa y Estados Unidos (2017)



Fuente: Datos OTAN 2017.

3. ANÁLISIS ECONÓMICO Y NUEVOS RETOS PARA LA DEFENSA

3.1. *Herramientas actuales del análisis macroeconómico*

Jiménez Bastida y Fonfría (2017), en un trabajo novedoso, en cuanto que es de los primeros de esa naturaleza que se han publicado en España, utilizan un instrumental analítico basado en la moderna teoría macroeconómica, y en particular en un determinado tipo de modelo DSGE. En él se muestran nuevas perspectivas sobre la influencia que puede tener el gasto de defensa en España, particularmente su inversión, sobre las principales variables económicas. Dicho trabajo sostiene la importancia de la inversión en defensa, como parte de la inversión pública, en la potenciación de la base industrial y tecnológica del país y en el desarrollo de sectores productivos innovadores. En él también se pone de relieve que no produce los mismos efectos una inversión pública basada solamente en infraestructuras, que una inversión pública que además contemple una parte específica dedicada a inversión en equipos, sobre todo cuando estos equipos acaparan la mayor parte de progreso tecnológico específico de la inversión privada. Se considera que España, los dos grandes ministerios inversores son el de Fomento –infraestructuras– y el de Defensa –equipos y grandes sistemas de armas–.

Una aproximación también importante y novedosa, utilizando modelos DSGE, relacionada con el papel que desempeña el gasto en defensa, sus efectos sobre la seguridad y el ciclo económico, es abordado por F. de Córdoba y Torres (2014) para la economía de EE.UU. Dichos autores, para analizar el papel que juega el gasto militar y sus particularidades, lo introducen en el modelo, pero está asociado a la función de utilidad de los consumidores. El análisis realizado para España, a diferencia del anterior, se centra en la función de producción agregada, y analizar la eventual importancia de la inversión en defensa, en su relación con los factores de producción contemplados por dicha función de producción agregada de la economía, y el posible impacto que se produce como consecuencia de considerar el proceso tecnológico específico asociado a la inversión privada, generado por la inversión militar. Por tanto, el análisis realizado para España es muy diferente, a pesar de utilizar igualmente el análisis de las funciones impulso respuesta (IRF) que proporciona la moderna teoría macroeconómica a través de sus modelos DSGE.

Como es sabido, el análisis macroeconómico actual consiste, en gran medida, en producir o simular una determinada perturbación, en un momento del

tiempo concreto, y analizar cuáles son sus efectos sobre las distintas variables endógenas a lo largo de un periodo determinado, utilizando las funciones IRF. Es de resaltar también que, cuando se trabaja con modelos DSGE, dado su nivel de complejidad, no suele haber una solución analítica inmediata, dado que, en la mayoría de los casos, simplemente no existe. Por ello, lo habitual es proceder a resolverlos empleando métodos numéricos y a obtener una simulación del mismo. Para esta resolución se suele utilizar la aplicación MATLAB y Dynare.

Otro ejemplo de utilización de los modelos DSGE, en versión de los llamados Nuevos Keynesianos, aplicado al estudio de los efectos de los gastos militares sobre la economía, en este caso la de EE.UU. es el realizado por Loruso, M. (2011), donde se muestra el potencial, desde el punto de vista teórico, que ofrecen los modelos de equilibrio general dinámico, para representar las fuerzas dinámicas que interactúan en una economía. En él se representan los principales agentes que intervienen, los consumidores, las empresas y el gobierno. También, se tiene en cuenta en la modelización de la economía los activos fijos, y una participación limitada en los mercados de activos, y se supone que existe un gobierno, o autoridad de política fiscal, que realiza gasto público, tanto de carácter militar, como no militar, que recauda impuestos sobre la renta, y emite deuda. Se emplea una aproximación bayesiana, que le permite una caracterización completa en el proceso de generación de los datos. Una de las conclusiones importantes a las que llega, es que los resultados de los efectos del gasto militar, especialmente sobre el consumo privado, no son los mismos, si se considera el gasto público en términos agregados, que si se descompone conforme a su clasificación funcional y por objetivos.

En relación con esta nueva tipología de instrumental analítico empleada en la economía macroeconómica, es ya una evidencia que estos modelos DSGE cada vez están adquiriendo mayor complejidad y tamaño, al abarcar más agentes que interactúan en la economía. Hoy se utilizan por la mayoría de los principales bancos centrales y grandes instituciones financieras, con el fin de modelizar la economía de los países donde operan. Entre sus posibilidades se encuentra la de poder evaluar la importancia cuantitativa del stock de capital público, con relación al nivel de producción de una economía. Para el caso de España, son de destacar los estudios recientes basados en modelos DSGE, particularmente en el denominado modelo REMS (*Rational Expectations Model for Simulation*). Este modelo está especialmente diseñado para la evaluación de políticas públicas, y en los trabajos empíricos realizados se

aprecian evidencias de que la inversión pública en España puede generar un efecto positivo sobre el nivel de actividad (Boscá, et al., 2011, 142).

Por último, dentro de las nuevas líneas de análisis económico que están apareciendo para el estudio del gasto en defensa, y de empleo del moderno instrumental de cálculo que ofrecen las nuevas tecnologías, destaca el reciente trabajo de Coz, J.R. (2016), donde se plantea un modelo de conocimiento para determinar el impacto económico aplicado al sector defensa. Se basa en tablas *Input-output*, y en un conjunto de algoritmos para la optimización de determinados parámetros. Con dicho modelo se desarrolla un simulador tecnológico que permite dar soporte al impacto que representan los múltiples programas de defensa. Además, diseña un cuadro de mando integral, capaz de medir el impacto de determinadas inversiones en defensa, y servir de potencial herramienta la toma de decisión de determinadas políticas públicas.

3.2. *Nuevos retos para la economía de la defensa*

Como ya se apuntó anteriormente, para el Profesor Fonfría (2013), la Economía de Defensa está viendo ampliado su ámbito de análisis con el surgimiento de una nueva generación de conflictos, y entre los que cabe señalar: a) El terrorismo, particularmente después de los atentados del 11-S. El análisis de las consecuencias económicas generadas por el terrorismo, por ejemplo, en términos de pérdidas de PIB (Sandler, 2009); b) La energía como fuente de conflictos internacionales, no sólo para mantener la calidad y nivel de vida de una sociedad, sino para asegurar su control y abastecimiento; c) La reconstrucción postconflicto. Hoy día, el papel de la reconstrucción va más allá, ya que comienza incluso antes de la conclusión de los conflictos y suele ser pilotada por instituciones supranacionales –FMI, Banco Mundial, ONU, entre otras–. Un claro ejemplo, de esta situación pueden ser Afganistán o Kosovo; d) Los ciberataques, como forma de uso y desarrollo de las nuevas tecnologías que genera importantes efectos económicos, tecnológicos y de seguridad (Joyanes, 2010).

Sobre esta última fuente de conflicto, los ciberataques, se considera que son un ejemplo paradigmático que merece una reflexión, ya que es un campo nuevo, y consideramos demanda específicamente la aplicación de todo el instrumental que puede aportar la Economía de la Defensa. Esto lo vemos así, en la medida que empieza ya a tener efectos muy visibles para nuestra sociedad

a un nivel globalizado, y son todavía muy escasos los trabajos realizados sobre este fenómeno, relativos a la incidencia económica y su alcance sobre la Defensa Nacional.

Sabemos que el ciberespacio es el mundo electrónico que se crea mediante la interconexión de redes de tecnología de la información y de la información en esas redes. Por ciberataques se entiende el acceso no autorizado y la manipulación, interrupción o destrucción a través de medios de información electrónicos para procesar, comunicar y o almacenar esa información. La protección frente a los ciberataques se ha convertido hoy día en una prioridad importante para todos los gobiernos y empresas, tanto públicas como privadas.

Un ciberataque puede tener como resultado importantes pérdidas de índole financieras, sobre todo en términos de inestabilidad económica, así como la posibilidad de derivar en eventuales conflictos supranacionales. Sin embargo, es una evidencia que, hasta fechas recientes, existía una notable falta de sensibilización sobre sus características, en relación sobre el elevado grado de interconexión y el nivel de vulnerabilidad en la mayoría de las actuales y sofisticadas redes de ordenadores.

En consecuencia, en ese nuevo campo, se suscitan cuestiones importantes que deben tener respuesta, y que demandan su análisis y atención dentro en el ámbito de la economía de la defensa. Entre ellas, se pueden destacar: ¿Cuál es el coste y la capacidad real de los gobiernos para identificar el origen de los ciberataques que se reciben?, y en su caso, ¿cuáles deben ser las capacidades para proceder a neutralizarlos o repelerlos?, ¿en qué medida pone en riesgo su seguridad y estabilidad?, ¿es posible poner en funcionamiento mecanismos de disuasión, en torno a las amenazas que se presentan procedentes del ciberespacio?, y así, un largo etcétera.

Estudiar los efectos económicos de esos nuevos retos y su eventual impacto como amenaza real a la seguridad y la defensa, es ya algo más que una especulación, es una necesidad. Es toda una evidencia que ya está mostrando su capacidad de hacer daño. Frente a estas nuevas amenazas, se plantea el problema de la determinación de los niveles adecuados de gastos para hacer frente a las mismas, y como han de ser gestionados, para poder pagar los costes que permitan asegurar un determinado nivel de ciberseguridad y de ciberdefensa. Se hace necesario, por tanto, estudiar las formas más eficientes para hacer frente a esos riesgos y amenazas.

El campo de la Economía de la Defensa puede aportar mucho para ayudar a la toma de las decisiones más adecuadas. Para ello, los economistas disponen

de todo un instrumental para abordar su análisis económico, principalmente de carácter microeconómico. Los principios económicos en los que se podría fundamentar, por citar solo unos pocos, serían los siguientes: El principio del coste marginal de oportunidad, el principio de los costes y beneficios marginales esperados, el principio de sustitución, el principio de retornos decrecientes, el principio de benéficos decrecientes, etc. (Cordes, 2011).

4. FUENTES DE INFORMACIÓN GENERAL Y MEDICIÓN DE LOS GASTOS DE DEFENSA

4.1. *Fuentes de información sobre los gastos en defensa*

El creciente interés por la Economía de la Defensa en un entorno de dificultades conceptuales, metodológicas y prácticas ha provocado la necesidad de tratar cada vez más todos los datos disponibles sobre los gastos militares de cada país. En la actualidad existen varias naciones, institutos y organizaciones internacionales que recopilan, procesan y publican periódicamente datos sobre gastos militares de la mayoría de países, en forma de series temporales, durante periodos cada vez más amplios.

Son de destacar los datos que proporcionan periódicamente las organizaciones siguientes: U.S. Arms Control and Disarmament Agency (USACDA o ACDA), Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), International Institute for Strategic Studies (IISS), International Money Fund (IMF), United Nations (UN), Central Intelligence Agency (CIA) y Organization del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)

Cada organización se centra en una peculiar característica de investigación y suele utilizar una aproximación diferente en la obtención, procesado y publicación de los datos. Para proporcionar una idea general de la variación que puede existir entre sus datos, por ejemplo, destacamos que ACDA emplea para referirse a los gastos militares la definición OTAN, mientras que el SIPRI emplea su propia definición. En concreto, SIPRI utiliza el índice de precios de consumo (CPI) como deflactor para la corrección de la inflación, mientras que ACDA utiliza el índice de precios del PIB.

En la Tabla 3 se muestran las principales organizaciones referidas, el título de las más importantes, y posibles enlaces vía internet.

TABLA 3. Organizaciones y sus publicaciones relacionadas con datos estadísticos sobre gastos militares

Organización	Denominación	Título Publicación	Enlaces
IMF	Fondo Monetario Internacional	Estadísticas de Finanzas Públicas	http://www.imf.org/external/index.htm
UN	Naciones Unidas	Informe del Secretario General	http://www.un.org/es/index.html
SIPRI	Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación de la Paz (SIPRI)	Mundial de Armamento y Desarme	http://www.sipri.org/
USACDA	Control de Armas y Desarme (ACDA o ACDA)	Gastos Militares y la Transferencia de Armas	http://dosfan.lib.uic.edu/acda/
IISS	Instituto Internacional de Estudios Estratégicos	Military balance	https://www.iiss.org/
CIA	Agencia Central de Inteligencia	Mundo Factbook	https://www.cia.gov/index.html
BANCO MUNDIAL		Página de internet	http://www.bancomundial.org/
<i>TheWorld Bank</i>		Página de internet	http://www.worldbank.org/
AMECO	Comisión Europea de Economía y Finanzas bases de datos e indicadores económicos AMECO	Página de internet	http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.htm

Nota: Los títulos de las publicaciones se recogen de la página web oficial de cada organización.

4.2. *Medición de los gastos de defensa*

Para la medición, análisis y comparación de los gastos militares existen distintas opciones. Los gastos en defensa pueden ser medidos en niveles, en monedas corrientes, con respecto a un año base, etc. y todo ello dependiendo de las variaciones que se puedan producir en los mismos.

Para medir el gasto en defensa, los analistas suelen utilizar el ratio asociado a la denominada “carga de la defensa” y “el ratio presupuestario”. Aunque cada tipo de medida tiene sus propias deficiencias, la que en cada caso conviene ser utilizada dependerá del objeto del estudio que se deba acometer. La medida de la “carga de la defensa” más comúnmente empleada es la de gasto militar como porcentaje del PIB. Indica la carga que supone para la defensa respecto a la producción de la economía de cada país.

Los gastos militares comprenden el conjunto de todos los recursos humanos y materiales dedicados por un país a su defensa. La separación de cada uno de los gastos públicos que efectúa el Estado, entre las categorías de militares y civiles, no resulta una tarea fácil para muchos países, dada la interrelación que para algunos existe entre las funciones militares y civiles del estado. Para Herrera (1994) “La definición de lo que se entiende por gastos militares puede variar de forma considerable de un país a otro debido a las diferencias existentes en la clasificación y contabilidad, y a la forma en la que se presenta el presupuesto del Estado”.

La realidad es que cada país es libre de definir sus gastos militares en su propio beneficio; en consecuencia, no existe una definición estándar. Existen tres definiciones básicas de gastos militares. La OTAN, el FMI y la ONU disponen de definiciones estandarizadas que son empleadas por algunos otros institutos y agencias que también facilitan datos sobre los gastos militares. Las principales diferencias entre dichas definiciones giran en torno a concreciones sobre: La ambigüedad sobre si el tratamiento de la ayuda militar exterior debería ser incluido o excluido de los gastos militares; La financiación de las pensiones militares que son incluidas en la definición de la OTAN pero no en la del FMI; La ambigüedad sobre si los gastos correspondientes a las fuerzas de seguridad, como los de la gendarmería francesa y los de las guardas de frontera, son parte de las fuerzas militares, así como su grado de participación tareas de la seguridad civil; y los gastos de investigación y desarrollo (Herrera, 1994).

Definiciones diferentes, deflatores de precios, y elecciones en el tipo de cambio hace que la comparación internacional sea difícil y los datos disponibles algunas veces poco fiables. Más aún, la información que hay disponible de algunos países es parcial solamente, debido a la aplicación del secreto en dichos países a este tipo de información, lo cual magnifica el problema de la fiabilidad de los datos disponibles. El problema de la fiabilidad debe ser tenido en consideración antes de efectuar ninguna predicción o implicaciones de las investigaciones, en la medida que el empleo de datos engañosos crea sesgos y errores.

5. EL GASTO DE DEFENSA EN ESPAÑA.

Una de las principales características en las que se apoya el gasto de defensa en España es la de que se fundamenta en un proceso de planificación, programación y presupuestación, que se lleva a cabo en el ámbito del MINISDEF. Este proceso es el mecanismo a través del cual se establece el orden de prelación necesario para, de una forma lo más racional posible, se tengan en cuenta los medios que se necesitan para conducir las operaciones y tener en todo momento el mayor grado de disponibilidad operativa que requieren las Fuerzas Armadas. Así, de este modo se intentan compaginar las necesidades derivadas de los objetivos que pretende alcanzar el departamento, con los recursos financieros que el Gobierno, resultado de sus políticas públicas, presenta en los Presupuestos Generales del Estado de cada año, para su aprobación por parte del Legislativo.

Una vez aprobados los presupuestos, se ponen a disposición del Ministerio de Defensa los créditos correspondientes y constituyen la asignación inicial de los recursos disponibles cada año. Estas consignaciones iniciales, se suelen ir incrementando a lo largo del ejercicio, con determinadas modificaciones de crédito, finalizando en cifras definitivas, que reflejan importantes variaciones respecto a las inicialmente consignadas.

Por ello es importante, cuando se habla de gastos de defensa anuales, hacer referencia si se trata de datos iniciales o finales, y todo ello, desde el punto de vista tanto económico, como funcional y por programas

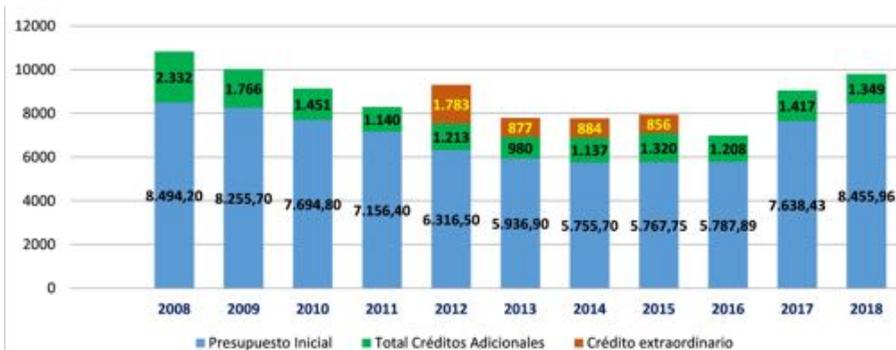
5.1. La carga de la Defensa en España: fuentes de financiación y datos

En la historia reciente, las diversas fuentes de financiación se han concretado en las siguientes fuentes: a) Dotaciones en los Presupuestos Generales del Estado y/o Leyes especiales; b) Dotaciones presupuestarias en el denominado Fondo de Contingencia; c) Enajenación de activos del Ministerio de Defensa; d) Créditos del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

En el presupuesto de defensa aprobado para 2018, entre las prioridades que más se han tenido presentes al elaborarlo, dentro del límite de gasto previamente marcado por el ejecutivo, han sido: Garantizar la seguridad y los niveles de operatividad; Asegurar el mantenimiento y los adiestramientos precisos para cumplir con los compromisos internacionales; Continuar profundizando en las mejoras iniciadas para mejorar la funcionalidad del Ministerio y la operatividad de las Fuerzas Armadas.

En la Figura 6 siguiente, se expone la evolución de los presupuestos Defensa desde el año 2008, último que se considera como normal antes de hacerse sentir los efectos de la actual crisis, hasta el presente ejercicio de 2018. La evolución muestra un cambio de tendencia en el presupuesto de los tres últimos años, que, no obstante, debe ser analizado con cautela, al llevar incorporados los compromisos ya vencidos asociados a Programas Especiales de Armamento (PEA).

FIGURA 6: Evolución del Presupuesto de defensa 2008-2018.
Miles millones de €



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

mercado para un segmento muy cualificado y amplio de la industria nacional o extranjera.

El profesor Viñas destaca que este último aspecto es uno de los factores de posible debilitación del sistema de economía de mercado.

3°. Se basan en una alta especialización productiva y tecnológica. No está claro hasta qué punto de ella se derivan “efectos desbordamiento” (*spin-off effects*) sobre las pautas de empleo sectorial y regional de recursos escasos.

4°. Inducen a que una partida creciente de la actividad económica se independice relativamente del nivel de la inversión y del consumo privados o de los cambios en que estos se produzcan”.

En consecuencia, es importante considerar que, de forma adicional a la fase de obtención de los sistemas de armas, hay que tener en cuenta sus fases de sostenimiento y operación, de las que se derivan determinadas necesidades presupuestarias muy concretas, a lo largo del ciclo de vida del sistema de armas obtenido. Actualmente, con el escenario que impone la escasez presupuestaria, derivado de la pasada crisis económica que se ha venido sufriendo desde 2008, así como la complejidad y elevado coste de los sistemas de armas, hacen que las actividades ligadas al sostenimiento y operación de estos últimos, alcance una relevancia especial a considerar.

Para ello, estima que es necesario adoptar un cambio de cultura o de mentalidad, en estos temas, pues en España tradicionalmente se ha valorado mucho más la componente industrial de las actividades de defensa en la fase de obtención, que los servicios ligados a su mantenimiento y operatividad, del que también puede beneficiarse la industria de la defensa. Esta es otra de las líneas donde más análisis y estudios se hacer pertinentes, dentro de esos nuevos retos que la economía de la defensa debe abordar sin dilación.

El mantenimiento de los sistemas alcanza la consideración de variable estratégica, ya que de ella depende la disponibilidad de los recursos materiales. Si, además, los servicios de apoyo y asistencia técnica son desarrollados por una base industrial y tecnológica nacional, la libertad de acción y seguridad en el suministro aumentan, o no están sometidos a limitación o restricción alguna. Asimismo, en las actividades de sostenimiento cabe perfectamente la investigación y desarrollo (I+D) de los sistemas, con una clara vocación innovadora, con lo que se persigue es mantener o incrementar la capacitación tecnológica del sistema, alargando su vida útil, recayendo su desarrollo en

las empresas que integran la base tecnológica de la defensa, ya sean grandes empresas o del tipo PYME, caracterizadas estas últimas por su flexibilidad, disponibilidad y vocación innovadora, dando lugar a soluciones de alto valor tecnológico, ya sea por sí mismas, o mediante las subcontrataciones con las grandes empresas de cada sector.

El apoyo industrial al ciclo de vida de los sistemas de armas implicados en la defensa, genera valor económico, industrial, tecnológico, y social, tanto para las propias empresas que constituyen la industria de la defensa, quienes ven en ello unas líneas de negocio apetecible en los tiempos actuales de baja demanda de equipamientos y recursos limitados, como para la Administración, en lo que al ahorro de recursos se refiere para prolongar la vida útil de unos sistemas de alto valor tecnológico y económico. Por todo ello, el ciclo de vida de los sistemas de armas que se adquieren tiene unas implicaciones financieras enormes, que han de ser consideradas en el momento de determinar la viabilidad financiera de la inversión en los mismos, debiendo evaluarse de la manera más rigurosa posible.

El Ministerio de Defensa está desarrollando un enorme esfuerzo en aras de obtener una estimación económica y financiera de los programas en sus fases de viabilidad, a fin de obtener una mayor eficiencia en el uso de los escasos recursos financieros disponibles cada año. En la siguiente Tabla n.º 5 se muestra el detalle de la financiación de los Programas Especiales de Armamento contemplados para 2018, donde, frente a los 1.824 millones de euros consignados en el presupuesto de defensa 2017, en el presente ejercicio económico se presupuestan 2.164,47 millones de euros.

La base industrial y tecnológica de defensa, tiene una relevancia evidente desde el punto de vista operativo, y puede ser considerada como una capacidad estratégica más de las Fuerzas Armadas, puesto que de la capacitación de las empresas a nivel nacional dependerá en gran medida las prestaciones y la calidad del armamento y el material que reciban los Ejércitos y la Armada, así como todos los servicios asociados. En el contexto económico actual se considera necesario dotar a la base industrial y tecnológica de la defensa, de un esquema de financiación sostenible y duradero en el tiempo, que permita, por un lado, dotar a las Fuerzas Armadas de unas capacidades operativas que les permitan cumplir con su función social, y por otro, vertebrar y consolidar a la totalidad de las empresas que configuran el sector industrial de la defensa.

TABLA 5. Situación financiera de los Programas Especiales contemplados en el Proyecto de PGE 2018

ESTADO								
Anexo de inversiones reales y programación plurianual								
Sección: 14 MINISTERIO DE DEFENSA								
Servicio: 03 SECRETARÍA DE ESTADO DE DEFENSA								
EJERCICIO PRESUPUESTARIO 2018								
(Miles de euros)								
Programa	Au.	Denominación	Año ini.	Año fin.	Coste total	Ley 2017	Proyecto 2018	DIFER. 2017- 2018
1228		Programas especiales de modernización			30.113.890,98	1.824.477,00	2.164.477,00	340.000,00
	65	Inversiones militares en infraestructura y otros bienes			30.113.890,98	1.824.477,00	2.164.477,00	340.000,00
		PROGRAMAS ESPECIALES DE MODERNIZACION	1995	2030	30.113.890,98	1.824.477,00	2.164.477,00	340.000,00
		Fragatas F-100	1995	2028	1.997.500,92	96.703,64	28.611,56	-68.092,08
		LEOPARDO	1996	2028	2.508.171,67	2.261,00	51.247,00	48.986,00
		Producción IF-2000 e ILS	1998	2030	10.629.864,52	675.936,18	207.011,86	-628.924,32
		Programa A400-M	2001	2030	5.018.925,19	388.256,49	336.784,29	-51.472,20
		Construcción ACOR (ISAC)	2003	2018	254.903,55	2.000,00	221.628,52	219.628,52
		MiMIL FASIA/AM	2005	2020	282.430,46	2.000,00	27.317,30	25.317,30
		Helicóptero de ataque	2004	2027	1.515.034,40	76.156,45	65.227,00	-10.929,45
		Vehículo combate infantería Pizarro (II Fase)	2005	2028	816.944,89	200.649,83	50.000,00	-160.649,83
		Buque proyección estratégica LIX	2004	2018	462.676,20	5.485,46	375.061,67	329.576,21
		Submarino S-80	2004	2030	2.135.540,05	0	0	0,00
		MiMIL contra carro	2005	2024	364.685,20	40.000,00	84.978,00	44.978,00
		Buque Acción Marítima BAMB	2005	2030	843.412,03	1.999,99	304.841,60	302.841,61
		Olvas ES6/S2	2005	2025	199.891,83	20.000,00	13.895,40	-6.104,60
		MiMIL ALAD	2005	2017	60.123,34	10.057,25	0	-10.057,25
		Fragata F-100 (2ª serie)	2006	2025	827.763,86	2.000,01	17.000,01	15.000,00
		Helicóptero Multipropósito MH-90	2006	2030	1.682.439,12	261.772,05	217.870,70	-43.901,35
		Aviones Apagafuegos	2007	2018	40.546,40	20.000,00	10.546,41	-9.999,99
		Helicópteros de Transporte	2007	2018	80.176,32	13.257,00	43.628,00	30.371,00
		Modos CS despleguables UNAE	2009	2018	61.278,99	11.930,40	36.699,67	24.769,27
		Helicópteros EC-135	2013	2022	65.278,74	13.991,25	138,33	-13.853,02
		Fragata F-110	2015	2021	174.364,42	0	0	0,00
		Carro VCR Bell	2018	2018	91.969,68	0	91.969,68	91.969,68
					30.113.890,98	1.824.477,00	2.164.477,00	340.000,00

Fuente: Proyecto Presupuestos Generales del Estado 2018 (Información contenida Tomos Series verde y roja. Ministerio de Hacienda y Función Pública, y elaboración propia).

En este sentido, el MINISDEF ha de revisar el modelo actual de financiación y explorar nuevas posibilidades existentes en la economía nacional e internacional, que permitan configurar un marco legal, económico, presupuestario y social, estable y sostenido en el tiempo, alejado de los ciclos económicos de la economía nacional. Se considera prioritaria la necesidad de contar con un nuevo modelo de financiación del gasto de defensa, fundamentalmente en lo que se refiere a inversión, y a la financiación de los grandes programas de defensa.

Desde las diferentes perspectivas del estudio de la Economía de la Defensa, se considera que sería muy positivo disponer de un instrumento que garantice la sostenibilidad del sistema de inversiones de defensa, posibilitando la estabilidad de la política de defensa y eliminando las incertidumbres del sector empresarial. Este instrumento podría ser una ley de financiación a largo plazo

de los programas de defensa, también denominada por algunos autores “Ley de Financiación de Programas de la Seguridad Nacional”. (Jiménez Bastida, 2016)

No obstante lo anterior, es necesario ser realista en esta cuestión, y como han señalado recientemente acreditados analistas de defensa “el objetivo de situar el gasto de Defensa en España en tasas superiores a las actuales no será asumido mecánicamente por la sociedad si a su vez no es la consecuencia de un consenso de suficiente entidad entre los Grupos Parlamentarios”, según el documento *Bases para un consenso en política de defensa en España. El nivel de gasto* (Documento de Trabajo Opex N.º 88/2017) del que es autor Constantino Méndez Martínez.

6. CONCLUSIONES

A modo de síntesis de todo lo expuesto anteriormente, se resalta lo siguiente:

En el concepto de Economía de la Defensa hay implícitos dos campos bien diferenciados. Uno, es el de que es una parte de la ciencia económica, y el otro, es que se dedica al análisis y estudio de una todas las materias relacionadas con el sector de la seguridad y la defensa. Esta estructura, ciencia económica aplicada a temas de seguridad y defensa, cuando se perciben desde la propia dinámica del tiempo, se realimenta de los propios cambios que se derivan de ambas líneas de interacción.

La ciencia económica, como tal, evoluciona, en el sentido de que cada vez aparecen nuevas teorías, nuevos teoremas, nuevos instrumentos, y todas ellas, en base a que las nuevas evidencias, se consolidan o se descartan.

Los temas propios del campo de la seguridad y defensa evolucionan con una dinámica difícil de predecir, derivada de las fuerzas centrífugas y centrípetas que interactúan sobre la sociedad, generando nuevos retos y amenazas, que se unen a los que han venido siendo objeto tradicional de atención y estudio por parte de la economía de la seguridad y defensa.

Junto al frecuente estudio sobre los efectos que producen los gastos militares sobre sobre la actividad económica, y el progreso tecnológico asociado a los mismos, las relaciones del sector defensa con respecto al sector civil, las cuantías asignadas y la gestión de los recursos de la defensa, los efectos de su distribución, etc., surgen y se incorporan otros nuevos temas que son fuente

de gran atención en la actualidad, tales como el terrorismo, los refugiados, los fanatismos étnicos y religiosos, los derivados de la escasez de recursos naturales, los asociados al ciberespacio, como los ataques cibernéticos, con sus importantes consecuencias económicas, y sobre la seguridad de las naciones, etc.

Propiciado por los avances técnicos, está apareciendo todo un nuevo instrumental analítico que se pone a disposición del estudio de la economía de la defensa, destacándose, entre otros, los modelos de equilibrio general dinámico estocástico (conocidos por sus siglas en inglés DSGE). Estos modelos, con sus nuevos planteamientos neo keynesianos, y la incorporación de la estadística bayesiana, son un instrumento muy utilizado por los economistas en el análisis de la actividad económica.

El estudio y la comparación internacional de los gastos de defensa entre países, y en el mundo no es nada fácil. Los datos disponibles no son siempre fiables, ya que la información que hay disponible por parte de algunos países es en muchos casos parcial, debido a la falta de transparencia que predomina a la hora de facilitar dichos datos. El problema de la fiabilidad debe ser tenido muy en consideración por los investigadores, antes de efectuar ninguna inferencia o predicción, en la medida que el empleo de datos inadecuados puede crear sesgos y errores muy significativos.

Se estima que en España es necesario adoptar un cambio de cultura o de mentalidad, para atender de forma precisa los gastos asociados a las fases de sostenimiento y operación. Tradicionalmente se ha venido valorando mucho más la componente industrial de las actividades de defensa en la fase de obtención, que los servicios ligados a su mantenimiento y operatividad, del que también puede beneficiarse la industria de la defensa. Esta es otra de las líneas donde más análisis y estudios se hacen pertinentes, dentro de esos nuevos retos que en España la Economía de la Defensa debe abordar sin dilación.

En España se ha de revisar el modelo actual de financiación y explorar nuevas posibilidades existentes en la economía nacional e internacional, que permitan configurar un marco legal, económico, presupuestario y social, estable y sostenido en el tiempo, alejado de los ciclos económicos de la economía nacional. Se considera prioritaria la necesidad de contar con un nuevo modelo de financiación del gasto de defensa, fundamentalmente en lo que se refiere a inversión, y a la financiación de los grandes programas de defensa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO, M. A. y MARTÍNEZ, A. (2007). *Los determinantes del gasto militar en los países europeos de la Alianza Atlántica: Un estudio a través de un modelo de datos de panel para el período 1975-2005*. Madrid: 9th Global Economic Congress
- ASCHAUER, D. A. (1989). Is public expenditure productive? *Journal of Monetary Economics*, 23, 177-200.
- ARROW, K. J. y KURZ, M. (1970). *Public investment, the rate of return, and optimal fiscal policy*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- BARRO, R. J. (1990). Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth *Journal of Political Economy*, vol. 98, n.º 5, 101-125.
- BAXTER, M. y R.C. KING (1993). Fiscal Policy in General Equilibrium, *American Economic Review*, 83, 315-334.
- BENOIT y BOULDING (1963). *Disarmament and the Economy*, New York: Harper and Row Publishers.
- BOSCA, E. J.; DOMENECH, R.; FERRY, J. y VARELA, J. (2011). *The Spanish Economy: A General Equilibrium Perspective*. Madrid: Palgrave MacMillan / Fundación Rafael del Pino.
- CASSOU S. (1995). A normative analysis of public capital, *Applied Economics*, 27 (12), 1201-1209.
- CASSOU, S. y LANSING, K. (1998). Optimal fiscal policy, public capital and the productivity slowdown, *Journal of Economic Dynamics and Control*, 22, 911-935.
- CORDES, J. J. (2011). An Overview of the Economics of Cybersecurity and Cybersecurity Policy, *Report GW-CSPRI-2011-6, Cyber Security Policy and Research Institute*. Washington DC: The George Washington University.
- COZ, J. R. (2016). *Modelo de Gestión del Conocimiento para el impacto económico: aplicación al Sector de Defensa*. Tesis Doctoral, Departamento de Economía Aplicada VI (Hacienda Pública y Sistemas Fiscales) Madrid: Universidad Complutense.
- FUENTE, A. DE LA (2003). El impacto de los Fondos Estructurales: Convergencia real y cohesión interna, *Revista de Economía Pública*, 165, 129-148.
- FINN, M. (1993). Is all government capital productive? *Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly*, 79, 53-80.
- FONFRÍA, A. (2013). Economía de la Defensa: Definición y Ámbito de Análisis. A Fonfría y C. Pérez-Forniés (dir.). *Lecciones de economía e industria de la defensa*. Madrid: Civitas.
- GARCÍA ALONSO, J. M. (2010). *La base industrial de la defensa en España*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- GLOMM, G. y RAVIKUMAR, B. (1994). Public investment in infrastructure in a simple growth model, *Journal of Economic Dynamics and Control*, 18, 1173-1187.

- FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, G. y TORRES, J. L. (2014). "National Security, Military Spending and the Business Cycle, *Defence and Peace Economics*, 27, 549-570.
- GREENWOOD, J.; HERCOWITZ, Z. y HUFFMAN, G. (1988). Investment, capacity utilization and the real business cycle, *American Economic Review* 78(3), 402-417.
- GREENWOOD, J.; HERCOWITZ, Z. y KRUSELL, P. (1997). Long-run implication of investment-specific technological change, *American Economic Review*, 87, 342-362.
- GUO, J. y LANSING, K. (1997). Tax structure and welfare in a model of optimal fiscal policy, *Economic Review Federal Reserve Bank of Cleveland*, 1, 11-23.
- HERRERA (1994). *Statistics on Military Expenditure in Developing Countries: Concepts, Methodological Problems, and Sources*, París: OECD Development Centre,
- HERRERA y GENTILUCCI (2013). Military Spending, Technical Progress, and Economic Growth: A critical overview on mainstream Defense Economics, *Journal of Innovation Economics & Management*, 12.
- HITCH, C y MCKEAN, N. (1960). The economics of defense in the nuclear age. A RAND Corporation research study. Cambridge: Harvard University Press.
- HULTEN, C. R. y SCHWAB, R. M. (1993). Infrastructure spending: where do we go from here? *National Tax Journal*, 46, 261-273.
- INTRILIGATOR, M. D. (1989). A Possible Future for Arms Race. N.P. Gleditsch y O. Njolstad (eds.). *Arms Races: Technological and Political Dynamics*. London.
- INTRILIGATOR, M. D. (1990). On the nature and scope of defence economics, *Defence and Peace Economics*, 1 (1).
- JIMÉNEZ BASTIDA, J. L. (2016). *Un análisis macroeconómico de los efectos de la inversión en defensa nacional sobre la base industrial y tecnológica en España*. Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos.
- JIMÉNEZ BASTIDA y FONFRÍA, (2017). Inversión Pública, Inversión en Defensa y Progreso Tecnológico: Análisis con base en un Modelo DSGE, *Papeles de Economía*, vol. 30 n.º 1, 69-108.
- JOYANES, L. (2010). Introducción. Estado del arte de la ciberseguridad. L. Joyanes Aguilar et al. (comps.). *Ciberseguridad, retos y amenazas a la seguridad en el ciberespacio*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- LIEBERMAN, M. y HALL, R. (2005). *Macroeconomía: principios y aplicaciones*. Madrid: Thomson.
- LORUSO, M. (2011). *Keynesian and New-Keynesian Models: The impact of Military Spending on the United States Economy*. Tesis doctoral dirigida por el profesor Luca Pieroni, Departamento de Economía. Verona: Universidad de Verona.
- MANZANO, B. (2002). Inversión pública óptima en un modelo de ciclo real, *Investigaciones económicas*, vol. XXXVI (1), 7-34.
- MARTÍNEZ, A. (2013). *Un análisis económico de la producción y contratación de los sistemas de defensa*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

- MAS, M.; MAUDOS, J.; PÉREZ, F. y URIEL, E. (1996). Infrastructures and productivity in the Spanish regions, *Regional Studies*, 30, 641-649.
- OLEJNICEK, Ales (2014). “Introduction to Defense and Security Economics”, University of Defense, Czech Republic.
- OLSON, M. y ZECKHAUSER, R. (1966). An Economic Theory of Alliances, *Review of Economics and Statistics*, 48 (3).
- PAVITT, K. y PATEL, P. (1988). The International Distribution and Determinants of Technological Activities, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 4, n.º 4, 35-55.
- PÉREZ FORNIÉS, C. (2013). La Demanda del Bien Defensa: El Gasto en Defensa. Perspectiva Nacional e Internacional. A. Fonfría y C. Pérez Forniés (dir.). *Lecciones de economía e industria de la defensa*. Madrid: Civitas.
- PÉREZ MUINELO, F. (2015). *El Gasto de Defensa en España 1946-2015*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- SAMUELSON, P. (1947). *Fundamentals of Economic analysis*. Cambridge: Harvard University Press.
- SANDLER T. y HARTLEY, K. (1995). *The Economics of Defense*. Nueva York: Cambridge University Press.
- SANDLER T. y HARTLEY, K. (2001). Economics of Alliances: The Lessons for Collective Action, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIX, 869–896.
- SMITH, A. (1776). *The Wealth of Nations*, CreateSpace Independent Publishing Platform [Edición: 2014].
- TORRES, J. L. (2009). Capital público y crecimiento económico en España 1980-2004. *Revista de Economía Pública*, 188(1), 31-53.
- TORRES, J. L. (2013). *Introduction to Dynamic Macroeconomic General Equilibrium Models*. Delaware: Vernon Press. Series in Economic Methodology.
- VIÑAS, A. (1982). “La defensa Económica: Una conceptualización para España”, ICE-n.º 592, Diciembre 1982, Madrid.
- VIÑAS, A. (1984). “Economía de la Defensa y Defensa Económica”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 37. Madrid.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA (1982). ICE-n.º 592, diciembre, 115.
- MÉNDEZ, C. (2017). *Bases para un consenso en política de defensa en España. El nivel de gasto*. Documento de Trabajo Opex n.º 88/2017.
- REVISTA AERONÁUTICA Y ASTRONÁUTICA (RAA), n.º 576 en diciembre de 1988.
- SANDLER T. ET AL. (2009). *The Interplay between Preemptive and Defensive Counterterrorism Measures: A Two-Stage Game*, Working Paper 2008-034C, Federal Reserve Bank of St. Louis.

SIPRI Yearbook 2015 (2015). *Armaments, Disarmament and International Security*.
Oxford: Oxford University Press.

US DEPARTMENT OF STATE (2003). WMEAT 1999-2000.

VALIÑO, A. (1997). *El gasto en Defensa en la Economía Pública*. Documento de Trabajo n.º 9707.

CAPÍTULO 10

TECNOLOGÍA DE LA DEFENSA

ANTONIO MARTÍNEZ GONZÁLEZ

Profesor de Economía Aplicada en la Universidad Rey Juan Carlos

11 de abril de 2018

RESUMEN

La historia demuestra que el descubrimiento y desarrollo de muchos de los grandes avances tecnológicos han tenido su origen en la necesidad de disponer de una superioridad en el combate. Todo ello no sólo nos ha permitido proteger y defender nuestras vidas, nuestras propiedades y nuestra libertad, sino que también nos han hecho más eficientes y productivos, favoreciendo así el crecimiento económico y el fortalecimiento del bienestar social. Invertir en Defensa y Seguridad Nacional de manera eficaz e inteligente favorece el ecosistema tecnológico e innovador, así como los procesos productivos y económicos, siendo en última instancia la mejor manera de reforzar y garantizar la paz, la seguridad y la estabilidad en nuestras sociedades.

Palabras clave: *Defensa y seguridad, economía, industria militar, tecnología e innovación.*

ABSTRACT

History shows that the discovery and development of many of the great technological breakthroughs have originated from the need for combat superiority. All this has not only enabled us to protect and defend our lives, properties and freedom, but has also made us more efficient and productive, thereby promoting economic growth and the consolidation of the social welfare. Investing effectively and wisely in Defence and National Security contributes to the technological and innovative ecosystem, as well as to the economic and production processes, being ultimately the best way to assure and reinforce peace, security and stability in our societies.

Keywords: *Defence and Security, economy, military industry, technology and innovation.*

1. INTRODUCCIÓN: EL PODER TRANSFORMADOR DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS

Las raíces del conflicto están en la esencia más profunda del ser humano desde el momento en el que entra a formar parte de una sociedad. Así, la necesidad de protección ha evolucionado consustancialmente a distintas formas de agresión desde el principio de nuestra existencia, porque necesitamos salvaguardar nuestras vidas y nuestros escasos recursos para sostenerla y esto sólo lo hemos podido hacer de una manera: enfrentándonos y luchando contra nuestros agresores. Al principio fue el temor a ser esclavizados o desposeídos de nuestras vidas y propiedades lo que nos hizo enfrentarnos a un entorno hostil para poder sobrevivir, pero con el paso del tiempo y a medida que nuestras sociedades aumentaban en tamaño y complejidad, se fueron añadiendo nuevas necesidades y valores a proteger, como la libertad, la justicia o la felicidad.

Ahora bien, este proceso de transformación, en permanente evolución, a menudo ha avanzado de la mano de continuas crisis y conflictos que han girado siempre alrededor de un factor clave, el de conseguir la superioridad en el combate frente a nuestros enemigos. Ese factor tiene un nombre y se llama “superioridad tecnológica”. La capacidad de dominar y controlar el fuego y transformar los recursos naturales, el genio creador del ser humano, unidos a la necesidad de seguridad y defensa, han impulsado hasta límites insospechados el desarrollo de nuevas y cada vez más complejas tecnologías hasta el punto de ser origen y factor de cambio del propio ser humano y de sus estructuras y formas de organización social, política, económica y, por supuesto, militar.

La necesidad de defensa y seguridad del ser humano, junto a los conflictos bélicos, han actuado a lo largo de la historia como un catalizador que ha revolucionado de forma sistemática y continuada el mundo conocido, transformando e incluso destruyendo y creando nuevas culturas y civilizaciones. Sin embargo, este complejo proceso de acontecimientos ligados al ecosistema del conflicto también ha supuesto el impulso de avances inconmensurables y beneficiosos en campos de la investigación científica y el desarrollo tecnológico tan fundamentales para nuestras vidas como los de la medicina, el transporte, la energía o las comunicaciones.

Gracias a muchos de estos inventos y desarrollos tecnológicos, con origen en la esfera militar, se han podido realizar descubrimientos científicos que han salvado millones de vidas, como las nuevas técnicas de tratamiento nuclear que nos permiten luchar y curar enfermedades hasta hace pocas décadas prácticamente insuperables; el desarrollo y fabricación de prótesis y mecanismos

robóticos que ayudan a superar problemas físicos, haciendo posible una vida normalizada a pacientes afectados por enfermedades y accidentes; procesos y técnicas de diagnóstico como las resonancias magnéticas, que permiten identificar y diagnosticar enfermedades de forma rápida y no invasiva; sistemas electrónicos e informáticos que en el futuro podrán ayudar a las personas sin visión a tener capacidades ahora inimaginables, y un largo etc.

Todos estos extraordinarios logros y avances desarrollados en el campo de la medicina también tienen su representación en otros ámbitos de la actividad humana, como pueden ser las tecnologías espaciales, que han abierto un nuevo capítulo en la historia de la humanidad con la posibilidad de alcanzar nuevas fronteras hacia mundos desconocidos, que abren posibilidades de una trascendencia y consecuencias hoy difícilmente imaginables; las tecnologías de posicionamiento global (GPS) que permiten posicionarnos y localizarnos en cualquier lugar del planeta; las tecnologías de información y comunicaciones que nos permiten acceder e intercambiar información y datos de manera ilimitada al alcance tan solo de un clip de ordenador; sin olvidar, por supuesto, campos tecnológicos como la robótica, la inteligencia artificial, la nanotecnología, y nuevas formas de diseño y fabricación capaces de mejorar la eficiencia y la productividad de nuestro complejo económico e industrial.

Pues bien, todos estos desarrollos tecnológicos han tenido su origen directo o han sido inspirados por desarrollos e innovaciones en el campo militar. Estas tecnologías nos han transformado a nosotros y a nuestras sociedades, y el ingenio y capacidad de innovar del ser humano a su vez ha vuelto a desarrollar y producir nuevos cambios y transformaciones en el campo tecnológico, siguiendo un círculo virtuoso en continua evolución en el que se combinan y retroalimentan las innovaciones tanto en el campo civil como militar.

Como demuestra la historia, el nivel y grado de creación e implementación de nuevas innovaciones disruptivas, cimentadas en sus orígenes por la necesidad de supervivencia y posteriormente en la necesidad de defensa o el impulso de conquista, ha sido en gran medida consecuencia de disponer de una mayor superioridad en el combate y, por lo tanto, de la tecnología necesaria para hacer que ello fuera así. Sin embargo, a medida que evolucionábamos en nuestras aspiraciones de mayor seguridad, también nos fuimos dando cuenta de que esa superioridad tecnológica no sólo nos permitía proteger y defender mejor nuestras vidas, nuestros derechos y nuestra libertad, sino que también nos hacía más eficientes, lo que favorecía nuestro crecimiento económico y

nuestra productividad y que finalmente se traducía en mayores niveles de riqueza y bienestar.

Un factor fundamental para hacer que ese círculo virtuoso fuera posible es consecuencia de que seamos capaces de entender las ventajas de saber invertir en Defensa y Seguridad Nacional de una forma eficiente e inteligente. Así podremos demostrar a nuestra sociedad la importancia y la necesidad de apoyar el proceso tecnológico e innovador como la mejor forma de garantizar la paz, la seguridad, aumentar la eficiencia productiva y por ende el crecimiento económico, verdaderos garantes del estado de bienestar en nuestras sociedades.

Con la llegada de la revolución industrial, se produjeron flujos migratorios de las zonas rurales a las ciudades, dónde la aplicación industrial de los nuevos inventos y desarrollos tecnológicos estaban cambiando no sólo la estructura productiva y económica, sino que a su vez estaban transformando de manera radical la forma de ver y entender el mundo tal y como había sido concebido hasta ese momento, creando un nuevo modelo productivo de relaciones sociales y políticas, así como nuevas estructuras de seguridad y defensa. La máquina de vapor, el ferrocarril, la iluminación eléctrica de las ciudades, los motores de combustión interna, los vehículos a motor, la mejora y desarrollo de nuevos procesos de producción química y siderúrgica, y un largo etc., comenzaron a mejorar drásticamente nuestras vidas a la vez que aceleraban la evolución del material y los equipos militares.

Es a partir de ese cambio de paradigma productivo, cuando en el campo de la tecnología militar se produce un avance continuo e imparable del progreso tecnológico, diseñado para dotarnos de niveles de capacidad para la mejora continua de la superioridad en el combate de un alcance y magnitud desconocidos. El cambio de paradigma en el proceso tecnológico e innovador impulsado por la revolución industrial presenta un elemento clave que cambia completamente el funcionamiento del nuevo modelo con relación al existente anteriormente, y es el hecho de que hasta ese momento los inventos y su posterior aplicación y desarrollo en forma de tecnología e innovaciones surgían prácticamente de manera espontánea, mientras que a partir de un momento dado el proceso de desarrollo de nuevas ideas, invenciones y sus aplicaciones tecnológicas es algo que se persigue conscientemente, dedicándole los necesarios medios y recursos humanos y de capital destinados a la búsqueda y explotación con fines empresariales de las nuevas innovaciones.

Resulta obvio entender que el carácter de este complejo proceso es multivectorial y en él intervienen factores sociales, políticos, científicos,

económicos, productivos y empresariales en combinación y continua retroalimentación entre los ámbitos civil y militar, de tal forma que resulta casi imposible establecer una clara frontera entre ambos, si bien es cierto que muchos descubrimientos e invenciones, así como su posterior aplicación a los procesos tecnológicos e innovadores, tienen su localización de manera más o menos precisa en uno u otro campo. Ahora bien, según hemos visto, el cambio de paradigma en la evolución del proceso tecnológico e innovador tuvo su origen en el salto disruptivo en el sistema productivo impulsado por la revolución industrial, que a su vez contó con un catalizador fundamental como fue la necesidad de detentar la superioridad tecnológica necesaria para sostener la superioridad en el combate como elemento fundamental para garantizar la defensa y la seguridad nacional en caso de conflicto bélico.

En este sentido, la primera guerra mundial combina desde el punto de vista del proceso de desarrollo tecnológico un nivel de madurez industrial y científico que da lugar a una masiva revolución tecnológica, que a su vez interacciona y se alimenta de los nuevos descubrimientos e inventos desarrollados en los campos científicos y empresariales civiles. Es precisamente en este periodo en el que se produce un cambio fundamental en el campo de las invenciones y de sus aplicaciones tecnológicas. A partir de este momento, el proceso de creatividad se deja de regir por los descubrimientos identificados de forma casual y espontánea para pasar a formar parte de un proceso productivo empresarial, a lo que habría que unir el desarrollo de estructuras económicas basadas en la producción y el consumo de masas.

Llegados a este punto del proceso, parece lógico entender que una sociedad desarrollada ni puede renunciar a su capacidad de garantizar los niveles de defensa más adecuados compatibles con sus recursos humanos y sus capacidades económicas y productivas basadas en el desarrollo de tecnologías militares, ni tampoco renunciar a los beneficios derivados de los avances tecnológicos procedentes de este campo. Ahora bien, siendo conscientes de que los recursos de los que disponen nuestras sociedades son escasos y que el coste de oportunidad de los mismos son los recursos a los que renunciamos para poder invertir en el campo civil, lo verdaderamente inteligente será que seamos capaces de encontrar un buen equilibrio entre ambos procesos para que el resultado final sea lo más eficiente y beneficioso posible para el conjunto de nuestra sociedad.

2. DE LA GUERRA INDUSTRIAL INTERESTATAL A LA CIBERGUERRA

Durante la Guerra Fría, los responsables políticos y militares eran conscientes de que se enfrentaban a una grave amenaza nuclear, pero a su vez también sabían que se estaban confrontando con un único adversario principal al que conocían perfectamente. Sabían dónde estaba localizado física y geográficamente y también eran conocedores de sus intenciones y de sus capacidades, lo que les permitía disponer de tiempos de preparación suficientemente amplios como para organizar una respuesta perfectamente planificada.

Este escenario se ha ido transformando de manera progresiva y acelerada, y ahora el marco estratégico está formado por un conjunto de múltiples y complejas amenazas cada vez más difíciles de prever, identificar y controlar. Este complejo sistema multivectorial de riesgos y amenazas está plagado por un lado de actores estatales que presentan diversas formas dependiendo de sus coordenadas espacio-temporales y de sus objetivos, los hay embrionarios, débiles, fallidos, en desaparición o delincuenciales y, en algunos casos una combinación de varios de ellos. Por el otro lado, se encuentra los actores no estatales que abarcan desde organizaciones terroristas como el Daesh hasta organizaciones antisistema como Wikileaks o Anonymous. A este conjunto de elementos habría que sumar los riesgos transnacionales de carácter global derivados del cambio climático o de los flujos migratorios.

Todo este ecosistema de riesgos y amenazas está caracterizado, además de por su multiplicidad y complejidad, por su rápida velocidad de adaptación a las herramientas tecnológicas y los nuevos entornos digitales en los que opera. Ahora bien, de entre todas las amenazas y riesgos a los que se enfrentan hoy en día las personas, las empresas y la estructura de Seguridad Nacional en su conjunto, hay una especialmente preocupante por su alcance e imprevisible evolución, una amenaza tan poliédrica y cambiante que con toda probabilidad podemos afirmar que va a transformar el paradigma de la Defensa y la Seguridad Nacional: estamos hablando de las ciberamenazas y las guerras cibernéticas.

Las principales amenazas a las que nos enfrentamos en el ciberespacio podrían clasificarse en tres grupos principales: el robo de datos e información sensible de empresas tecnológicas y financieras que puede causar un daño gravísimo a nuestra competitividad presente y futura; los ciberataques a los centros de información e instalaciones militares con el objetivo de reducir o inhabilitar nuestras capacidades defensivas y de respuesta frente a un ataque

enemigo; y por último, las amenazas asociadas a la manipulación de la opinión pública dirigidas a distorsionar la visión política, social y económica de grandes masas de población con el fin de alterar su normal convivencia. Es, por lo tanto, por lo que deberemos pensar detenidamente cómo afrontar las amenazas clásicas con la doctrina, los medios y los recursos humanos y materiales necesarios, pero también las ciberamenazas que, por medio de un “gusano”, pueden infectar millones de dispositivos interconectados entre sí y hacernos víctimas de pérdidas y perjuicios que, originándose en el ciberespacio, tienen graves consecuencias para el bienestar y el buen funcionamiento de nuestras sociedades en el mundo real.

Sin embargo, ¿cuáles son las diferencias principales que distinguen las amenazas clásicas de las ciberamenazas? Por un lado, está el fenómeno de la hiperconectividad que implica un alto grado de vulnerabilidad, ya que cada vez más los ciudadanos, las empresas, las instituciones financieras y los gobiernos realizan sus comunicaciones y transacciones en un espacio sin límites y a la velocidad de la luz: nos referimos a la red de redes, Internet. Por otro lado, la capacidad de detentar el monopolio de la fuerza para garantizar la Defensa y la Seguridad Nacional que en un entorno clásico reside en los gobiernos de los estados nacionales, es otra capacidad que se ve alterada y modificada en el ciberespacio. La razón principal es que muchos de los ataques cibernéticos actuales están dirigidos contra estructuras económicas, financieras y empresariales o infraestructuras críticas como aeropuertos, centrales nucleares, y centros de telecomunicaciones, que se encuentran en manos de entidades o empresas privadas. Sin embargo, las consecuencias de los problemas derivados de su malfuncionamiento afectan al conjunto de la sociedad en mayor o menor medida, pudiendo llegar incluso a generar vulnerabilidades a la Seguridad Nacional.

El fenómeno de las ciberamenazas, a pesar de su importancia y alcance, no ha sido reconocido como un grave factor de riesgo hasta hace prácticamente una década. Este lapso temporal que podría parecer un amplio espacio de tiempo en términos de respuesta de las estructuras clásicas de Defensa y Seguridad Nacional es casi una eternidad a la velocidad en la que se miden los cambios de las nuevas tecnologías. Las actuales capacidades operativas del modelo actual de Defensa obligan a establecer planificaciones de carácter plurianual para adaptar sus necesidades de equipos y material militar en periodos comprendidos entre tres y cinco años aproximadamente. A ello hay que añadir el hecho de que el capital humano disponible tiene una formación

específica básicamente orientada hacia el enfoque de los conflictos clásicos y asimétricos que se combaten con doctrina, entrenamiento y sistemas de armamento convencionales.

Desde un punto de vista estrictamente militar, las ciberamenazas evolucionan hacia las que denominamos como guerras cibernéticas, entendidas como el conjunto de las actividades de preparación y conducción de las operaciones militares, llevadas a cabo mediante la interceptación, la alteración o la destrucción de la información y de los sistemas de comunicación enemigos. Dicho fenómeno se caracteriza por el uso de las tecnologías electrónicas, informáticas y de los sistemas de inteligencia y comunicaciones. El abanico de posibles actuaciones hostiles puede variar desde actividades puras de espionaje a los ataques cibernéticos, con el objetivo de inhibir, alterar o destruir datos, hardware, redes o eventualmente servicios y sistemas conectados a éstos. Los posibles efectos generados por estas actuaciones pueden fácilmente desembocar en fenómenos de gran calado e importancia desde un punto de vista estratégico.

La amenaza cibernética, por lo tanto, forma parte de un ecosistema de riesgos que es transversal a los entornos operativos tradicionales, por lo que tendrá que afectar necesariamente a la planificación general y operativa, así como a la dirección de las operaciones. Por lo tanto, ya no cabe pensar únicamente en una estrategia clásica de defensa basada en la disuasión debido a que no resulta fácil identificar ni los actores ni los objetivos a los que las Fuerzas Armadas tendrán que dar respuesta, y ni mucho menos establecer los medios más apropiados para ello. Compatiblemente con esta visión, se pueden establecer unas líneas estratégicas para dar respuesta a las ciberamenazas, entre las que podrían enumerarse: la promoción y difusión de la cultura de la seguridad cibernética; el fortalecimiento de la capacidad de defensa de las infraestructuras críticas nacionales y de su estructura financiera y empresarial; las mejoras de las capacidades tecnológicas, operativas y de análisis institucionales; y el potenciamiento de la cooperación internacional en materia de seguridad cibernética.

3. EL NUEVO MODELO TECNOLÓGICO Y SUS EFECTOS EN LOS MERCADOS CIVILES Y MILITARES

Nos enfrentamos a un cambio de paradigma en la estructura, organización y funcionamiento de nuestras sociedades sin precedentes. El cambio

tecnológico acaecido con el nacimiento de la era digital nos ha hecho más productivos, más competitivos y más eficientes, incluso podríamos afirmar que más felices. Muchas de las innovaciones y sus aplicaciones que de manera continua y acelerada irrumpen en nuestras vidas, parecen estar encaminadas a resolver nuestros problemas cotidianos y a mejorar nuestro bienestar y calidad de vida, pero lo cierto es que detrás de este proceso tecnológico e innovador de cambio global y en continua transformación se esconden otras realidades y amenazas las cuales aún nos resultan difíciles de comprender y valorar por la complejidad de sus efectos y el alcance de los mismos. Nos referimos a los cambios derivados del actual proceso de evolución tecnológica que a medio y largo plazo se van a producir en nuestras estructuras económicas y productivas, así como en nuestras organizaciones políticas y militares. El desarrollo sin precedentes de fenómenos como la hiperconectividad o la inteligencia artificial representan factores disruptivos que van a dar lugar a un cambio de paradigma en el funcionamiento y organización de nuestras sociedades tal y como las hemos conocido hasta el momento.

Paralelamente a la sociedad, el complejo económico e industrial está inmerso en un proceso de profunda catarsis impulsado por la globalización y por la irrupción de las nuevas tecnologías digitales, como es el caso del Internet de las cosas, la nanotecnología, la inteligencia artificial, la robótica, las técnicas de análisis de datos y el *Big Data*, o la introducción de la impresión en 3D como medio de producción. Esta catarsis que alcanza a todos los niveles de la sociedad está haciendo evolucionar el entorno productivo, encargado de trasladar el proceso innovador a los mercados, tanto en su estructura organizativa y funcional, así como en el modelo de negocio, como consecuencia de la utilización de tecnologías e innovaciones disponibles en el mercado en los programas de desarrollo de nuevos productos y procesos.

El futuro estará dominado por la presencia de ecosistemas robóticos dentro de un entorno de inteligencia artificial cada vez más autónomos y provistos de sensores interconectados y dispositivos inteligentes; por la enorme cantidad de datos que será necesario analizar; y por una interacción desconocida hasta ahora entre el hombre y la máquina. No se trata simplemente de un modelo orientado a la reducción de los costes totales medios de desarrollo y producción, sino de una verdadera revolución centrada en el principio de producción inteligente y enmarcada en un proceso que, partiendo de la producción en masa, evoluciona hacia la personalización en masa. Este cambio abarca todos los sectores del mercado y las diferentes áreas empresariales. Es totalmente

horizontal y afecta a industrias, instituciones o poblaciones de forma indiscriminada, siendo el resultado de una combinación de tecnologías capaces de comunicarse entre sí y, a nivel empresarial, de la capacidad de crear de forma sinérgica una estructura digital integrada con los procesos empresariales. El resultado es un cambio radical del funcionamiento de la organización industrial, incluso en sus elementos intangibles como es el caso del capital humano. En este sentido, la industria del futuro cambiará algunos de los modelos actualmente consolidados, como es el caso de la deslocalización productiva, y se diferenciará de la industria tradicional en algunas características fundamentales, como por ejemplo la casi completa ausencia de economías de escala, la importancia de las economías de aprendizaje, la alta especialización y la necesidad de mantener una relación continua con los agentes consumidores.

Tanto la globalización como el cambio tecnológico son el resultado del progreso científico y modifican profundamente el entorno en el que se desarrollan las confrontaciones geopolíticas y económicas entre naciones. La globalización ha ampliado los mercados –proporcionando oportunidades comerciales sin precedentes– pero también ha puesto en liza nuevos países, con una importante capacidad para adaptarse a la demanda global, aprovechando al máximo el factor tiempo y la realización de grandes inversiones en innovación. Esto aumenta los niveles de competencia y erosiona el atractivo de las áreas avanzadas más importantes, como es el caso de Estados Unidos y Europa. No es casual que, en términos de capacidad de atraer inversiones extranjeras directas, los países desarrollados se estén viendo alcanzados por las economías asiáticas en transición. La globalización va acompañada de un fuerte impulso al cambio tecnológico, que aumenta de forma exponencial la velocidad de libre acceso a una cantidad de datos cada vez más grande. La cantidad de oportunidades a disposición de las empresas aumenta, pero al mismo tiempo, también aumenta el nivel de incertidumbre y las necesidades de seguridad y defensa para ciudadanos, empresas, e infraestructuras críticas. Es así como el concepto moderno de Defensa se transforma bajo la influencia de los factores de riesgo del escenario geopolítico global que al mismo tiempo también afectan a la capacidad de reforzar el proceso de recuperación económica emprendido después de una década de recesión, trasladando una sensación de incertidumbre de cara al futuro y aumentando la percepción del riesgo y el sentido de inseguridad por parte de ciudadanos y empresas.

La seguridad abarca un ámbito más amplio, que debe tener en cuenta la aparición de amenazas no militares como los grandes flujos migratorios y las

nuevas fronteras de la guerra, en las cuales se introducen el terrorismo y los enfrentamientos religiosos. Estos factores de riesgo, junto al cambio climático, la escasez de recursos naturales y la amenaza terrorista sitúan a la Defensa en el centro de la agenda política. Simultáneamente, con la llegada de la transformación digital, las tecnologías han alcanzado niveles anteriormente desconocidos de importancia y omnipresencia que están alterando los equilibrios de poder entre países. En esta nueva realidad, las nuevas tecnologías emergentes se diferencian de otro tipo de tecnologías que, en el pasado, contribuyeron a determinar una clara ventaja comparativa por parte de algunas naciones. Hoy en día, economías u organizaciones de tamaño reducido e incluso personas dedicadas a la búsqueda de información y a la destrucción o deterioro de sistemas informatizados pueden poner en peligro países o instituciones supranacionales mucho más grandes.

La evolución de los escenarios geopolíticos y el aumento de las amenazas en forma y contenido, como el terrorismo o los ataques cibernéticos, definen nuevas necesidades de prevención y seguridad. En un escenario en el que los efectos de la globalización se combinan con los resultados de la digitalización, el sector de defensa y seguridad está llamado a satisfacer nuevas exigencias de seguridad nacional e internacional. Para ello se tendrá que dotar a los Ministerios de Defensa de los instrumentos necesarios para poder reaccionar eficazmente frente a las amenazas actuales, así como ayudarles a construir capacidades sostenibles de seguridad y defensa. Estas capacidades tendrán que ser el resultado del equilibrio entre objetivos, tecnologías y recursos, que permitan prevenir y dar respuesta a situaciones de gran inestabilidad e incertidumbre.

Las implicaciones del cambio de paradigma tecnológico adquieren una importancia estratégica para el sector de seguridad y defensa. Por un lado, representan una oportunidad sin precedentes para una industria caracterizada por su elevada capacidad innovadora y formada por un tejido de pequeñas y medianas empresas que pueden actuar de incubadora de la innovación tecnológica y de los nuevos modelos de negocio para luego trasladarlos a otros sectores. Por otro lado, sin embargo, también suponen un importante factor de riesgo de cara a la pérdida de competitividad del sector de seguridad y defensa que, por su propia naturaleza, es más vulnerable a la evolución del entorno tecnológico y a los nuevos estándares de seguridad a los que tiene que dar una rápida respuesta.

La innovación tecnológica está transformando el mercado de los sistemas de defensa, haciendo aparecer nuevas tendencias y problemas de

compatibilidad por la rápida modificación de los escenarios. La innovación electrónica a nivel de productos y procesos industriales favorece la rápida obsolescencia de los equipos militares, que produce la necesidad de una actualización continua de los sistemas y de la reducción de los tiempos de desarrollo de los programas. Algunas tecnologías, desarrolladas en el ámbito civil, fácilmente accesibles y a costes mucho más reducidos, pueden utilizarse para fines bélicos y están reduciendo el margen de superioridad tecnológica para fines militares que han mantenido tradicionalmente los estados nación. El paradigma de transferencia tecnológica unilateral y lineal desde el sector militar al civil, característico del periodo comprendido entre los años 1940-1980, ha sido superado por una relación circular, en la que la multiplicidad de actores y objetivos conduce, en un contexto de recursos escasos y competencia elevadísima a escala global, a una integración entre la industria civil y la militar.

La innovación tecnológica en el mercado civil, que pone a disposición tecnologías y componentes duales también utilizables en el entorno militar, disminuye las barreras de entrada para nuevos fabricantes. Mientras que los Ministerios de Defensa tienen que mantener unas capacidades tecnológicas adecuadas para identificar y definir sus necesidades, el complejo industrial por su parte tendrá que evolucionar para poder satisfacer los requisitos de rapidez, calidad, prestaciones y costes de las futuras necesidades operativas. Así pues, los dos mundos tendrán necesariamente que interconectarse para dar respuesta a amenazas en cambio continuo, que no conocen fronteras y que utilizan tecnologías emergentes disponibles para cualquiera, donde sea, y a precios muy reducidos. Este proceso va a necesitar no sólo de grandes inversiones en investigación y desarrollo, sino también de una visión estratégica a largo plazo que estimule el crecimiento del sector y del país.

Si hasta tiempos recientes el crecimiento, la innovación y la seguridad podían verse separadamente, esto ya no es posible puesto que la interconexión entre defensa, tecnología e industria se ha transformado en un factor crítico de cara al desarrollo de la nación. La capacidad de mantener estas sinergias positivas únicamente podrá estimular el crecimiento de la productividad y, por ende, el crecimiento económico. No podemos olvidar que en la literatura académica se asocian altas inversiones en investigación y desarrollo a tasas de crecimiento más elevadas. Aquellos países que han entendido la importancia del círculo virtuoso innovación-productividad-crecimiento han conseguido a largo plazo mejores resultados en términos de competitividad. Asimismo, han demostrado una mayor resiliencia a las crisis económicas. En este contexto,

la base tecnológica e industrial de defensa juega un papel fundamental, no sólo por su elevada tasa de innovación, sino también porque puede contar con un tejido de pequeñas y medianas empresas que contribuyen a la competitividad del sector con su participación en cadenas de producción e innovación globales. Asimismo, sus características organizativas y de negocio, así como sus elevadas inversiones en innovación permiten aprovechar al máximo los beneficios asociados a la actual revolución tecnológica y digital.

En el nuevo modelo, la ciencia, la innovación y la tecnología tienen que ser los elementos fundamentales de cualquier estrategia de crecimiento económico, de Defensa y de Seguridad. Hacen falta políticas capaces de favorecer sendas de desarrollo basadas en proyectos de muy alto contenido tecnológico y en estrecha colaboración entre industria y el Ministerio de Defensa. Ello se podrá llevar a cabo sólo con eficaces e inteligentes políticas industriales, que identifiquen los desafíos y las oportunidades intrínsecas en la actual revolución tecnológica, ya que la adopción de estrategias de innovación claras y certeras puede favorecer el desarrollo de las capacidades industriales y tecnológicas necesarias, evitando solapamientos, duplicaciones de actividades y despilfarros de recursos, a la vez que fomenta una mayor integración del ecosistema productivo.

Por otra parte, todos los grandes consorcios empresariales de Defensa tienen una doble componente, civil y militar, y una definida gestión estratégica de las dos áreas, particularmente con respecto a los procesos de innovación y desarrollo tecnológico. Esta cuestión es especialmente importante en un mercado que mira con interés creciente a las aplicaciones duales y, sobre todo, que se beneficia de un mercado de tecnologías civiles que pueden utilizarse para fines militares. Si antes de la llegada de Internet era la industria de defensa la que movía la innovación global, hoy en día asistimos al fenómeno contrario. La escala de producción de la industria civil favorece la realización de inversiones y el desarrollo de innovaciones de las que se pueden beneficiar los Ministerios de Defensa. Asimismo, los actuales escenarios de seguridad ya presentan casos de uso híbrido de aplicaciones y equipos civiles para usos militares. A modo de ejemplo, se puede citar el caso de los drones, que pone de manifiesto cómo las tecnologías duales, utilizadas tanto para fines civiles como militares, dominarán siempre más los mercados de defensa y seguridad del futuro inmediato.

4. LA BASE INDUSTRIAL DE DEFENSA, AERONÁUTICA Y ESPACIO COMO MOTOR TECNOLÓGICO Y PALANCA DE LA COMPETITIVIDAD

La base industrial aeroespacial y de defensa es un sector de alta tecnología clave en Europa con un impacto significativo sobre el conjunto de la economía europea tanto en términos de beneficios como de creación de empleo. Según datos de la ASD (*Aeronautics, Space, Defence and Security Industries in Europe*), en 2015 esta industria en su conjunto alcanzó una facturación de 222.200 millones de euros dando empleo aproximadamente a 848.000 personas. Siempre según datos de la ASD la facturación, repartida entre civil y militar con una ratio del 54% y 46% respectivamente, mejoró con respecto a 2014 en un 11%, principalmente gracias al crecimiento de las exportaciones de las divisiones civiles del sector aeronáutico y de un aumento de las ventas en el sector militar, particularmente en el naval y terrestre.

TABLA 1. Distribución de la facturación del sector europeo de aeronáutica, espacio y defensa. Año 2015

Sector	Facturación (millones de euros)	%
Aeronáutica civil	113.400	51,04
Terrestre y naval	53.000	23,85
Aeronáutica de defensa	48.300	21,74
Espacio	7.500	3,37

Fuente: ASD Facts and Figures, 2017.

También desde el punto de vista del empleo, el sector aeroespacial de defensa destaca por su aportación positiva al conjunto de la economía. En particular, mientras que, según datos de Eurostat, en el periodo 2010-2015 el empleo de la industria en general crecía sólo en un 0,3%, según la ASD la industria de defensa, aeronáutica y espacio crecía en un 20,45% en el periodo analizado, pasando de 704.000 a 848.000 empleos directos.

TABLA 2. Evolución del empleo en el sector europeo de aeronáutica, espacio y defensa

Año	Número empleos
2010	704.000
2011	733.000
2012	752.000
2013	778.000
2014	795.000
2015	848.000

Fuente: ASD Facts and Figures, 2017.

Por lo que se refiere a la facturación de Defensa en todos sus subsectores –aeronáutico, terrestre y naval, aeroespacial–, ésta alcanzó en 2015 los 102.300 millones de euros con unos 430.000 empleos directos aproximadamente. Asimismo, el análisis de la serie histórica 2010-2015 de los valores de facturación en términos reales indica que ésta se mantuvo prácticamente constante a lo largo del periodo analizado, demostrando así la resiliencia de este sector industrial frente a la crisis económica. De hecho, desde 2010, la base industrial y tecnológica de Defensa ha visto cómo las inversiones en defensa en Europa se reducían en unos 12.000 millones de euros, aunque con un cierto repunte en 2015 que, sin embargo, no llega a compensar los recortes anteriores. Estos recortes se han visto compensados por el crecimiento de la demanda global de equipos de defensa y por la entrega de productos tecnológicamente avanzados, cuyo desarrollo ha sido el resultado de las inversiones en I+D+i de las últimas décadas. Cabe esperar que las exportaciones se traduzcan en unos ingresos mayores a largo plazo, incluso en un contexto internacional incierto y altamente competitivo. Todo ello demuestra que la base industrial y tecnológica de defensa es un actor importante en el conjunto de la economía europea y uno de los pilares fundamentales para el mantenimiento de su autonomía estratégica.

Por lo que se refiere a España, la industria aeronáutica, de defensa, seguridad y espacio es un importante contribuyente a la economía nacional en términos de fabricación, generación de tecnologías avanzadas, de empleo estable y de calidad, transferencias a otros sectores y superávit comercial. Según datos de TEDAE, la facturación de las empresas de aeronáutica, espacio y defensa

alcanzó en 2015 los 9.700 millones de euros –con una contribución del 5,8% al PIB industrial y del 9,7% a las exportaciones–, de los cuales 5.000 millones correspondían al volumen de actividad del sector industrial de defensa. Del total de la facturación consolidada, el 41% corresponde a aeronáutica civil, el 39% a aeronáutica de defensa, el 12% a defensa terrestre y naval y el restante 8% a espacio. La inversión en I+D+i del conjunto de todos los sectores alcanzó el 12% de la facturación, lo que representa el 7,6% del gasto total en innovación que se realiza en España y su productividad es tres veces la de la media nacional. Finalmente, hay que destacar los datos de empleo de esta industria que, con 54.448 profesionales de alta cualificación, ha tenido un incremento del 8,9% con respecto al año anterior.

La industria de Defensa en España en su conjunto sigue siendo uno de los sectores más competitivos. Se caracteriza por una elevada tasa de innovación y promueve la formación de capital humano altamente cualificado. Los desarrollos del sector, en efecto, se basan en el empleo de tecnologías avanzadas y en actividades de investigación, innovación y desarrollo de nuevos productos industriales y de sus tecnologías relacionadas, que requieren de competencias especializadas. Así pues, en 2015 el sector de Defensa, que incluye las tecnologías y productos terrestres, navales y aéreos, alcanzó un volumen de actividad que se situó en 5.000 millones de euros, dio empleo a 20.800 personas y llevó a cabo una inversión en I+D+i del 8%, muy por encima al 1% realizado por el conjunto de las empresas españolas.

No obstante, el tamaño relativamente reducido de la base tecnológica e industrial de defensa española con respecto a la de otros países europeos limita su potencial y dificulta el potencial de mantener capacidades tecnológicas estratégicas que son pilares fundamentales para dar respuesta a las necesidades de defensa y disuasión futuras. Es por ello por lo que se necesitan políticas industriales y de innovación que favorezcan el crecimiento de las capacidades industriales y tecnológicas necesarias para la nación, que tengan en cuenta la importancia de la seguridad de las personas y de los activos, así como la seguridad de la información en los procesos sensibles. Asimismo, hay que garantizar la calidad y la eficiencia a lo largo de las fases de diseño, desarrollo, fabricación, producción y sostenimiento de los equipos, favoreciendo el desarrollo de tecnologías cada vez más avanzadas que tengan en cuenta las posibles sinergias –en términos de aplicaciones industriales– con otras industrias no necesariamente relacionadas con el mundo de la Defensa.

Por sus características, el sector de Defensa, aeronáutica y espacio es uno de los sectores que mejor puede aprovechar las potencialidades del cambio tecnológico y de la revolución digital, contribuyendo a la transición de las empresas españolas hacia el modelo productivo del futuro. Esto representa una importante oportunidad para construir un nuevo itinerario de crecimiento, seguridad y defensa del país, pero también para reforzar la identidad y la integridad de la nación frente a los nuevos desafíos de política exterior.

5. LA EMPRESA DE DEFENSA DEL FUTURO: CAMBIO TECNOLÓGICO Y REVOLUCIÓN DIGITAL

El nuevo modelo productivo impulsado por el cambio tecnológico y la transformación digital se va a caracterizar por la exacerbación de los conceptos de eficiencia y productividad, entendidos como una combinación de tecnologías que permitan crear una estructura digital integrada en los procesos de fabricación y que, en última instancia, modificarán de forma radical el funcionamiento de la empresa, incluso en sus factores intangibles como puede ser el capital humano. Es por ello por lo que también se habla de revolución digital, ya que la introducción de las nuevas tecnologías va a cambiar radicalmente la organización industrial futura, que se centrará en la velocidad, flexibilidad y adaptabilidad como palancas de crecimiento. La integración de la información en los procesos productivos tendrá que concretarse a lo largo de toda la cadena de valor, desde el productor hasta el consumidor, haciendo más difusas las tradicionales barreras empresariales y proporcionando una visión de conjunto de todas las fases del ciclo de vida del producto.

Como consecuencia de la integración horizontal de informaciones y procesos, la cadena de valor empresarial va a sufrir una profunda transformación gracias a las redes de colaboración con sus socios colaborativos y proveedores, lo que permitirá desarrollar mejores niveles de cooperación. Por otro lado, también se va a ver modificada la integración vertical, al cambiarse la relación entre factores de producción como consecuencia de la comunicación remota “máquina a máquina” y de la introducción de procesos de fabricación digital. Por lo tanto, la nueva organización empresarial que saldrá de este proceso tendrá que combinar el factor humano y el técnico. La modificación de la cadena de valor va a afectar a tres elementos que requerirán implementar políticas empresariales específicas: el organigrama de la empresa y los procesos de

fabricación, las estrategias competitivas y de marketing, las capacidades y la organización de los recursos humanos.

El cambio tecnológico y la revolución digital están transformando el paradigma tradicional de producción en masa caracterizada por economías de escala y producción centralizada en grandes áreas industriales, ya que eliminan las ventajas que ha proporcionado tradicionalmente este modelo. En particular, la introducción de las nuevas tecnologías está transformando el concepto de escala mínima eficiente, es decir el nivel de producción en el cual los costes totales medios alcanzan sus valores mínimos. La forma decreciente de la curva de costes implica que aumentos de la producción pueden arrastrar ventajas en los costes. Por el contrario, en el nuevo modelo de fabricación tecnológica la curva de costes totales medios sería plana, es decir, el coste marginal no cambiaría al cambiar la producción.

Aunque determinadas tecnologías, como es el caso de la fabricación 3D, todavía no son competitivas en costes para grandes volúmenes de producción, la ausencia de economías de escala es una fortaleza importante en la fabricación de piezas únicas o de series pequeñas. Los costes de las diferentes versiones son básicamente nulos, puesto que el empleo de las tecnologías digitales elimina la necesidad de intervenir sobre la maquinaria industrial, así como sobre la fabricación de prototipos o la preparación de moldes, cuyos costes de fabricación son tradicionalmente bastante elevados. En determinados nichos de mercado caracterizados por la producción de bienes personalizados y en pequeñas cantidades, algunas grandes empresas y la producción en masa podrían reajustarse o incluso desaparecer. Todo ello lleva a concluir que habrá que reconsiderar determinadas estrategias industriales como la deslocalización o la especialización extrema de producto para conseguir economías de escala.

El cambio tecnológico y la transformación digital no sólo modifican los hábitos de consumo y las expectativas de los usuarios, sino también los productos y los servicios que se ofrecen. Como se ha indicado anteriormente, la posibilidad de ampliar la variedad de productos y servicios enriquece la oferta de bienes y aumenta su valor como resultado de la personalización del producto y la mejora de la experiencia del consumidor. El diseño de los productos que se fabrican según los procedimientos tradicionales sigue una regla de sencillez y linealidad que no tiene en cuenta los requerimientos de personalización y participación en los procesos productivos del nuevo consumidor digital. Cuanto más complejas las geometrías de los productos, tanto más sencillos

resultan su diseño y gestión para la nueva empresa tecnológica y digital. De la misma forma, el cambio tecnológico tiene un particular impacto sobre los procesos secundarios de producción, como es el caso de las actividades de I+D+i, el mantenimiento de las maquinarias de fabricación y el control de calidad. La introducción de servicios como el telediagnóstico o el mantenimiento a distancia, revolucionan el concepto de “producción flexible” permitiendo, por ejemplo, retrasar la fecha límite de modificación de los pedidos, llevándola casi a coincidir con el inicio de la fabricación. En resumen, las nuevas tecnologías digitales y, en particular, la impresión 3D, permiten diseñar y producir objetos con geometrías variables sin aumentar los costes de producción. Asimismo, eliminan los procesos de montaje puesto que los componentes se integran en una única pieza en el mismo momento de su fabricación y simplifican la logística al necesitarse una cantidad mínima de repuestos.

Para poder aprovechar todas las potencialidades del cambio tecnológico y de la transformación digital será necesario estar preparados para reconsiderar la relación entre empresa y mercado y, más en general, transformar el modelo de negocio de la organización para adaptarlo al nuevo entorno. Las empresas tendrán que actuar rápidamente para reforzar las capacidades de gestión de sus directivos, que son la correa de transmisión sin la cual no será posible aprovechar las oportunidades futuras ni reforzar las competencias técnicas necesarias.

La introducción de las tecnologías emergentes en la industria va a conllevar la puesta en marcha de inevitables cambios organizativos. Los nuevos modelos productivos harán imprescindible que los empresarios lleguen a comprender y aprovechar las oportunidades que ofrece el cambio tecnológico, que les va a permitir revolucionar los mercados al explotar las palancas competitivas de la excelencia en la productividad de los procesos y de las estrategias competitivas. Los nuevos empresarios también tendrán que detectar las oportunidades de creación de nuevos negocios o de nuevos valores. Los directivos empresariales tendrán que tomar las decisiones correctas basándose en una gran cantidad de datos en unos escenarios complejos y variables. Los nuevos modelos apuntan además a una integración total tanto horizontal como vertical de todos los actores económicos, lo que va a requerir competencias particulares por parte de los gestores empresariales del futuro. Finalmente, los ingenieros de proyecto, los desarrolladores y los usuarios técnicos tendrán que comprender las nuevas tecnologías y cómo explotarlas a lo largo de todo el proceso productivo, desde el diseño hasta la producción, pasando por los

materiales, los procesos de postproducción y la comercialización. El análisis de los datos, el control de los procesos, la flexibilidad en el uso de las tecnologías, estarán entre los conocimientos más importantes del futuro.

Los efectos de la globalización, del cambio tecnológico, de la transformación del entorno empresarial representan uno de los mayores desafíos para la estructura de Defensa y Seguridad Nacional. El nuevo paradigma de la revolución digital, cada vez más condicionado por la evolución de los escenarios tecnológicos, geopolíticos, y sociales a nivel global, va a tener un impacto directo sobre la base tecnológica e industrial de defensa española. Si bien una estrecha colaboración industrial en materia de defensa entre los países europeos es muy deseable, no se puede obviar la necesidad por parte de España de desarrollar y mantener una sólida base industrial y tecnológica de defensa, para explotar al máximo la revolución tecnológica que está en marcha, para así poder jugar un papel importante a la hora de definir posiciones y estrategias europeas y, finalmente, para tener la capacidad de dar respuesta a los desafíos de seguridad y defensa futuros. Por lo tanto, las Fuerzas Armadas deberán disponer de capacidades tecnológicas adecuadas para identificar y determinar sus necesidades de prestaciones, calidades, costes y plazos de disponibilidad. El objetivo tiene que ser alcanzar un modelo que supone la interacción de los Ejércitos con la industria en todas las fases de desarrollo y fabricación de los productos.

El modelo actual de colaboración entre Ministerio de Defensa y base industrial no favorece esta participación activa. En una primera fase, el Ministerio de Defensa lleva a cabo una primera parte del proceso de adquisición de equipos de defensa de manera completamente autónoma o con una escasa participación de la industria. En una segunda fase, después de haber identificado la empresa o las empresas de referencia, serán estas últimas las encargadas de llevar a cabo el proceso de desarrollo y fabricación, con una interacción moderada con el Ministerio de Defensa, principalmente en lo que se refiere a aspectos administrativos y contractuales. Esta falta de integración limita la capacidad de desarrollar la innovación. Además, el hecho de que el ciclo de los productos desarrollados según el actual modelo dure años e incluso décadas cuando las tecnologías que se utilizan se ven superadas muy rápidamente, especialmente con respecto a las tecnologías dominantes de ámbito civil, produce la obsolescencia de prototipos y productos desde sus primeras fases, aumentando así los costes para el Ministerio de Defensa. El modelo vigente tampoco favorece el intercambio de competencias y experiencias. El hecho de que el mundo empresarial y el militar trabajen de forma paralela sin generar

las sinergias necesarias favorece el incremento del riesgo global del desarrollo y de la calidad de los productos y, sobre todo, impide la creación del hábitat necesario para la implementación de políticas de apoyo a las exportaciones por parte de las instituciones y para la protección de la industria.

La reducción de los tiempos de desarrollo y producción propiciada por el cambio tecnológico y la revolución digital favorece la armonización de las exigencias militares con la disponibilidad de las tecnologías, de importancia vital en unos escenarios dinámicos que requieren capacidad de reacción y eficacia. La calidad de los productos seguirá nuevos estándares de excelencia gracias a cuidadosos controles realizados sobre cada uno de los productos y también gracias a las informaciones recogidas a lo largo de todo el proceso de producción. Asimismo, cada producto, aprovechando las nuevas herramientas de producción digitales, podrá ser configurado según las características físicas y las necesidades operativas del usuario final. Por ejemplo, cada soldado podrá disponer de una dotación completa de vestuario, sensores y armamento completamente adaptada a sus exigencias y características. Además, cada producto entrará a formar parte de una red en la que se recogen, analizan y distribuyen informaciones para guiar la oferta de la industria. De esta forma, se constituyen las condiciones para planificar y modelar en tiempo real las soluciones industriales de acuerdo con la evolución de los escenarios, de los contextos operativos y de las posibles amenazas.

El proceso de renovación de la industria de Defensa, Aeronáutica y Espacio, además de diseñar un nuevo modelo de interacción con las Fuerzas Armadas, introduce una serie de innovaciones como, por ejemplo, las nuevas técnicas de modelización digital que, junto con los dispositivos de simulación y la impresión 3D, hacen posible el diseño y el desarrollo en tiempos extremadamente reducidos de modelos o prototipos muy parecidos a los productos finales. Esto permite definir de forma precisa las necesidades y valorar las posibles soluciones alternativas desde las primeras fases de prototipo, lo que a su vez se traduce en una reducción drástica de los plazos de entrega del producto final. Los nuevos métodos de producción por impresión 3D facilitan realizar cambios en la línea de producción en tiempo real, implementando un modelo de producción en masa personalizado, lo que conlleva que cada producto difiere de otro en base a las experiencias, característica y perfiles de los usuarios. Los nuevos instrumentos de prueba y ensayo de cualquier material de armamento desde el punto de vista operativo, logístico o de sostenimiento mejorarán la experiencia del usuario y su verosimilitud gracias a la

introducción de las tecnologías de realidad aumentada. Finalmente, las nuevas tecnologías de recogida y análisis de la información podrán ser utilizadas para crear centros de inteligencia y de análisis o para introducir procesos de mejora en productos futuros.

6. LA REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA DIGITAL Y EL CAMBIO DE PARADIGMA EN LA ESTRUCTURA DE SEGURIDAD Y DEFENSA Y SU BASE INDUSTRIAL RELACIONADA

El desarrollo, mantenimiento y consolidación de una sólida base industrial y tecnológica es un requisito fundamental para el fortalecimiento del crecimiento económico y del bienestar social nacional. La industria es uno de los pilares fundamentales de cualquier economía desarrollada. Garantiza con sus empresas altas tasas de empleo y de ocupación, estimula el desarrollo de nuevas capacidades y figuras económicas, y dinamiza nuevas actividades en otros sectores económicos. En este contexto, la industria de Defensa, Aeronáutica y Espacio en España representa un sector que, por sus características, puede jugar un papel clave para consolidar el actual proceso de recuperación económica.

En particular, reforzando los mecanismos y los procesos de innovación y equipándose para aprovechar las oportunidades proporcionadas por el cambio tecnológico y la transformación digital, las empresas del sector podrán tener mayor conocimiento y control sobre las evoluciones tecnológicas que afectan a la industria, manteniéndose actualizadas en un contexto de obsolescencia continua y de crecimiento de los factores de riesgo. Al mismo tiempo, ello garantizará mayores niveles de seguridad y defensa de la nación y contribuirá a promover el crecimiento y la competitividad de España en su conjunto.

Para alcanzar estos objetivos, la ciencia y la tecnología tendrán que ser el elemento fundamental de la estrategia de crecimiento del país. Se van a necesitar políticas que favorezcan itinerarios de desarrollo basados en proyectos de elevado contenido tecnológico y en una colaboración más estrecha entre industria y Ministerio de Defensa, respaldando una comunicación interactiva entre las dos partes a lo largo de todo el proceso de diseño, producción e introducción de soluciones tecnológicas nuevas. Ello sólo será posible mediante la puesta en marcha de cuidadosas políticas industriales, que empiecen con el reconocimiento de los desafíos y de las oportunidades proporcionadas por el cambio tecnológico y la revolución digital que está comenzando. Cualquier

política futura tendrá que partir de la integración entre investigación, innovación y producción industrial, prestando una mayor atención al desarrollo tecnológico y a la investigación de base, en cuanto factores esenciales para poder mantener capacidades competitivas a escala global. Para que un proyecto de política industrial pueda crear condiciones que promuevan el fomento de la innovación y la transformación digital, es imprescindible tener una visión clara y compartida a largo plazo, que tenga en cuenta las capacidades propias y que identifique las prioridades estratégicas de desarrollo nacionales. De esta visión se tendrán que derivar un conjunto coherente y coordinado de iniciativas dirigidas a potenciar las capacidades del sector.

Para poder cumplir los paradigmas del cambio tecnológico y de la transformación digital hará falta promover la colaboración entre industria civil y militar tanto en lo que se refiere a las actividades de investigación y desarrollo como para las actividades comerciales. Para ello, habrá que adaptar la normativa técnica y administrativa existente en lo que se refiere a la contratación de defensa y definir políticas de desarrollo a medio y largo plazo basadas en colaboraciones industriales transversales y transnacionales. También hará falta una mayor cooperación entre el mundo académico, centros de investigación e instituciones. Para alcanzar este último objetivo será indispensable desarrollar un cauce de comunicación fluido entre los sistemas de investigación y la industria, para valorizar transversal e intersectorialmente la transferencia tecnológica.

El éxito de la transición al modelo del futuro va a depender también de la creación de un sistema educativo más moderno y de la creación de itinerarios universitarios y formativos dirigidos a crear nuevas figuras profesionales, más coherentes con las exigencias del mundo del trabajo actual, como son el especialista en ciberseguridad, el analista de datos, el analista de negocio o el arquitecto empresarial entre otros. La demanda de estas nuevas figuras profesionales de ámbito tecnológico y digital está creciendo frente a un mercado que no tiene capacidad para satisfacerla, también como consecuencia de una formación universitaria desfasada y que se fundamenta en ciclos de trabajo que no se ajustan a la velocidad evolutiva de las actividades laborales. El mercado de trabajo futuro va a requerir cada vez más personas de una elevada cualificación y provistas de flexibilidad y capacidad de adaptación a tareas no rutinarias. Se reducirán por lo tanto los trabajos manuales de bajo valor añadido y crecerán las actividades con una mayor aportación intelectual y relacional. En este contexto, el mundo de la formación está llamado a un importante reto.

Las nuevas tecnologías nos han lanzado a la era de la hiperconectividad, dónde la comunicación está por todas partes y las ingentes cantidades de información y datos que tenemos a nuestra disposición y que manejamos superan todo lo imaginable. Sin embargo, ¿cómo ha sido posible que la forma más elemental de pensamiento representada por el lenguaje binario se haya erigido en el factor catalizador y determinante del cambio de paradigma tecnológico? La respuesta a esta pregunta tiene mucho que ver con el hecho de que tanto nosotros como nuestras sociedades hemos desarrollado un proceso de adicción a los nuevos dispositivos de comunicación que nos ha hecho cada vez más dependientes de ellos y de sus aplicaciones. Gracias a estas nuevas tecnologías impulsadas por el Internet de las cosas, la creatividad y la capacidad de expresar nuestras ideas y pensamientos no tiene límites, lo que nos ha permitido desarrollar una sociedad del conocimiento totalmente globalizada. Sin embargo, no es oro todo lo que reluce. Estas nuevas capacidades y sus aplicaciones asociadas también presentan un lado oscuro por el cual estructuras más o menos sofisticadas y organizadas e incluso sujetos individuales tienen a su alcance la posibilidad de distorsionar la percepción de la realidad y manipular a la opinión pública para así alcanzar sus siniestros objetivos con el fin de minar los pilares de nuestra convivencia y de nuestro bienestar.

Las nuevas tecnologías de la era del ciberespacio unen el mundo moderno y, gracias a esta hiperconectividad a la velocidad de la luz, las personas nos interconectamos a través de una inmensa red de datos e información que inundan nuestros cerebros de nuevas ideas, conocimientos, habilidades y consignas. El simple hecho de que alguien sea capaz de comunicar el mensaje correcto a un público receptivo a su significado puede influir y cambiar la opinión pública con las consecuencias correspondientes. Las ideas y las palabras son importantes y su mensaje implícito puede transformar y alterar la conciencia de millones de personas en un breve lapso de tiempo y a una escala exponencial, con consecuencias y resultados imprevisibles.

Desde el punto de vista técnico, hemos sido capaces de superar las limitaciones espacio-temporales, pero los efectos de este revolucionario proceso no han hecho más que empezar y, como consecuencia de todo ello, nos enfrentamos a un cambio de paradigma en la estructura y funcionamiento de la defensa y la seguridad nacional sin precedentes sólo equiparable al vivido en el periodo que arrancó en los albores de la revolución industrial y que, tras la primera gran guerra y la segunda guerra mundial, alcanzó su punto álgido con la Guerra Fría. Esta gran revolución industrial y tecnológica culminaría

con un hombre, Alan Turing, quien fue capaz de unir el lenguaje binario con los circuitos electrónicos, sentando así las bases de los primeros ordenadores en el mundo. De todos los inventos y desarrollos tecnológicos que han transformado en los últimos dos siglos nuestras sociedades, puede que Internet se encuentre en la cúspide de todos ellos.

El paradigma industrial y tecnológico vigente desarrollado a lo largo de ese periodo de la historia y que ha sido el responsable en buena medida del modelo de defensa y seguridad tal y como lo conocemos en el mundo occidental, ha estado caracterizado principalmente por el hecho de estar basado en un tejido productivo, industrial y tecnológico centrado en la producción industrial en masa y apoyado en una estructura económica de gran consumo basado en la libertad de empresa. Esta configuración del modelo económico, productivo, tecnológico y empresarial está incardinada dentro de un sistema geopolítico formado por estados nación, dónde la capacidad de detentar el uso de la fuerza reside en los ejércitos nacionales. Las dos guerras europeas, así como finalmente los más de cuarenta años que duró la confrontación entre las dos grandes superpotencias del momento –los Estados Unidos y la Unión Soviética– culminaron en un modelo de defensa y seguridad mundial caracterizado básicamente por conflictos convencionales entre ejércitos nacionales que estaban apoyados productiva y tecnológicamente por un complejo militar-industrial de gran relevancia e influencia en la decisiones de las planificaciones operativas de los sistemas de armamento.

Ello no significa que dentro del modelo no pudieran convivir y ser gestionados los conflictos asimétricos, fundamentalmente de carácter insurgente, alimentados por los procesos de descolonización y la evolución creciente de las distintas formas de amenaza terrorista. En resumen, la configuración del modelo surgido a lo largo de un proceso de varios siglos y que es el actualmente vigente está basado en estructuras de estado nación con ejércitos nacionales que son los depositarios de la fuerza y los únicos legitimados legalmente para ejercerla. Además, este modelo se ha apoyado en un complejo productivo formado por campeones nacionales en los distintos sectores industriales: espacio y aeronáutica, naval y plataformas terrestres, a los que se han ido sumando en el último periodo las áreas de ingeniería e informática y comunicaciones.

Sin embargo, el proceso disruptivo de transformación tecnológica en el que nos encontramos inmersos está alterando la visión, la forma de pensar y los valores y objetivos de los sujetos considerados individualmente y de sus sociedades. Al mismo tiempo, se está transformando el modelo productivo y

tecnológico dentro de un entorno de economía totalmente globalizado. Todo este complejo proceso dinámico y acelerado está dirigiendo e impulsando una serie de cambios relacionados con la aceptación por parte de los individuos de los modelos políticos de representación de la voluntad popular actuales, lo que tendrá a largo plazo sus efectos sobre la configuración de nuestras sociedades y su forma política de representación. Además, los modelos productivos, tecnológicos y empresariales también están evolucionando hacia estructuras de producción más selectivas e individualizadas, es decir, tecnologías *prêt à porter* y enfoques empresariales que tendrán que buscar sus economías de escala en la individualización de los deseos y necesidades de sus clientes a nivel global, y dónde lo que primará será una producción cada vez más flexible e inteligente dirigida a satisfacer los deseos específicos de los consumidores.

El resultado final de este proceso de transformación frente al que nos encontramos es un cambio de paradigma en lo que han sido nuestras estructuras de convivencia, políticas productivas y económicas, sin olvidar sus efectos sobre nuestro modelo de Defensa y Seguridad Nacional. Nuestros estados nación están cediendo de manera progresiva influencia y poder, por un lado, en favor de estructuras supranacionales cada vez más globalizadas, pero por el otro, cada vez están viéndose más influenciados por un mayor control de los sujetos a título individual en base a los nuevos modelos de información y comunicaciones y a sus aplicaciones.

Los nuevos procesos industriales darán lugar a estructuras empresariales que poco o nada tendrán que ver con la visión fordista de la sociedad y de su economía y lo mismo sucederá con el modelo tecnológico que irá de la mano de la transfiguración de las estructuras económicas y empresariales. Estas nuevas tecnologías: el Internet de las cosas, el *Big Data*, la robótica, la realidad virtual, la fabricación 3D y un largo etcétera, harán que el coste de oportunidad de seguir invirtiendo en el modelo actual de seguridad y defensa sea cada vez más alto, hasta llegar a ser insostenible con la visión política y los recursos actuales. Ahora bien, seguiremos viviendo en un mundo plagado de amenazas convencionales y además nos iremos introduciendo cada vez más y más en el mundo del ciberespacio, dónde la aventura de tener que proteger nuestras vidas, propiedades, derechos y, en definitiva, nuestra libertad y bienestar en el mundo virtual de las amenazas y la guerra cibernéticas será tan necesaria como en el mundo físico real.

Todo ello, hace necesaria una reflexión global sobre el conjunto de nuestro modelo actual de Defensa y Seguridad Nacional, que pasará necesariamente por

revisar la doctrina y el papel dentro del entorno de los países occidentales más desarrollados, y que tendrá que hacer frente a conflictos cada vez más numerosos y complejos: unos de carácter convencional, que como podemos observar con tan sólo leer las noticias no se reducen, sino que aumentan día a día en alcance y peligrosidad; y otros de carácter asimétrico, dónde las guerras cibernéticas van a tener siempre más un mayor protagonismo. Por lo tanto, es nuestra responsabilidad demostrar a nuestra sociedad los peligros de no invertir en Defensa y Seguridad Nacional todos los recursos humanos y materiales necesarios para garantizar nuestra protección y la de nuestro modelo de valores democráticos y de bienestar, así como desarrollar una nueva doctrina y un marco de seguridad y defensa acorde con la transformación tecnológica, social, política, económica, empresarial y cultural dotada de los medios y estructuras logísticas y operativas capaces de enfrentarse a un mundo mucho más incierto y peligroso del que muchas veces perciben los propios ciudadanos y de una base productiva y empresarial adaptada y capaz de evolucionar con las nuevas circunstancias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- MARTÍNEZ GONZÁLEZ, A. (2010). La inversión en I+D+i y su vinculación con la renta: fundamentos teóricos y estudios del comportamiento de las economías europeas, *Revista de Economía Mundial*, 25, pp. 133-157.
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ, A. (2013). *Un análisis económico de la producción y contratación de sistemas de defensa*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- AEROSPACE AND DEFENCE INDUSTRIES ASSOCIATION OF EUROPE (2016). *Aerospace and Defence Industries Key Facts and Figures 2015*, ASD-Europe, Brussels, http://asd-europe.org/sites/default/files/atoms/files/ASD_F_F2015_web_spreads_Nov.pdf
- OECD (2017). *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard. Innovation for Growth and Society*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268821.en>
- TEDAE (2016). *TEDAE presenta sus cifras 2015*. <https://www.tedae.org/es/espacio/acciones/tedae-presenta-sus-cifras-de-2015>
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (2016). *World Investment Report. Investor Nationality: Policy Challenges*, United.

CAPÍTULO 11

LA DEFENSA EN EUROPA

MARIO TORRES JARRÍN

Director del Instituto Europeo de Estudios Internacionales (España-Suecia)

12 de abril de 2018

RESUMEN

El presente capítulo analiza los avances emprendidos en materia de defensa en la Unión Europea (UE). Partiendo de la hipótesis que durante los últimos años (2016-2018) se han dado pasos importantes para pensar que la hora de la Europa de la Defensa ha llegado. La presentación de la Estrategia Global para la Política Exterior y Seguridad de la Unión Europea, el 28 de junio de 2016, evidencia el deseo político, por parte de los Estados miembro, por incorporar el tema de la defensa dentro del ámbito de la integración europea.

Palabras clave: *Seguridad y defensa de la UE, Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la UE, Europa de la Defensa, cooperación estructurada permanente, Servicio Europeo de Acción Exterior.*

ABSTRACT

This chapter analyzes the progress made in defense in the European Union (EU). Starting from the hypothesis that during the last years (2016-2018) important steps have been taken to think that the time of the Europe of Defense has arrived. The presentation of the EU Global Strategy for Foreign and Security Policy, on 28 June 2017, evidences the political desire by Member States for incorporating the defense within the sphere of European integration.

Keywords: *EU security and defence, EU Global Strategy for Foreign and Security Policy, Europe of Defence, Permanent Structured Cooperation, European External Action Service.*

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la paz en Europa se ha visto alterada, principalmente por razones de amenazas externas, las cuales han buscado un doble objetivo; el primero, amenazar la seguridad de nuestras sociedades; y el segundo, el atentar contra los valores y principios democráticos, los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos europeos. Entre algunos de los hechos más relevantes de amenaza podemos citar: el terrorismo internacional, las constantes tensiones entre varios países europeos y Rusia, y los ataques cibernéticos por parte de potencias extrarregionales en territorio europeo. A todo esto habría que agregarle el deterioro en las relaciones transatlánticas –dada las diferencias en materia de política exterior, seguridad y defensa por parte de la nueva administración de los Estados Unidos y los Estados miembro de la Unión Europea, en los temas de la seguridad internacional–.

Este nuevo contexto internacional, lleno de incertidumbre y de amenazas, encuentran al proceso de integración de la Unión Europea (UE) en momentos difíciles, tanto en términos económicos como en términos políticos, siendo los causantes la crisis financiera internacional que afectó a la economía europea y el anuncio por parte del Reino Unido de dejar la UE. Pero como todo en la vida, ante momentos de adversidades, sólo nos quedan dos opciones por optar, o nos dejamos vencer por los problemas o hacemos de los problemas una virtud. Es decir, se dice que la necesidad es madre de toda iniciativa, y la historia de la integración europea nos ha demostrado que ante cada problema, desafío o situación difícil por la que ha atravesado, ésta siempre ha salido no sólo airosa, sino también fortalecida. En todos los momentos difíciles de la integración europea, la respuesta por parte de los dirigentes europeos siempre ha sido “más Europa”, lo que significaba no sólo una defensa al propio proceso, sino también la muestra que la integración europea es un proceso irreversible.

En el momento en que vivimos, Europa se enfrenta a la decisión, tantas veces postergada en décadas anteriores, de avanzar hacia una nueva etapa en su proceso de integración en materia de seguridad y defensa, es decir, hacia una Europa de la Defensa, con todo lo conlleva: cooperaciones reforzadas, agencias comunitarias en los ámbitos de la seguridad y la defensa, fondos comunes para investigación y desarrollo en defensa, mercado común en la industria de la defensa e inclusive, por qué no, en el establecimiento de un ejército europeo común. La Unión Europea se ha esforzado por hacerse un espacio dentro del sistema internacional, y poco a poco está logrando

convertirse en un actor global, normativo y diplomático (Aldecoa, 2017). Uno de los principales enfoques que tiene la UE es que combina su poder duro y poder blando, utilizando para ello, instrumentos de seguridad y de defensa junto con la diplomacia, las sanciones, la cooperación al desarrollo y el comercio con el fin de prevenir conflictos. Sin embargo, para hacer creíble su liderazgo, la UE requiere contar con una capacidad defensiva autónoma y una autonomía estratégica, es decir, necesita tener una política común de seguridad y defensa. Por todo ello, la UE considera que para hacer frente al actual mundo complejo, se hace necesario combinar una diplomacia tradicional y una política de seguridad y defensa, considerando además, dentro de este nuevo enfoque, a la diplomacia climática, la diplomacia energética, la diplomacia económica y la diplomacia cultural. En consecuencia, la combinación entre diplomacia y defensa es un binomio inseparable si se desea ser un actor global relevante dentro del escenario internacional y ejercer un liderazgo político dentro de la gobernanza global.

2. CONSIDERACIONES GENERALES

La defensa y la seguridad no son temas nuevos dentro del proceso de integración europea. De hecho, dos de los “padres de Europa” como Jean Monnet y Alcide de Gasperi promovieron la idea de incorporar ambos temas dentro del proceso de integración. Cabe recordar que en los ciernes de la integración de la UE, y casi de manera paralela a la firma del Tratado de París, firmado el 18 de abril de 1951, por el cual se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), René Pleven, que en 1951 presidía el Gobierno francés, encargó a Jean Monnet un plan similar al Plan Schuman –llamado posteriormente “Plan Pleven”–, el cual consistía en la creación de una Comunidad Europea de Defensa (CED), tratado que de hecho fue firmado el 27 de mayo de 1952, y que pretendía establecer un ejército europeo. Por su parte, Italia, a través de Alcide de Gasperi, propuso la creación de una Comunidad Política Europea, la cual tendría dentro de sus competencias la coordinación de las políticas en materia de relaciones exteriores, economía, establecimiento de un mercado común fundado en la libre circulación de personas, bienes y capitales; además de contemplar la gradual absorción a la CECA y a la CED; pero paradójicamente, no fue ratificado por Francia en 1954 (Mangas, A, y Liñán, D, 2006).

No será hasta el Tratado de Maastricht en 1992, cuando se vuelva abordar el tema de seguridad y defensa, a través de la Política Europea de Seguridad Común (PESC); y mediante el Tratado de Ámsterdam en 1999, nacerá la figura del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, recayendo dicha responsabilidad en el español Javier Solana de Madariaga, quien ejercerá dicho cargo, conjuntamente con el de secretario general del Consejo, entre el período de 1999-2009.

Cabe señalar que la incorporación de los temas de política exterior, seguridad y defensa se produce, gracias a que el Tratado de Maastricht crea la Unión Europea, es decir, la Comunidad Europea cambia su naturaleza económica a una Unión Europea de naturaleza política. Dentro de este contexto se desarrolla la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), y será este el marco jurídico sobre el cual la UE por primera vez establezca las operaciones de gestión de crisis en el exterior, tanto civiles como militares. Posteriormente, la Convención Europea de 2002-2003 planteará la necesidad de replantear la PESD, configurando la PCSD a través de tres conceptos innovadores, la creación de una Alianza Defensiva, la Cooperación Estructurada Permanente y una Agencia Europea de Defensa. Todas estas ideas fueron recogidas en el Tratado Constitucional, que como bien sabemos no prosperó por la negativa de Francia y Países Bajos. Sin embargo, el Tratado de Lisboa, recogerá todas estas propuestas:

La Alianza Defensiva:

Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas (art. 42.7 TUE).

La Cooperación Estructura Permanente:

Los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión (art. 42.6 TUE).

La Agencia Europea de Defensa:

Los Estados miembros pondrán a disposición de la Unión, a efectos de la aplicación de la política común de seguridad y defensa, capacidades civiles y

militares para contribuir a los objetivos definidos por el Consejo. (...) La Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento (en lo sucesivo denominada “Agencia Europea de Defensa” (art. 42.3 TUE).

Cuando la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Seguridad, Federica Mogherini, presentó ante el Consejo Europeo, los días 28 y 29 de junio de 2016, la Estrategia Global para la Política Exterior y Seguridad de la Unión Europea, se dio el pistoletazo de partida para pensar que la hora de la Europa de la defensa había llegado. La Estrategia Global para la Política Exterior y Seguridad de la Unión Europea venía a sustituir la *Estrategia Europea de Seguridad, una Europa segura en un mundo mejor* de 2003.

En la estrategia se establecían acciones prioritarias en el ámbito de la defensa, y era la primera vez que después de haber entrado en vigor el Tratado de Lisboa, el Consejo Europeo abordaba los asuntos en materia de defensa en el seno de la Unión. Entre las acciones prioritarias se establecía realizar una cooperación más intensa en los siguientes campos: Incrementar la efectividad, visibilidad e impacto de la política de seguridad y defensa; mejorar el desarrollo de las capacidades; y fortalecer el sector industrial europeo de la defensa.

La idea en que la respuesta a los problemas de Europa es “más Europa”, la hemos podido constatar en las recientes crisis políticas y económicas acontecidas durante las últimas décadas, pruebas de ello son: la creación de una unión económica y monetaria, la creación del Euro como moneda única y una Europa sin fronteras –libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales–. Ante esta evidencia empírica, podemos pensar que los nuevos problemas de seguridad y defensa por los que hoy atraviesa la integración europea también deberían de ser solucionados mediante “más Europa”.

Entre los principales problemas por los que atraviesa la UE podemos identificar cuatro que tienen que ver directamente con el ámbito de la seguridad y la defensa: 1) El proceso de la salida del Reino Unido de la UE –proceso que es conocido por sus siglas en inglés, como el *Brexit*–; 2) la crisis humanitaria –producto de poblaciones desplazadas que buscan asilo en Europa como consecuencia de los conflictos armados en sus respectivos países, hecho que repercute en la gestión de control y de seguridad de las fronteras de la Unión–; 3) las tensiones entre la UE y Rusia –a causa del conflicto entre Rusia-Ucrania por Crimea, y las constantes incursiones militares por parte de Rusia en territorio europeo, principalmente en el Norte y Este de Europa–, así como su

posible vinculación con ciertos ciberataques a ciertos Estados miembro de la UE, así como su presunta responsabilidad con los casos de las llamadas “noticias falsas” –conocidas en el idioma inglés como *fake news*–; y 4) la incertidumbre en las relaciones transatlánticas –debido a las discrepancias entre la Administración del presidente Donald Trump y la UE, más aún si se tiene en cuenta que los Estados Unidos es el principal socio para la UE tanto en el plano político, comercial como a nivel de la gestión de la gobernanza global–.

Estos cuatro problemas pueden representar la oportunidad de avanzar hacia una mayor profundización de la integración europea, creando “una Europa de la defensa”. La pregunta a plantear entonces es: *¿Está la Unión Europea lista para avanzar en su proceso de integración hacia una Europa de la defensa?* Es la cuestión que pretende analizar y responder el presente capítulo.

Coincidimos con el diagnóstico realizado por el profesor Francisco Aldecoa Luzárraga, catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, quien considera, que tanto el proceso del *Brexit* como las acciones de la Administración del presidente Trump, están sirviendo de elementos federador para la Unión Europea, el primero como “elemento federador interno” y el segundo como “elemento federador externo” (Aldecoa, 2018). Del mismo modo podemos decir de los puntos 2 y 3 correspondientemente.

El 2017 pasará a la historia de la integración europea, no sólo porque es el año en que se cumplía 60 años de la firma de los Tratados de Roma, los cuales constituyeron la creación de las Comunidades Europeas; sino porque se recordarán, a mi modo de ver, tres hitos importantes dentro de la construcción europea. Estos tres hitos son de ámbitos distintos pero complementarios y necesarios de cara al futuro de la Unión.

El primero es de ámbito político. En diciembre de 2017, se cumplieron 10 años de la firma del Tratado de Lisboa. Un tratado que fue consecuencia del resultado negativo de dos referendos, el de Francia –mayo– y el de Países Bajos –junio– los dos celebrados en el año 2005, en ambos casos se dijo “no” al tratado que establecía una Constitución para Europa. Este hecho hizo pensar que era el fin del proceso de integración europea, y los pesimistas se unieron a los antieuropeos, y los enemigos de Europa vaticinaban, como máximo, la fragmentación de la UE, y como mínimo, una UE débil tanto interna como externamente. Sin embargo, esta situación no se dio. En cambio, fue superada gracias a la actuación de las instituciones comunitarias que hicieron prevalecer el interés común sobre ciertos intereses políticos, defendidos en

muchos casos por partidos de tendencia política nacionalista y de carácter proteccionista.

En marzo de 2017 el Reino Unido comunicó de manera oficial al Consejo de la Unión Europea su intención de abandonar la Unión mediante la aplicación del artículo 50 del Tratado de la Unión. Desde dicha fecha se inicia un período de negociación para llegar a un acuerdo entre ambas partes que establezca un tratado que regule las relaciones entre el Reino Unido y la UE. El tiempo establecido para lograr dicho acuerdo es de dos años, aunque puede ser prorrogable si todos, los 27 Estados miembros de la UE, así lo deciden por unanimidad. Por consiguiente, la UE entró desde marzo de 2017 en un período de reflexión que no incluye sólo el futuro de sus relaciones con los británicos, sino también de cara a su propio futuro como proceso de integración regional.

La salida del Reino Unido puede ser interpretada de dos formas, la primera que su retirada de la UE representará un duro revés en el proceso de integración europea, por cuanto es sin duda un país grande e importante dentro de Europa, cuyo peso económico y político es de gran ayuda a la hora de que la UE actúe internacionalmente; y por supuesto una gran pérdida si se tiene en cuenta el poderío militar británico. La otra interpretación que se le puede dar es que representa una oportunidad para profundizar la integración dentro de la UE. Con la salida del Reino Unido quedan eliminadas las tensiones que muchas veces se han dado en el seno de la UE, ya que, en la mayoría de los casos, han sido los propios británicos los que se han opuesto a una mayor integración política de la Unión, desde sus negativas a la entrada en la Eurozona, sus restricciones y condicionalidades a su participación en el Espacio Schengen, hasta su oposición constante a darle más poderes y competencias a las instituciones comunitarias, y por ende su obstrucción al desarrollo de la Europa Federal. Hay que recordar que el Reino Unido es el mayor defensor del método de trabajo intergubernamental versus el método de trabajo comunitario dentro la Unión, porque para el Reino Unido la Unión Europea es un foro o mecanismo de cooperación más que un proceso de integración en construcción.

A todo esto, existe una relación interesante por analizar, sí se piensa en lo que fue el proceso de negociación y aprobación del Tratado de Lisboa y la salida del Reino Unido. En el caso del Tratado de Lisboa las instituciones comunitarias se tomaron un período de dos años para reflexionar sobre su futuro. Cabe recordar que en 2007 el Consejo Europeo decidió darse un período de reflexión de dos años para asimilar aquel duro revés que significó el “no”

a la Constitución Europea. Así en junio de 2007 el Consejo Europeo aprobó un mandato para organizar una Conferencia Intergubernamental (CIG) bajo la presidencia de Portugal, cuyos trabajos terminó en octubre de 2007, y así finalmente, el tratado fue firmado el 13 de diciembre de 2007 durante el Consejo Europeo de Lisboa, éste tratado sí fue ratificado por todos los Estados Miembros de la UE. Poniendo fin a unas de las mayores crisis política por la que ha tenido que atravesar la historia de la integración europea.

Lo que queremos señalar al recordar estos acontecimientos es que ni el no a la Constitución Europea fue el fin del proceso de integración en Europa, como tampoco lo será la salida del Reino Unido, como muchos de los enemigos de la UE auguran. En todo caso, como se constata en el primer hecho, las reflexiones suscitadas en torno a la UE llevaron a la aprobación del Tratado de Lisboa, el cual dotó de más poderes a las instituciones comunitarias e incluso fortaleció y profundizó el proceso, confiando por ejemplo nuevas competencias legislativas al Parlamento Europeo y poniéndolo en igualdad con el Consejo de Ministros a la hora de decidir en qué hacer y cómo se gasta el dinero de la Unión. La creación de la figura del Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión Europea (AR/VP) y la puesta en marcha de un Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) son elementos claves para la proyección de la UE en el exterior, a la par que sienta las bases para pensar en el desarrollo de políticas de seguridad y defensa a nivel comunitario. Estos últimos puntos son importantes para el presente capítulo ya que será tanto la AR/VP y el SEAE los encargados de elaborar los documentos y dirigir los trabajos para iniciar una integración de la defensa en Europa, como veremos más adelante.

El segundo ámbito es económico. El 2017 será recordado como el año en que oficialmente los Estados miembros de la UE salieron de la crisis económica, iniciada diez años atrás, en 2007. Situación originada por la crisis financiera mundial que empezó en 2007 en los Estados Unidos y que por efecto contagio ocasionó una crisis financiera-económica que generó la peor recesión sufrida en la UE, y especialmente en los países que forman parte de la Eurozona. Nuevamente, los enemigos de la UE, como los partidos nacionalistas y antieuropeos, echaron la culpa a la Unión de todo lo sucedido, proponiendo la renacionalización de las competencias cedidas a la Unión hacia los Estados nacionales, la limitación de los poderes de las instituciones comunitarias y la abolición del Euro como moneda común. Pero lejos de suceder eso, las instituciones comunitarias, una vez más, fueron las responsables de solucionar los

problemas, solventando la crisis con “más Europa”. Dicha crisis sirvió para abordar las deficiencias que existían en la Unión Económica y Monetaria, la UE realizó una serie de reformas y reguló el sector financiero, mejoró la gobernanza económica, creó nuevos marcos institucionales y jurídicos comunes, y consiguió sanear las finanzas públicas. Una vez más, lo que parecía ser el fin de la UE en términos económicos, no fue así. Los presagios de una caída del valor del Euro o su desaparición como divisa internacional o moneda común no sucedieron. Todo lo contrario, se vio fortalecido. En la actualidad el Euro es compartido por 340 millones de europeos de 19 Estados miembros, es utilizado por un total de 60 países y territorios que representan 175 millones de personas. El Euro, hoy en día, constituye: 21.9% de los préstamos internacionales, 29.4% moneda de pago internacional y el 19% de las reservas internacionales.

El tercer ámbito es el de la defensa. En junio de 2017 el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker recordaba que “los intentos por avanzar hacia una defensa común forman parte del proyecto europeo desde su inicio. Pero, hasta ahora, es una ambición que ha quedado en gran medida insatisfecha. Ha llegado el momento de que hagamos algo más”. Además, el presidente de la Comisión justificaba la necesidad de una “Europa de la Defensa” señalando que la ineficiencia y la fragmentación sale muy cara para los europeos y en consecuencia para el conjunto de la UE:

Mientras que en Europa tenemos 178 sistemas de armas diferentes, Estados Unidos solo tiene 30. Al mismo tiempo, tenemos más fabricantes de helicópteros en Europa que Gobiernos que puedan comprarlos. Y nos permitimos el lujo de tener 17 tipos diferentes de carros de combate, cuando es evidente que Estados Unidos se las arregla perfectamente bien con un solo modelo.

Sí a eso le agregamos que la falta de cooperación en materia de defensa y seguridad entre los Estados miembros se estima en un promedio entre 25 mil millones y 100 mil millones de Euros como consecuencia de la falta de economías de escala en el sector de defensa, y que “más Europa” en la defensa significaría que exista una industria europea de defensa, la cual generaría un promedio de 100 mil millones de Euros por año, lo que se traduciría en la generación de empleo para 1.4 millones de personas. Está claro que la “Europa de la Defensa” tiene que ponerse en marcha.

La defensa de los europeos corresponde a los europeos, y el Tratado de Lisboa prevé en su Sección 2, *Disposiciones sobre la política común de*

seguridad y defensa, varios instrumentos legales para iniciar los primeros pasos hacia una “Europa de la Defensa”. Así el artículo 42 menciona 4 puntos importantes para nuestro estudio:

«La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común (...) La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión”. Nótese que por un lado el tratado busca integrar dos aspectos controversiales, la seguridad y la defensa, por ser estos temas considerados estrictamente de ámbito nacional y materia exclusiva de los estados nacionales. Ahora bien, el tratado deja la puerta abierta para que, llegado el momento, ambos temas, puedan ser implementados por las instancias comunitarias. Siguiendo con esta hipótesis, el párrafo siguiente indica que dicha política incluirá una “definición progresiva de defensa de la Unión”.

La creación de una “Agencia Europea de Defensa”, como ya hemos indicado antes, será la que “determinará las necesidades operativas, fomentará medidas para satisfacerlas, contribuirá a definir y, en su caso, a aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, participará en la definición de una política europea de capacidades y armamento y asistirá al Consejo en la evaluación de la mejora de las capacidades militares”. Con esto se establece la idea de contar con instancias comunitarias que velen y desarrollen todos los temas vinculados con el área de la defensa europea.

El concepto de una “cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión” es otro aspecto que deja entrever el apoyo que brinda la Unión a los Estados que deseen ir de punta de lanza, es decir en avanzada, para establecer una “Europa de la Defensa”.

El concepto e instrumento de la “ayuda y asistencia mutua” entre los Estados miembro ante una agresión armada. Instrumento reforzado en el artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, donde se establece que “la Unión y sus Estados miembro actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano”.

Como podemos apreciar el Tratado de Lisboa ya deja recogido en varios de sus artículos los cimientos para el estableciendo de una futura “Europa de la Defensa”. A continuación, en el apartado siguiente veremos como mucho de lo anunciado en el tratado pasa a concretarse en los últimos años, gracias a la creación de la figura de la Alta Representante de la Unión para Asuntos

Exteriores y Política de Seguridad, que ejerce en términos prácticos como una “ministra de Asuntos Exteriores”, y la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) que trabaja como un “Ministerio de Asuntos Exteriores”.

3. EL FUTURO DE LA DEFENSA EUROPEA: EUROPA 2025

El 25 de marzo de 2017, los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea se reunieron en Roma para celebrar el 60 aniversario de la firma de los Tratados de Roma. La declaración de dicho encuentro dejó a Europa los lineamientos sobre los cuales seguirá la UE para fortalecer su proceso de integración de cara al futuro.

Existen, en la Declaración de Roma, dos aspectos importantes a señalar, el primero es un claro diagnóstico de la situación actual que vive Europa –sus problemas y retos a enfrentar–; y, en segundo lugar, presenta las acciones que la UE emprenderá para solucionar dichos problemas y retos. Así la declaración enfatiza que en los próximos diez años la UE aspira a ser una “Europa segura y protegida” y una “Europa más fuerte en la escena mundial”. Para lograr alcanzar ambos fines, la Unión está dispuesta a asumir más responsabilidades y ayudar a la creación de una industria de defensa más competitiva e integrada, a escala europea; esto significa, una Unión comprometida con el esfuerzo de su seguridad y defensa comunes.

La creciente inestabilidad en la vecindad de Europa, la escalada de diferentes tipos de conflictos armados a nivel mundial, representan parte de esos nuevos retos por los que atraviesa la UE, tantos a nivel interior como a nivel exterior: conflictos regionales, terrorismo, crecientes presiones migratorias, proteccionismo y desigualdades sociales y económicas, deben de ser vistos más que como problemas sin resolver, como argumentos para implementar una defensa común.

El 7 de junio de 2017, la Comisión Europea publica el *Documento de Reflexión sobre el futuro de la Defensa Europea*, el cual es el cuarto de una serie de documentos que buscan reflexionar sobre las cuestiones clave para el futuro de la Unión Europea, incluido el hecho de una UE con 27 Estados miembros, ante el anuncio de salida por parte del Reino Unido del proceso de integración regional. El documento indica que ya se han dado pasos ambiciosos hacia una Unión de Seguridad y Defensa. En efecto, se puede decir que

los pasos dados por las autoridades comunitarias en los últimos años han sido realmente ambiciosos.

Cabe señalar que el Consejo Europeo de diciembre de 2016 había aprobado una serie de medidas en materia de defensa: la implementación de la Estrategia Global de la Unión Europea en el ámbito de la seguridad y la defensa, el Plan de Acción Europeo de la Defensa y la cooperación con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN); y que posteriormente, el 18 de mayo del 2017 el Consejo Europeo adoptó las conclusiones sobre seguridad y defensa en el contexto de la Estrategia Global de la UE, en las mismas se remarca los avances realizados en estas áreas, como por ejemplo: la mejora de las estructuras de gestión de crisis de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), en alusión con la creación de una capacidad militar de planificación y ejecución; el refuerzo de la cooperación de la PCSD con los países asociados; la capacitación en apoyo de la seguridad y el desarrollo; el desarrollo de capacidades civiles y el fomento de la capacidad de respuesta de la gestión civil de crisis; el refuerzo de la respuesta rápida militar; y la intensificación de la cooperación europea en materia de defensa.

Volviendo al Documento de Reflexión sobre el futuro de la Defensa Europea, se puede mencionar que éste indica una serie de tendencias estratégicas, políticas, económicas y tecnológicas a tener en consideración, y lo que es más importante, enfatiza que ha llegado el momento de que Europa adopte un cambio de rumbo en el ámbito de la seguridad y la defensa. El documento presenta un apartado titulado *Europa en 2025: hacia una Unión de Seguridad y Defensa*, en el mismo se expone tres escenarios: Cooperación en materia de seguridad y defensa; seguridad y defensa compartidas; y defensa y seguridad comunes.

Analicemos, uno por uno, cada uno de los escenarios planteados. El primer punto, se plantea un escenario en el que la cooperación siga siendo de carácter voluntario y dependiente de las decisiones *ad hoc* que se adopten cuando surja una nueva amenaza o crisis. Por tanto, los Estados miembro no estarían vinculados, ni políticamente ni jurídicamente, en consecuencia, no existiría en el ideario de los Estados miembro el deseo de tener una defensa común. Con este escenario, el sector europeo de la defensa seguiría estando fragmentado, y exclusivamente, en manos de los gobiernos nacionales. La Unión Europea se limitaría a desplegar misiones civiles y misiones militares de menor escala y operaciones de crisis. Las operaciones de mayor escala serían reservadas sólo para los Estados miembros con más capacidades militares. Lo que deja

muy poco margen de maniobra y liderazgo por parte de la Unión en estas áreas. En este contexto se apostaría por seguir intensificando la cooperación con la OTAN, principalmente en los ámbitos como: amenazas híbridas, ciberseguridad y seguridad marítima. Aunque se deja que sea la Guardia Europea de Fronteras y Costas la que contribuya a supervisar y proteger las fronteras exteriores de la Unión, tampoco se le dota de muchas competencias.

En el segundo escenario, los Estados miembro avanzarían hacia una seguridad y defensa compartida, estableciendo para ello una solidaridad financiera y operativa, así como en la convergencia de las llamadas “culturas estratégicas”. En materia de defensa, la cooperación entre los Estados miembro se convertiría en la norma más que en la excepción. El desarrollo y compra de plataformas complejas se gestionaría de forma cooperativa, liderados por el Fondo Europeo de Defensa, con este fondo se busca que los Estados miembro desarrollen capacidades multinacionales en varios ámbitos como transporte estratégico, los sistemas de aeronaves pilotadas a distancia, la vigilancia marítima, las comunicaciones por satélite y las capacidades ofensivas. Por supuesto que, todas estas acciones estarían apoyadas por estructuras de planificación y mando conjuntos en la UE. En este segundo escenario también se contempla la idea de que la UE podría colaborar aún más con la OTAN, estableciendo una coordinación de forma sistemática para movilizar la totalidad de sus respectivas herramientas e instrumentos, a través de operaciones de vigilancia coordinadas, intervenciones contra grupos terroristas o misiones de seguridad marítima y protección de fronteras. La UE podría también encargarse de operaciones relacionadas con la gestión de crisis. Este punto es relevante, por cuanto que ayudaría a proyectar su capacidad militar al exterior. No cabe duda que, con ello, la UE reforzaría su capacidad de proyectar su poder militar y participaría plenamente en la gestión de crisis externas y podría desarrollar las capacidades de seguridad y defensa de sus socios. Lo que permitiría a la UE desarrollar una “cultura militar europea”.

En el tercer escenario, los Estados miembro establecerían una “Unión de Seguridad y Defensa”, fundamentándose en factores estratégicos, económicos y tecnológicos. En este caso la solidaridad y la asistencia mutua entre los Estados miembro en materia de seguridad y defensa pasaría a ser la norma, basándose en el artículo 42 del Tratado de la Unión Europea que contempla el desarrollo gradual de una política común de defensa de la Unión que conduzca a una defensa común. En este contexto, se respetaría los compromisos y obligaciones de los Estados miembro cuya defensa común se basa en la OTAN. Por

tanto, la protección de Europa se convertiría en una responsabilidad de la UE y de la OTAN. Se espera que la UE pueda así dirigir operaciones militares y pueda disponer de manera permanente una fuerza militar que actúen en nombre de la Unión. Se contaría también con una Guardia Europea de Fronteras y Costas que tendría apoyo de unas fuerzas marítimas europeas permanentes y de los recursos de los servicios de inteligencia europeos, así como de sistemas de aeronaves pilotadas a distancia o los satélites. Se propone también crear una fuerza europea de protección civil. Con estas propuestas se puede ver la idea de que la Unión quiere ir sentando las bases para lo que en un futuro podría ser unas “fuerzas armadas europeas”.

Finalmente, en este tercer escenario la planificación en materia de defensa de los Estados miembro se sincronizaría completamente, dentro de este marco europeo el desarrollo de capacidades nacionales tendría en cuenta las prioridades europeas. La creación de una agencia europea de investigación en defensa buscaría obtener mayores avances tecnológicos en defensa. Todo ello conseguiría que exista un gasto de defensa eficiente y una mayor producción en materia de defensa. A la luz de estos tres planteamientos, y pensando en la idea de tener una “Europa de la Defensa”, en la cual la Unión tenga una autonomía estratégica y las capacidades necesarias para poder ejercer como un actor global fuerte, no cabe duda, entonces que el mejor escenario para implementarla sería el tercer escenario.

Por otro lado, sí estudiamos los factores estratégicos que la Comisión Europea considera, se toma en cuenta la situación de las fronteras de la Unión, las cuales enfrentan graves problemas. Al Este de Europa, por ejemplo, las amenazas militares, económicas, políticas vinculadas a la seguridad del suministro energético, hacen vulnerables esta parte de la UE. Este es una clara alusión a los problemas entre Ucrania y Rusia, la invasión por parte de los rusos en Crimea, y la constante condicionalidad que esta da para brindar su suministro de gas hacia los países europeos, como moneda de cambio, con el fin conseguir mayores beneficios tanto económicos como políticos, ha hecho difícil la relación entre Moscú y Bruselas. Además, los problemas con Rusia no sólo se circunscriben a Ucrania. Recordemos que, durante los últimos años los rusos vienen realizando una serie de acciones e incursiones militares en la zona del Mar Báltico. Lo que ha generado una alarma no sólo entre los países del Este de Europa, sino también entre los países nórdicos. Noruega, Suecia y Finlandia han mostrado sus quejas ante Rusia por varias incursiones áreas y marítimas realizadas por sus Fuerzas Armadas, a las que Rusia respondió

diciendo que no fueron acciones deliberadas y que más bien fueron casuales y puntuales, argumentando que en algunos casos las incursiones realizadas por sus aviones o submarinos se debieron a acciones accidentales, confusiones de rutas y que no fueron intencionadas, y en otros casos, simplemente se han negado de forma categórica a reconocer dichas acciones.

Para ejercitar y mejorar la preparación para la defensa, las Fuerzas Armadas suecas completaron recientemente el mayor ejercicio militar en 26 años, la llamada operación Aurora 17. La cual tuvo más de 22.000 participantes, incluidas unidades de Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Lituania, Noruega y los Estados Unidos. Sus contribuciones fueron de gran valor. El ejercicio en sí mismo, incluyó recibir tropas amigas en territorio sueco, como ensayo ante una eventual emergencia y solicitud de defensa ante una agresión armada, en clara alusión a la amenaza rusa.

Varios esfuerzos bilaterales y multilaterales demuestran aún más el papel de Suecia como proveedor de seguridad en la región y la estabilidad general en el Norte de Europa. La cooperación con Finlandia, y los acuerdos firmados entre los ministerios de defensa, evidencia dicha colaboración estrecha, y evidencia, lo que para muchos es un posible escenario de conflicto con Rusia. Suecia cuenta con una declaración de intenciones bilateral con los Estados Unidos, la misma que busca simbolizar y proyectar de cara a Rusia, una clara expresión de interés común y compromiso mutuo en materia de defensa. Suecia se ha unido a la Fuerza Expedicionaria Conjunta dirigida por los británicos y en la actualidad se encuentra trabajando estrechamente con el Reino Unido. La OTAN ha renovado recientemente la asociación dentro del Programa de Oportunidades Mejoradas. La cooperación de la OTAN es una prioridad, especialmente en el intercambio de información y ejercicios militares para Suecia, y aunque esta, en términos formales, no es miembro de la Alianza es, en la práctica, un aliado asociado a ella. Suecia busca proteger sus fronteras, al igual que los otros países nórdicos y bálticos, y para ello, la UE tiene que jugar un rol más relevante y proactivo en materia de seguridad y defensa.

El 9 de noviembre de 2016, en la ciudad de Copenhague, los países nórdicos organizaron dos reuniones relacionadas con la seguridad y la defensa en la región. La primera reunión tuvo lugar entre los Ministros de Defensa de los Países Nórdicos, los cuales realizaron una declaración conjunta, después de firmar un *Memorando de Entendimiento sobre el acceso mejorado y más fácil a los territorios de los demás en tiempo de paz*. El acuerdo mejorará el efecto operacional y la calidad de las operaciones aéreas, terrestres y marítimas. La

declaración indica que “a la luz del empeoramiento de la seguridad en nuestra región, el aumento de la cooperación dentro de NORDEFECO (*Nordic Defence Cooperation*) se hace más importante”.

La segunda reunión, tuvo como participantes al denominado Grupo del Norte, integrado por: Dinamarca, Estonia, Finlandia, Alemania, Islandia, Letonia, Lituania, Países Bajos, Noruega, Polonia, Reino Unido y Suecia, los cuales han debatido informalmente temas de defensa y seguridad. Este grupo fue formado en Oslo, en noviembre de 2010, a instancia de la iniciativa promovida por el ministro de defensa inglés, Liam Fox. El Grupo del Norte es un foro informal en el que los miembros se reúnen para discutir temas de defensa y seguridad común, a nivel del Norte de Europa. Los integrantes del Grupo Norte están comprometidos en mantener la seguridad y la estabilidad en vecindario y el continente europeo más amplio.

Ambas reuniones precedieron a la reunión del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores y a la reunión de los ministros de defensa de la Unión Europea, ambas celebradas en Bruselas, el 14 de noviembre de 2016. Dentro de este marco, la Alta Representante de la UE, Federica Mogherini, propuso un Plan de Implementación en Seguridad y Defensa, para convertir en acción la visión establecida en la Estrategia Global de la UE. Federica Mogherini indicó que, para la mayoría de los europeos, la seguridad es una prioridad hoy; y subrayó que el Plan de aplicación se produce un año después de que Francia invocara el artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea, tras los atentados terroristas de París y menos de cuatro meses después de la presentación de la Estrategia Global de la UE. Lo que activa de manera automática la “Alianza Defensiva”.

Es verdad que existe aún una división entre los Estados miembros del Norte, Centro, Este y Sur de Europa, los que, a su vez, se agrupan en dos, un grupo de Estado miembros que han planteado una mayor integración, proponiendo de manera inmediata una mayor profundización en el proceso de integración en los temas de seguridad y defensa; y otro grupo de Estados miembros que prefieren mantenerse al margen o seguir al amparo de la OTAN. En el primer grupo se encuentran: Alemania, Francia, España e Italia; y en el segundo grupo, liderado por el Reino Unido se encuentran varios países bálticos y del Este de Europa.

Por otro lado, desde el Mediterráneo provienen muchas personas que han sido desplazadas por causa de los conflictos armados, principalmente en las regiones de Medio Oriente y África subsahariana, donde países sin gobierno

y estados fallidos sirven de refugio y soporte para grupos de terroristas, los cuales muchos sirven de centro de operaciones para diseñar y coordinar atentados en las ciudades europeas. Estas acciones terroristas atentan contra la seguridad y la paz de Europa. Sí bien es cierto, y de acuerdo a las estadísticas oficiales durante 2016, que muchos gobiernos europeos han incrementado sus presupuestos nacionales para combatir el terrorismo internacional, también es verdad que, no existe una coordinación ni en planes estratégicos, ni en materia presupuestaria respecto al gasto en materia de seguridad y defensa a nivel europeo. Hecho que representa una duplicación de esfuerzos y un malgasto de recursos.

Sí se piensa que los problemas por los que atraviesa la mayoría de los países europeos son problemas comunes, ya que muchos de los ataques están destinados hacia Europa, y para salvaguardar las fronteras externas como la seguridad interna de Europa, los países necesitan cooperar entre ellos, no sólo por el sentido político, partiendo de la base que los países europeos forman parte de un proceso de integración regional, sino también por un sentido financiero, porque de coordinar sus acciones y presupuestos en materia de gasto de defensa, optimizarían sus recursos tanto en recursos financieros como humanos.

En conjunto, el gasto militar de los estados europeos representa el segundo mayor del mundo, sólo superado por los Estados Unidos, cuyo gasto asciende al doble que todos los Estados miembro de la Unión Europea juntos, y que para 2018 estima incrementar aún más su gasto en un promedio de 10%. Por otro lado, y no es un tema menor, el presupuesto de China ha crecido un 150% durante la última década, y se prevé que 2017 haya realizado una subida en su gasto en un promedio de 7%. Rusia por su parte en 2016 efectuó un gasto en defensa del 5,4% de su Producto Interior Bruto (PIB).

Respecto al gasto y a la forma de gastar en materia de defensa, la Comisión Europea expone la idea de replantearse el tipo de relación con la OTAN, la Alianza ha servido a Europa para garantizar la paz en el continente a la par que asegurar sus fronteras exteriores, sin embargo, el contexto internacional ha cambiado, y por ello la Comisión considera que la relación transatlántica debería de evolucionar, y que parte de esa evolución pasa porque la obligación de mejorar la seguridad europea incumbe en primer lugar a los europeos. Pero, por otro lado, también deja abierta la posibilidad de profundizar su relación con la OTAN, por si no se lograra el consenso europeo necesario entre sus miembros, para avanzar hacia una mayor profundización en términos de una

defensa europea. Parte de la realidad europea es que muchos países europeos consideran que no es necesaria una cooperación en defensa en el marco de la UE, puesto que su seguridad y defensa está ya garantizada dentro de su pertenencia en el marco de la OTAN. En cambio, existe un grupo de países que, sin dejar al lado su relación con la OTAN, consideran que es tiempo de que la defensa de Europa quede en manos de europeos y por ello apuestan a un desarrollo en materia de defensa dentro de la UE.

En cuanto a los factores políticos, en uno de los sondeos de opinión realizados por el Eurobarómetro, indicaba que para el 2016 la seguridad era el tema de principal preocupación para la mayoría de los ciudadanos. El terrorismo es por primera vez el principal reto por el cual atraviesa la Unión según los europeos. En un comunicado de la Comisión Europea de agosto de 2017, indicaba que para los ciudadanos europeos el principal tema de preocupación, es el terrorismo, el cual alcanza un 44%, seguido de la inmigración 38%, en tercer lugar la situación económica con un 18%, el estado de las cuentas públicas de los Estados miembros ocupa un 17% y el desempleo obtiene un 15%. En este campo, la Comisión Europea considera que los europeos coinciden en que la actuación colectiva de los Estados miembros es indispensable para su seguridad y defensa. Sí esto es así, entonces sí se puede pensar que la respuesta de las instituciones europeas hacia los ciudadanos debe ser “más Europa”.

Respecto a los factores económicos y tecnológicos, se menciona que la fragmentación de los mercados de la defensa representa una ineficiencia en términos de interoperabilidad. Lo que impide dar respuestas rápidas y en su conjunto en materia defensiva. Este debería de ser un punto que debería de hacernos reflexionar, no cabe duda que el mundo atraviesa momentos convulsos, la incertidumbre de la direccionalidad geopolítica, estratégica y militar por parte de las grandes potencias extrarregionales como Estados Unidos, Rusia, Turquía y China hacen difícil establecer alianzas y saber quiénes son realmente tus aliados.

¿Qué Europa queremos en 2025? Esa es la pregunta pendiente por resolver. La historia de la Unión Europea, como se ha indicado anteriormente, ha demostrado que en cada crisis política o económica vivida siempre se ha salido adelante, es más, siempre se ha visto fortalecido su proceso de integración regional. Y todo parece indicar que, al igual que como se superó las otras crisis, la Unión se verá también fortalecida esta vez en el campo de la defensa europea.

4. CONCLUSIONES

A la pregunta que nos hiciéramos al principio de este capítulo: ¿Está la Unión Europea lista para avanzar en su proceso de integración hacia una Europa de la defensa? nuestra respuesta es: ¡Sí! Porque desde una perspectiva empírica, y habiendo analizado los hechos acontecidos durante los últimos años, se aprecia que las dificultades por la que atraviesa el proceso de integración europea, con el caso del *Brexit* o el enfriamiento en las relaciones transatlánticas, como es el caso de las relaciones entre la UE y los Estados Unidos, en los dos casos, ambos han servido de elementos federador más que elementos de desunión en el seno del conjunto de los Estados miembros de la UE.

A diferencia de otros momentos de la historia europea, cuando fracasaron los planes para establecer una Comunidad Europea de Defensa o la Comunidad Política Europea, esta vez Alemania no está excluida de los planes, Francia sí está a favor de avanzar en materia de defensa, Reino Unido ya no estará para oponerse a una Europa de la Defensa; y España se encuentra dentro de ese núcleo duro que necesita la UE para emprender esta nueva etapa dentro del proceso de integración europea. Con este núcleo formado por Alemania, Francia, Italia y España, se puede sentar los pilares para establecer una Unión en Defensa. Ahora bien, sí algo tenemos que aprender de las experiencias anteriores, como el ejemplo de la creación de una unión económica y monetaria sin un mercado común completo o mecanismos de control, gestión y dirección común para llevar a cabo dichas uniones, tampoco se puede pensar en avanzar hacia una “Europa de la defensa” si no existe un mercado europeo de la industria de la defensa, porque sólo así Europa podrá conseguir su “autonomía estratégica”.

Por otro lado, el escenario tres que propone el documento presentado por la Comisión Europea respecto a las reflexiones en materia de defensa, sería el más óptimo a implementar: “una Unión de Seguridad y Defensa”. Ya que, de esta manera, la Unión Europea podrá dirigir operaciones militares, disponiendo de manera permanente de una fuerza militar que actúe en nombre de la Unión, contando además con una Guardia Europea de Fronteras y Costas con el apoyo de unas fuerzas marítimas europeas permanentes, servicios de inteligencia europeos, sistemas de aeronaves y una fuerza europea de protección civil. Es decir, unas fuerzas armadas europeas en toda regla. Además, si a eso le sumamos la idea de crear una agencia europea de investigación en defensa, que busque el desarrollo y avances tecnológicos en defensa, se habrá, no sólo

solucionado el problema existente de duplicación de recursos materiales y financieros en materia de defensa, sino también se habrán unificado los gastos de defensa, evitado la duplicación de los sistemas de uso y los recursos financieros que hoy se pierden por falta de una cooperación y coordinación común en materia de seguridad y defensa.

Finalmente, sería recomendable que la política de la seguridad y defensa sea separada de la política exterior. Como también sería necesario la creación de un cuartel general europeo que se encargue de diseñar, elaborar, gestionar y dirigir los temas de seguridad y defensa de la Unión, esta decisión se hace más que imprescindible, si se desea dar el paso hacia una Unión de Seguridad y Defensa. Por todo lo antes expuesto, y teniendo en cuenta los retos que aún le queda por enfrentar la UE, y tomando en consideración que: los escenarios que plantea la Comisión Europea, que existe un apoyo e interés por parte de los Estados miembros de la UE por incorporar dentro del proceso de integración europea, el ámbito de la seguridad y defensa; y que existe un núcleo duro formado por las grandes potencias europeas como son: Alemania, España Francia e Italia, y que éstas están dispuestas avanzar en esta dirección, creo que se dan todas las condiciones necesarias para que la UE avance hacia una “Europa de la Defensa”.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALDECOA, F. (2017). Por fin la política de defensa de la Unión Europea. *Tiempo de Paz*, 125, pp. 104-116.
- ALDECOA, F. (2018). La relevancia de la agenda del relanzamiento europeo en el 60 aniversario del Tratado de Roma y en el 70 del Congreso de Europa en la Haya. E. Nasarre, F. Aldecoa, y M.A. Benedicto (eds.) *Europa como tarea. A los sesenta años de los Tratados de Roma y a los setenta años del Congreso de Europa de la Haya*. Madrid: Marcial Pons, pp. 361-377.
- MANGAS, A. y LINAN, D. (2006) *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos, p. 43.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- COMISIÓN EUROPEA. ¿Primavera europea? El último Eurobarómetro estándar muestra un creciente optimismo, Bruselas, 2 de agosto de 2017.

- COMISIÓN EUROPEA. Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea. Comisión Europea COM (2017) 315, Bruselas, 7 de junio de 2017.
- COMISIÓN EUROPEA. Documento de reflexión sobre la profundización de la unión económica y monetaria. Comisión Europea COM (2017), Bruselas, 31 de mayo de 2017.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Conclusiones del Consejo sobre la ejecución de la declaración conjunta del presidente del Consejo Europeo, el presidente de la Comisión Europea y el secretario general de la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Bruselas, 6 de diciembre de 2016.
- CONSEJO EUROPEO. Declaración de Roma. Roma, 23 de marzo de 2017.
- CONSEJO EUROPEO. Declaración del Consejo. Reunión informal de los Veintisiete. Bruselas, 29 de junio de 2016.
- EUROPEAN COMMISSION. Share Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security. European Commission, Brussels, June 2016.
- EUROPEAN COMMISSION. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. European Defense Action Plan. European Commission COM (2016). 950 final, Brussels, 30 November 2016.
- EUROPEAN COMMISSION. Defending Europe. The case for greater EU cooperation.
- JUNCKER J-C. (6 de junio de 2017) La defensa de los europeos, *El País*.
- STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). SIPRI Military Expenditure Database 2016.
- TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA. Lisboa, 13 de diciembre de 2007.
- TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA. Lisboa, 13 de diciembre de 2007.

CONCLUSIONES

JESÚS RAFAEL ARGUMOSA PILA

General de División (r). Director de la Cátedra de Estudios Estratégicos del IEEI

4 de mayo de 2018

Lo importante es que el pueblo advierta que el grado de perfección de su ejército mide con pasmosa exactitud los quilates de la moralidad y vitalidad nacionales. Raza que no se siente ante sí misma deshonrada por la incompetencia y desmoralización de su organismo guerrero, es que se halla profundamente enferma e incapaz de agarrarse al planeta.

España invertebrada. Ortega y Gasset. 1921

Como hemos visto en las páginas precedentes, la Defensa engloba o está relacionada con un conjunto de aspectos y materias que afectan directamente a la sociedad española ya que su tratamiento demanda tener en cuenta semblantes de otros sectores que es preciso regular e integrar al objeto de conseguir la máxima eficiencia y beneficio para el Estado como sujeto o entidad con poder soberano responsable de gobernar una nación.

El contemplar de forma global a la Defensa como un todo único, con sus diferentes implicaciones y aportaciones, facilita a la sociedad española la comprensión y entendimiento de un instrumento del Estado que reúne una serie de componentes que garantizan y proporcionan los mejores niveles de bienestar y seguridad a nuestro país.

Desde la Política de Defensa hasta la Tecnología de la Defensa, pasando por la Estrategia de Defensa, la Diplomacia de Defensa, la Cultura de Defensa, la Educación de la Defensa, la Ética de Defensa, la Sociología de la

Defensa, la Industria de Defensa o la Economía de la Defensa, todas ellas son disciplinas independientes, de importante “valor añadido”, que prestan un innegable servicio y apoyo a la Defensa propiamente dicha.

También es cierto que en los primeros años de este siglo la Defensa está adquiriendo un peso e importancia cada vez mayor y más transparente en virtud de que nuestro país está participando con sus Fuerzas Armadas en misiones relacionadas con nuestro compromiso con la paz y seguridad internacional que, en definitiva, supone garantizar la libertad, la prosperidad y el bienestar de nuestros ciudadanos.

Actualmente, nuestras Fuerzas Armadas están presentes en veinte misiones en el exterior con cerca de 3.000 militares y guardias civiles en cuatro continentes. De dichas misiones tres están bajo los auspicios de Naciones Unidas –FINUL en Líbano, Acuerdo de paz en Colombia, y Apoyo a RCA/OP/AC en Gabón–; seis bajo el paraguas de la UE – EUNAVFORMED Shopia, EUTM RCA, EUTM Somalia, EUTM Mali, Destacamento Marfil Senegal y Atalanta–; siete bajo los auspicios de la OTAN –apoyo a Irak, apoyo a Turquía, Policía Aérea en el Báltico, grupos navales permanentes de la OTAN, Presencia Avanzada Reforzada en Letonia y *Resolute Support* en Afganistán–; y cuatro misiones dentro de la seguridad cooperativa propias de España en África –Golfo de Guinea, Mauritania, Senegal y Túnez–.

Por todo ello, y como se señalaba en la conferencia de la ministra de Defensa ante la Comisión de Defensa del Congreso, el 20 de diciembre de 2016:

es importante que la sociedad esté informada de los riesgos y amenazas y fortalezca su capacidad de respuesta frente a ellos con tranquilidad y con seguridad, pero también que conozca bien a que nos enfrentamos. Para esto el mejor camino es el conocimiento público y la conciencia de defensa, saber que todo lo que se hace en defensa fuera y dentro de nuestras fronteras tiene que ver de manera directamente proporcional con la seguridad que percibimos en nuestros ámbitos más personales y familiares.

Con independencia de que en el prólogo se hacen unos rigurosos y acertados comentarios del contenido de cada capítulo, en este caso solo pretendo destacar aquellos aspectos orientados a sugerencias y propuestas de futuro que, aunque ya han sido mencionados convenientemente en el texto, a mi juicio, pueden contribuir a que el lector se quede con un esquema más sencillo y sustantivo de la Defensa tanto en el momento actual como en el previsible futuro.

Así, ya en el prólogo, se señala el cambio de tendencia de la relación del Estado con los ciudadanos en lugar de la antigua relación entre el Estado y la sociedad como un colectivo que la hacía ser más fría y distante. Hoy en día, el ciudadano cada vez con más convencimiento, siente la necesidad de ser defendido y protegido como individuo, como persona, con la garantía de su pleno derecho a la libertad, a la igualdad y a su forma de vida.

También se aprecia como importante la perspectiva funcional de la Defensa, desde una visión integral de la misma, con su amplia y precisa interrelación con los demás departamentos del Estado, conformando una Política de Estado, ajena a los intereses partidistas y alejada de los “bandazos” que puedan aparecer cuando entra en el Gobierno otro partido distinto.

Otro asunto clave se relaciona con las capacidades militares señaladas en la *Política de Defensa*. Aunque en los últimos años nuestras FAS han participado frecuentemente en operaciones de paz consustanciales con conflictos de baja intensidad, la situación actual de inestabilidad en el Este de Europa y Oriente Medio, donde hay fuerzas militares españolas desplegadas, no debe descartar la posible aparición de un conflicto de alta intensidad, dada la dotación de capacidades militares de alta tecnología de las fuerzas militares de potenciales adversarios existentes en dichas zonas.

Por todo lo expuesto, parece conveniente que en la orientación de las capacidades militares de las que deben dotarse las FAS españolas, es necesario que haya el equilibrio oportuno y adecuado entre las capacidades enfocadas a conflictos de alta intensidad y las enfocadas a conflictos de baja intensidad. Las primeras, con tecnologías emergentes, son las que permiten mantener la superioridad en el enfrentamiento en el futuro campo de batalla.

La aproximación a la *Estrategia de Defensa Nacional* pretende presentar un esbozo de lo que podría ser el contenido de la misma, con la intención de rellenar un vacío que se tiene en la actual doctrina estratégica nacional, una vez publicada la Estrategia de Seguridad Nacional 2017. En esta legislatura hay una oportunidad histórica para publicar también la Estrategia de Defensa Nacional y la Estrategia Militar. De esta manera, se dispondría de una estatura estratégica modélica en el entorno de nuestros socios y aliados

En el campo de la *Diplomacia de Defensa*, con un amplio y largo recorrido, el triple criterio de actuaciones de iniciativa individual, acciones de carácter bilateral y acciones de naturaleza internacional, a pesar de su limitada definición, han permitido obtener un alto nivel de eficacia y unos excelentes resultados.

Hay que tener en cuenta que los criterios de buena fe, de lealtad institucional, de espíritu de servicio, de primacía del interés general, de respeto a la ley y a los compromisos adquiridos, etc. han sido y son valores y actitudes tradicionales de los miembros de las FFAA, por lo que han podido ser asumidos de inmediato y con toda naturalidad.

En relación con la *Cultura de Defensa*, se insiste en que se impone su actualización en las cuatro dimensiones señaladas que la sustentan: el conocimiento de la defensa; una adecuada comunicación con la sociedad; el fortalecimiento de la conciencia nacional de defensa y un renovado compromiso social activo con ella, incluidos los componentes emocionales como el sentimiento patriótico.

En otro caso, España seguirá estando en la disyuntiva de disponer de unas excelentes FAS profesionales, con una alta valoración social, pero a las que se les niega no solo el reconocimiento público merecido sino también los medios financieros y materiales para adecuarse y adaptarse a los requerimientos operativos de la defensa en el nuevo campo de batalla.

En el ámbito de la *Educación de la Defensa*, se considera de importancia fundamental la consolidación de los avances conseguidos con la introducción de contenidos relacionados con la defensa en diversas asignaturas de nuestro sistema educativo, desde el año 2006, incorporándolos de forma sólida, creíble y coherente al currículo de asignaturas troncales de la Educación Primaria, Secundaria y Bachillerato.

Para ello, se propone modificar los actuales Reales Decretos que establecen el currículo de la Educación Primaria y de la Secundaria y Bachillerato, de tal manera que se incorporen los contenidos correspondientes en asignaturas troncales apropiadas. De esta forma, se tiene la certeza de que todos los alumnos tengan la posibilidad de conocer y debatir la necesidad de que el Estado disponga del instrumento de la Defensa para garantizar la seguridad a todos los ciudadanos.

Con referencia a la *Ética de la Defensa*, se admite que todo militar, sin distinción de rango, tiene que conocer con la amplitud y profundidad suficiente los contenidos de la ética militar. Incluye aspectos que van desde los filosóficos que establecen los grandes valores y principios que se garantizan, a menudo reflejando la historia de las naciones y los fundamentos que las sustentan, hasta otros más simples y directos, a modo de código de conducta del soldado.

Para ello, se considera que la formación y la instrucción, abarcando contenidos teóricos y prácticos, resulta imprescindible. Desde nuestro código ético constituido por la Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas debemos avanzar en el desarrollo de nuevos sistemas e instrumentos para que nuestros militares sigan manteniendo los elevados estándares éticos que adornan su profesión.

Al tratar la *Sociología de la Defensa*, en la Encuesta Mundial de Valores, la disposición a luchar por el país suele ser superior al 50% de los entrevistados en la mayor parte de los países, pero es solo de un 28% en el caso de España, en 2011. Pero cuatro años después, en la encuesta periódica del CIS, ante la misma pregunta solo el 16% de los españoles estaría dispuesto a defender a España en caso de guerra, y todo sugiere que esa proporción está reduciéndose día a día.

Se trata de un problema grave cuyas causas son debidas, principalmente, a la corrupción de los partidos políticos, a la transferencia de competencias a las CC.AA., a la desaparición del servicio militar obligatorio y de la transferencia de la enseñanza a las CC.AA.. Por ello, se estima oportuno realizar una profunda reflexión sobre las causas que han conducido a que nuestra sociedad tenga tan baja disposición para defender al país.

La trayectoria histórica seguida por la industria española de defensa ha desembocado en una estructura muy similar a la que se observa en el resto de los países, si bien las grandes empresas españolas son de un tamaño menor que sus homólogas francesas, inglesas o alemanas. Esta situación complica la supervivencia de la industria española en el contexto europeo e internacional en general, debido a que la creciente integración a la que se tiende en el mercado europeo parece ir a premiar a los grandes conglomerados o “campeones nacionales”, frente a estructuras industriales más modestas.

Para mejorar la *Industria de Defensa*, es necesario plantear estrategias de largo plazo en las que se pongan de acuerdo las necesidades de las FAS, con las industriales y con las aportaciones que desde el ámbito científico y tecnológico son necesarias. España deberá hacerlo de manera conjunta, defendiéndolas en el ámbito europeo y planteando acciones que hagan de nuestro país un pilar sólido en la UE a fin de defender sus intereses.

En España, al analizar la *Economía de Defensa*, se considera prioritaria la necesidad de contar con un nuevo modelo de financiación del gasto de defensa, fundamentalmente en lo que se refiere a inversión, y a la financiación de los grandes programas de defensa.

En este sentido, desde las diferentes perspectivas de estudio de la Economía de la Defensa, es imprescindible disponer de un instrumento que garantice la sostenibilidad del sistema de inversiones de defensa, posibilitando la estabilidad de la política de defensa y eliminando las incertidumbres del sector empresarial. Este instrumento debe ser una ley de financiación a largo plazo de los programas de defensa.

En cuanto a la *Tecnología de Defensa*, es imprescindible poner en marcha políticas que favorezcan itinerarios de desarrollo basados en proyectos de elevado contenido tecnológico y en una colaboración más estrecha entre industrias y Ministerio de Defensa, respaldando una comunicación interactiva entre las dos partes a lo largo de todo el proceso de diseño, producción e introducción de soluciones tecnológicas nuevas.

Para ello, el desarrollo, mantenimiento y consolidación de una sólida base industrial y tecnológica es un requisito fundamental para el fortalecimiento de las empresas del sector. En particular, reforzando los mecanismos y los procesos de innovación para aprovechar las oportunidades proporcionadas por el cambio tecnológico y la transformación digital, las empresas del sector podrán tener mayor conocimiento y control sobre las evoluciones tecnológicas que afectan a la Defensa.

En relación con *Hacia una Europa de la Defensa*, lo expresado en el Documento de Reflexión sobre el Futuro de la Defensa, de 7 de junio de 2017, cuando menciona un conjunto de tendencias estratégicas, políticas, económicas, industriales, tecnológicas –prácticamente en la misma línea argumental que se está apuntando en este libro– indica la necesidad de llegar, en un primer momento, en 2025, a una Unión de Seguridad y Defensa.

El establecimiento de una Unión de Seguridad y Defensa conformaría el “pistoletazo de salida” a la integración europea de Defensa donde se contemplarían los diferentes aspectos consustanciales con la Defensa que se han tratado en este estudio. En *román paladino*, el tratamiento conceptual que se está aplicando a la Europa de la Defensa es muy similar al ofrecido para España en las páginas precedentes.

No quiero dejar de hacer una alusión, ya apuntada en el prólogo del libro, referente a la actual y previsible era de metamorfosis geopolíticas, geoestratégicas y económicas del nuevo orden mundial multipolar que está afectando poderosamente a la morfología de la guerra, de la seguridad y de la defensa que nos espera en los próximos años.

CONCLUSIONES

Estamos asistiendo a una gran transformación de los asuntos de la defensa en la que las guerras que nos esperan a mediados de siglo serán totalmente distintas a las existentes hasta ahora, fruto de las nuevas e inesperadas amenazas y donde las armas derivadas de las tecnologías emergentes como las cibernéticas, las de energía dirigida, sistemas autónomos o hipersónicos pueden lograr efectos decisivos en el combate proporcionando la superioridad en el enfrentamiento del futuro campo de batalla. A mi juicio, este libro constituye una referencia básica para esa futura visión de la defensa.

A modo de reflexión final, se recomienda el establecimiento de una estrategia de comunicación pública como un elemento clave que facilite la información y comprensión junto con los argumentos adecuados por los cuales las actuaciones que se están realizando en el campo de la defensa, ya sea para garantizar nuestros intereses nacionales de seguridad o los de nuestros socios y aliados, benefician a todos los ciudadanos y tienen por finalidad fundamental proteger su seguridad, libertad, prosperidad y forma de vida.

