

Capítulo sexto

Conocimiento de la Seguridad y la Defensa en España. Una visión nacional de la PCSD y su relación con la OTAN

Abel Romero Junquera

Resumen

Para entender el enfoque de España a la defensa europea y, en particular, en el marco de la UE (la PCSD), es necesario tener en cuenta, entre otros, algunos elementos geográficos, históricos y sociológicos.

Situada en el extremo suroccidental de Europa, España es un país puente entre Europa, y África y América, casi un pivote geopolítico, según Bzrezinski, y con los Pirineos como muralla geográfica del continente. Durante los últimos doscientos años, desde la invasión por las tropas napoleónicas, España no ha librado ninguna guerra en el exterior, sino solo algunas guerras civiles, terminando con la de 1936, todas las cuales han configurado, en cierta medida, la visión social nacional hacia las Fuerzas Armadas y los temas militares.

Además de lo anterior, cabe señalar la pérdida del imperio, las últimas posesiones de ultramar, en 1898, que desencadenó una ola de introspección a nivel nacional y, como consecuencia, cierto aislacionismo de Europa, todo lo cual ha dibujado, de alguna manera, la particular cultura estratégica española.

En este escenario, el retorno de la democracia en 1978, y la entrada en la Comunidad Económica Europea en los años ochenta, supusieron para España la oportunidad de volver realmente a Europa. En cierto modo, la participación en asuntos europeos de Defensa, como la entrada en la OTAN en 1982, podría entenderse como un billete, parte de la cuota a pagar, para entrar en el club europeo.

Desde entonces, España ha sido un aliado y socio leal y comprometido, tanto en la OTAN como en la PCSD, donde también participa de manera activa, pero siguiendo más las directrices de Bruselas que la propia agenda, que es realmente formar parte de Europa.

En este sentido, como dice Emilio Lamo, España es un país profundamente europeísta, no tanto desde el punto de vista de la política exterior o de defensa, sino más bien como eje vertebrador de la política interior. No se quiere ir a Europa, sino que Europa venga; se busca europeizar España y no españolizar el continente.

Palabras clave

Madrid, Bruselas, Aislacionismo, Cultura estratégica, Guerra Civil, Defensa europea, Seguidores.

Understanding Security and Defense in Spain. A national view on CSDP and its relationship with NATO

Abstract

To understand Spain's approach to European defense and, in particular, within the framework of the EU (the CSDP), it is necessary to take into account, among others, some geographical, historical and sociological elements.

Located in the southwesternmost end of Europe, Spain is a bridge country between Europe, and Africa and America, almost a geopolitical pivot according to Bzrezinski, and with the Pyrenees as a geographical wall to the continent. During the last 200 years, since the invasion by Napoleonic troops, Spain has not fought

any war abroad, but only some civil wars, ending with the one in 1936, all of which have, to some extent, set up the national social vision towards the Armed Forces and military issues.

In addition to the above, it should be mentioned the loss of the empire, the last overseas possessions, in 1898, that triggered a wave of introspection at national level and, as a result, certain isolationism from Europe, all of which has drawn in some way our particular strategic culture.

In this scenario, the return of democracy in 1978, and the entry into the European Economic Community in the 80s, meant the opportunity for Spain to really return to Europe. In some way, the participation in European Defense matters, such as the entry into NATO in 1982, could be understood as a ticket, part of the fee to be paid, to enter the European club.

Since then, Spain has been a loyal and committed ally and partner, both in NATO and in the CSDP, where it is also an active participant, but more following the guidelines of Brussels than our own agenda, which is really to be part of Europe.

In this sense, as Emilio Lamo says, Spain is a deeply Europeanist country, not so much from a foreign policy or defense policy perspective, but more as a backbone of domestic policy. We do not want to go to Europe, but that Europe comes to us; we want to europeanize Spain and not really spanishize the continent.

Keywords

Madrid, Brussels, Isolationism, Strategic culture, Civil War, European Defense, Followers.

1 Introducción

Para intentar comprender cómo actúa España en política exterior, en políticas de seguridad y defensa, y fundamentalmente en el ámbito europeo, es necesario tener en cuenta algunas de las características particulares de España.

En primer lugar, la geografía, que condiciona los ejes de la política exterior. España forma parte de Europa y, aunque está situada en una posición periférica, es puente con África y está abierta al Atlántico, a Estados Unidos y a América Latina (Lamo de Espinosa 2021: 311), todo esto convierte a España en un cruce de caminos. En este marco geográfico, y, según Bzrezinski¹ (1998: 48-56), Fojón y Baqués (2023: 26-32) consideran que no estaría lejos de los estándares para ser un «pivote geopolítico». Aunque en el pasado fue un actor estratégico clave, ya no lo es, y, para recuperar parte del pulso, el primer paso debería ser aclarar los intereses del país.

Por otro lado, los dos últimos siglos de historia, marcados principalmente por los acontecimientos políticos internos y las guerras civiles, han moldeado una sociedad española alejada de las cuestiones de seguridad y defensa, y una clase política centrada en los asuntos domésticos y con escasa cultura estratégica. Los españoles tienen un marcado desinterés por la política exterior y las relaciones internacionales, y muestran cierta actitud aislacionista, ensimismada e incluso endogámica (Lamo de Espinosa, 2021: 331), lo que, sumado a la posición periférica de España en Europa Occidental, favorece la introspección geopolítica del país (Jordán, 2023: 71).

Sin embargo, autores como Torreblanca (2010) sostienen que, desde los años ochenta, con el retorno de la democracia, España ha priorizado salir de su aislamiento, desarrollando una política exterior con un único y doble objetivo: la integración de España en Europa, y la integración del propio continente. Dentro de este gran objetivo, hay que incluir la seguridad y la defensa, donde España ha apoyado activamente el desarrollo de la Política

¹ Bzrezinski define el «pivote geopolítico» como aquellos Estados que, debido a su posición geográfica, están llamados a desempeñar un papel importante en el mundo, no en función de sus propios intereses, sino de los intereses de terceros. Por otro lado, define al «actor geoestratégico» como aquellos Estados con la voluntad y la capacidad de ejercer poder e influencia más allá de sus fronteras, basándose en sus intereses nacionales.

Común de Seguridad y Defensa² (PCSD), en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE, especialmente a través de su participación en muchas de sus iniciativas, sobre todo en misiones y operaciones.

En este sentido, Muñiz (2023: 89) afirma que las dos características que mejor definen el acercamiento de España a la PCSD son la lealtad y el compromiso, que se concretan en una participación muy activa, aportando personal, y en la asunción responsabilidades de mando y a través de su contribución con recursos a las misiones y operaciones de la UE. Sin embargo, el propio Muñiz se pregunta por las razones de esta participación, casi siempre poco claras o inexistentes, y considera que lo que falta es una estrategia global que justifique este compromiso. Podría parecer que la relación de España con la PCSD se basa principalmente en la persecución del «objetivo del entorno»³ de una UE más fuerte.

En las páginas siguientes se trata de identificar y analizar las razones de este comportamiento leal y comprometido con la PCSD, y los posibles elementos que pueden explicar tal compromiso, enfocando la seguridad y defensa europeas principalmente desde el punto de vista de la Unión, pero también desde la perspectiva de la OTAN. Para ello, además de los factores políticos clásicos, se pretende analizar otros factores.

Se ha dividido este trabajo en dos partes principales; la primera, en la que se estudian algunos factores históricos que llevan a comprender el particular trasfondo español, lo que conduce al segundo elemento del análisis, profundamente ligado a la historia, que es la cultura de defensa de la sociedad española. Estos dos factores permitirán comprender, de alguna manera, la cultura estratégica nacional, de la que se habla en último lugar, anali-

² La PESD (Política Europea de Seguridad y Defensa), nacida en 1999, pasó a denominarse PCSD (Política Común de Seguridad y Defensa) con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009. A lo largo del documento se utilizará PESD hasta 2009 y PCSD a partir de entonces.

³ Las «metas del medio» podrían traducirse como «metas del entorno» en contraposición a las clásicas «metas de posesión». Se trata de un concepto de Wolfers, que vincula el realismo con el liberalismo, con ciertos matices de institucionalismo, según el cual, la lógica de maximizar el propio poder del Estado a expensas de otros Estados es uno de los dos leitmotiv que guían el comportamiento de la política exterior. El otro serían los «objetivos en materia medioambiental», que se definen como aquellos que no buscan aumentar las posesiones de las naciones a expensas de otras, sino configurar las condiciones más allá de sus fronteras nacionales. La UE hace suya esta idea, huyendo de los juegos de suma cero, de dominar o encerrar a terceros, buscando más bien redefinir la escena internacional entre todos, con medios menos coercitivos.

zando el contenido y la evolución de los documentos estratégicos nacionales más relevantes publicados en los últimos años.

En la segunda parte, más pragmática, se abordarán las contribuciones españolas a la PCSD, principalmente en el marco de las misiones y operaciones, aunque también se incluirá un breve análisis sobre los resultados de las presidencias españolas del Consejo de la UE en materia de PCSD, para terminar con una breve mirada a la contribución de España al desarrollo de capacidades a nivel europeo y de la industria de defensa, como elemento clave para contribuir a la consolidación de una PCSD capaz, eficaz y eficiente.

Se concluye el capítulo con unas conclusiones generales sobre lo conseguido hasta ahora, seguidas de unas breves reflexiones sobre cómo España podría mejorar su contribución a la PCSD, y a la seguridad y defensa europeas.

2 Política de Seguridad y Defensa en España. Una visión europea entendida desde una perspectiva nacional

En mayo de 1982, una España recién entrada en la democracia ingresó en la OTAN, lo que provocó una fuerte fractura social que no se resolvió hasta 1986, cuando un intenso debate político, muy ideológico pero poco pragmático, se cerró con un referéndum. Así, Javier Solana⁴, ministro del primer gobierno socialista que había ganado las elecciones de octubre de 1982, y que durante el periodo 1980-1982 había liderado la campaña socialista contra el ingreso en la OTAN, cambió su postura hacia un utilitarismo que enmarcaba el ingreso en la OTAN como contrapartida a un discurso centrado en la modernización del país, en el «europeísmo» y en el fin del secular aislacionismo español. En esencia, como un paso conveniente hacia la adhesión a la UE.

Formar parte de la OTAN debía interpretarse en el marco del proyecto global de incorporación de España a Europa, elemento clave de la modernización española, y el propio Solana se preguntaba si era posible estar en la Comunidad Económica Europea (CEE) pero no en la OTAN (Muñoz, 2016: 19-49).

En 1986, España ingresó en las Comunidades Europeas y empezó a poner fin a décadas de aislamiento. Se incorporó a la familia de

⁴ Solana fue secretario general de la OTAN (1995-1999) y alto representante para la PESC (1999-2009).

pueblos europeos, con un «europeísmo» indiscutible, pero también con su pacifismo —heredado de la guerra civil— e, incluso, con cierto grado de «antiamericanismo» (Lamo de Espinosa, 2021: 309 y 355)⁵ —heredado del franquismo— que hizo del citado ingreso en la OTAN, condición para la plena incorporación de España al orden internacional, un proceso complejo (Lamo de Espinosa, 2021: 307).

Se ha alcanzado un consenso en política exterior sobre lo que se ha dado en llamar «euroatlantismo»; un «europeísmo» incuestionable y explícito, doblado por un «atlantismo» firme, discreto, aunque a veces vergonzante (Lamo de Espinosa, 2021: 308). Europa, y principalmente la Unión Europea (UE), es la prioridad en política exterior, y ya lo es en política interior. Se mantiene una postura proeuropea, pero no tanto como política exterior, sino más bien como elemento estructurador de la política interior: no se busca ir a Europa, sino que Europa venga: «queremos europeizar España y no españolizar Europa» (Lamo de Espinosa, 2021: 309).

Esta tendencia, unida a una opinión pública poco interesada y claramente distanciada de los temas de seguridad y defensa, que se refleja en la propia clase política, explica en parte la escasa participación española en los procesos de construcción y definición de las políticas europeas de seguridad y defensa, donde se opta más por asumir como propios los intereses estratégicos marcados por Bruselas (que son definidos por otros), que por influir en ellos desde los verdaderos intereses estratégicos nacionales españoles, que están definidos con claridad.

La afirmación de Ortega y Gasset⁶, «Europa es la solución a los problemas de España» era obvia para los españoles de la época, independientemente de su ideología. Europa era el modelo a

⁵ Lamo de Espinosa considera que la relación con Estados Unidos siempre ha sido vista con recelo, con un cierto antiamericanismo político, posiblemente derivado de la suma de varios factores: la guerra hispano-estadounidense de 1898, el apoyo norteamericano a Franco, e incluso importado del antiamericanismo latinoamericano. El antiamericanismo tiende a ser más virulento con las administraciones republicanas que con las demócratas.

⁶ Ortega y Gasset fue un filósofo y ensayista español con una importante obra de enorme influencia en el pensamiento político nacional e incluso europeo durante la primera mitad del siglo XX. Defensor de unos Estados Unidos de Europa, consideraba que la salida de España a su melancolía, ensimismamiento y decadencia, derivada de 1898 (pérdida de sus últimas posesiones, Cuba y Filipinas), pasaba por integrarse en Europa (que era la solución).

seguir, la meta, la identidad deseada y realizada de los españoles, dejar de ser diferentes (Lamo de Espinosa, 2021: 309).

Fuente (2023) señala que, en aquellos años, la geopolítica despertaba poco interés en España, por lo que, en un contexto internacional favorable, España pudo relajar su política de seguridad y defensa durante décadas, en un escenario en el que prácticamente no existían amenazas, los pocos riesgos podían gestionarse con facilidad y las carencias de capacidades serían suplidas por otros. La prioridad era la integración en Europa, y con una opinión pública poco concienciada con las necesidades de seguridad (pero que se resolvían en el marco de la seguridad euroatlántica), el país optó por mantener un perfil bajo para sumarse a la mayoría, lo que le permitió durante años optar por la paz y dejar los cañones a un lado (Fuente, 2023), lo que se refleja en las bajas cifras de gasto en defensa durante estas décadas.

2.1 Panorama histórico de la defensa y la seguridad en España

Retrocediendo en el tiempo, Jordi Marsal (2016) aporta algunas reflexiones históricas interesantes que ayudan a entender la relación de la sociedad española con los temas de seguridad y defensa, y su introspección en política exterior.

Argumenta que España es un país donde la percepción de amenaza directa contra el territorio ha sido tradicionalmente muy débil. Durante la Edad Media y la Reconquista (la lucha entre cristianos y musulmanes), se desarrolló en el país un «espíritu de frontera» y, una vez concluida esta última, se buscaron nuevos horizontes en el extranjero, en el Mediterráneo y, más tarde, en América. Durante el periodo de los Austrias (siglos XVI y XVII), la posibilidad de una amenaza directa creíble sobre el territorio nacional era remota, y la conquista de América fue una empresa muy distinta a las guerras europeas de la época, aunque la decadencia de los Habsburgo llevó a España a un repliegue defensivo y a un ensimismamiento, con protagonismo de los conflictos internos (como la separación de Portugal, en 1640). Posteriormente, la España de los Borbones (del siglo XVIII en adelante) transformó la visión imperial expansiva (Habsburgo) en defensiva, tratando de preservar el Imperio en América.

La guerra de la Independencia (1808-1814), aunque principalmente fue una lucha contra el invasor napoleónico, también tuvo elementos de guerra civil (absolutistas contra la revolución democratizadora). Es el punto de inflexión en el que se hace patente la

pérdida de protagonismo de España como actor global internacional (Marsal, 2016). Si, por un lado, fue la última gran guerra librada por España contra un enemigo exterior para defender su territorio, también supuso la pérdida de la mayor parte de su Imperio ultramarino y de su relevancia en el concierto internacional⁷.

Como consecuencia, durante el siglo XIX cobraron protagonismo los llamados espadones⁸, y el Ejército se implicó en conflictos civiles (tres guerras carlistas) ante la ausencia de amenazas para el territorio, mientras los ejércitos europeos seguían luchando contra enemigos exteriores. Hubo una tendencia a replegarse sobre los propios, a ensimismarse en los problemas, al aislamiento paulatino de la dinámica europea, lo que se convirtió en tendencia hasta el último cuarto del siglo XX. La política exterior quedó relegada a segundo plano frente a las cuestiones internas.

A principios del siglo XX, las conquistas del norte de África provocaron corrientes pacifistas y antimilitaristas. El ejército se convirtió en un instrumento de orden público interno. Tras la Segunda República (1931-1936), estalló la guerra civil (1936-1939), que dejó profundas heridas y dio lugar a la dictadura del general Franco. El ensimismamiento, el aislamiento y el aislacionismo condicionaron la visión del mundo, la política exterior y la política de defensa del nuevo régimen. Se estableció la idea de un poder militar autónomo del poder civil (Marsal, 2016).

Doscientos años de guerras civiles, sin agresiones externas al territorio, y con el protagonismo de los militares en los asuntos políticos internos, han perfilado una cultura y percepción muy particular de los asuntos de defensa en la población española, cuanto menos bastante distinta a la de vecinos europeos.

2.2 «Cultura de seguridad y defensa» en España

Analizar el nivel de cultura de defensa de la población española, y la propia cultura estratégica del país (Marsal, 2016)⁹ debe permi-

⁷ España, a pesar de su pasado, no fue un actor importante en el Congreso de Viena de 1815.

⁸ Por «Espadones» se entiende militares de alto rango que asumían cargos políticos y participaban en pronunciamientos.

⁹ Según Marsal, la cultura de seguridad y defensa forma parte de la cultura política de un país y está formada por las percepciones individuales y colectivas de lo segura que es su sociedad y de los riesgos y amenazas que pueden existir, así como de la forma de responder a ellos. En cuanto a la cultura estratégica que expresa, entre otros elementos, las preferencias sobre el uso de la fuerza, la forma de resolver los conflictos,

tir entender mejor la postura en materia de seguridad y defensa nacional, particularmente en el marco de la PCSD.

Se puede afirmar que existe poca «cultura de defensa» en España, debido principalmente a que no se percibe ninguna amenaza directa contra el territorio, a lo que se suman factores históricos como los dos siglos mencionados, donde el componente militar ha sido protagonista en la política interna, donde las únicas guerras en las que ha participado España han sido guerras civiles, y donde los militares han ejercido tareas de gobierno a través de dictaduras, lo que ha derivado en complejas relaciones entre civiles y militares y en las propias percepciones de la población sobre los militares (Marsal, 2016). En los párrafos siguientes, se muestra que los estudios sociológicos nacionales concluyen que los asuntos de defensa son muy respetados, pero, a distancia, ni interesan ni cuentan con el apoyo mayoritario de la población, todo lo cual tiene implicaciones en la agenda política, donde, en consecuencia, estos asuntos no tienen una alta prioridad.

Para paliar esta realidad, el Ministerio de Defensa puso en marcha en 2002 un Plan Director de Cultura de Defensa con la idea de implicar y acercar estos temas a la sociedad. A pesar de haber logrado algunos avances, las investigaciones realizadas desde entonces muestran que el nivel de cultura de defensa entre la población española sigue siendo bastante bajo (Marsal, 2016). En 2021, como resultado de los documentos estratégicos más relevantes del momento¹⁰, y con la idea de enfatizar el carácter más integral y amplio del concepto de seguridad, se puso en marcha una nueva iniciativa más amplia, el Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional, del que aún no hay resultados (Doñate, 2021).

2.2.1 ¿Qué dicen los estudios sociológicos sobre la cultura de defensa española?

En relación con lo que piensan los ciudadanos españoles, el IEEE ha realizado unos estudios¹¹ sobre la Defensa Nacional y las

las áreas geopolíticas prioritarias para los intereses nacionales o las alianzas más adecuadas para defenderlos. Este último se considera un concepto que no es inalterable, que evoluciona.

¹⁰ Ley de Seguridad Nacional de 2015, y las Estrategias de Seguridad Nacional de 2017 y 2021

¹¹ Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/ESociologicos/2016/CIS_XI_Encuesta_Sep2015.pdf

Fuerzas Armadas, analizando durante años (cada dos años entre 1997 y 2017) diversos estudios sociológicos¹². Los principales resultados y tendencias muestran una valoración positiva de las Fuerzas Armadas, bastante estable a lo largo de la serie, pero, por otro lado, un bajo nivel de interés de la sociedad española por los asuntos relacionados. Sin embargo, existe un apoyo mayoritario a su participación en misiones internacionales de paz y humanitarias, lo que mejora la imagen de las Fuerzas Armadas, y los propios ciudadanos consideran que lo anterior repercute en un aumento de la confianza en el país y de su peso en la política internacional. En esencia, mejoran la imagen de la nación.

Durante muchos años, la mayoría de los españoles consideraron que el gasto en defensa era excesivo¹³, aunque eran conscientes de que era inferior al de otros países del entorno (casi la mitad de los encuestados no tenía opinión sobre este aspecto, lo que confirma la despreocupación de los ciudadanos por estos temas). Sin embargo, en los últimos años, y sobre todo a raíz de la guerra de Ucrania, los españoles apoyan casi mayoritariamente (tres de cada cuatro) mantener o aumentar el presupuesto militar, mientras que algo más del 10 % está en contra¹⁴.

En general, durante muchos años, y aún hoy, apenas se percibe la existencia de una amenaza exterior, y solo un pequeño porcentaje¹⁵ considera que algún país podría ser una amenaza militar para España (esencialmente Marruecos o los países árabes), consolidándose la idea de que la zona de mayor riesgo para la seguridad es el norte de África y el Sahel. Rusia, a raíz de la guerra de Ucrania y a pesar de la lejanía geográfica del conflicto, empieza a generar en la actualidad gran preocupación entre españoles y políticos.

Un estudio de la Fundación Alternativas (2022) confirma en gran medida lo anterior; el escaso interés de la población por los temas de seguridad y defensa. El terrorismo se considera la principal amenaza, y la inestabilidad en el norte de África y el

¹² Realizado por el CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) durante muchos años (de 1997 a 2017) y posteriormente por otros encuestadores.

¹³ Esta parte del gasto tiene un sesgo político, ya que el 67 % de los que se definen de izquierdas lo consideran alto, mientras que el 40 % de los que se definen de derechas lo consideran bajo.

¹⁴ Encuesta realizada por la OTAN, cuyos resultados se incluyen en el informe del Secretario General de la OTAN 2023, p. 51. [Consulta: 18 de marzo de 2024]. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/3/pdf/sgar23-es.pdf

¹⁵ Entre el 25 % y el 30 % de los encuestados.

Sahel preocupan más que el poder y la influencia de China, Rusia o Estados Unidos. Sin embargo, en relación con las capacidades y el gasto en defensa, hay un cierto cambio de rumbo: se considera que España debe reforzar sus propios recursos, independientemente de sus alianzas en defensa, aunque ello suponga un mayor gasto.

En lo relativo a las alianzas, la UE se considera la organización más capacitada para proteger a los ciudadanos, por encima de la OTAN. Crece el apoyo a la creación de una brigada común europea y a que España abogue por una Europa de la Defensa. Consciente de la importancia de la OTAN, se considera que la UE debe asumir un mayor papel e independencia en materia de seguridad, y la idea de crear unas Fuerzas Armadas unificadas de todos los Estados miembros de la UE cuenta con un considerable apoyo entre la población.

Los resultados de todos los estudios consultados son bastante homogéneos y estables a lo largo del tiempo, y confirman los sesgos antes mencionados. Los ciudadanos respetan a las Fuerzas Armadas, pero se mantienen distantes y se interesan poco por las cuestiones de seguridad y defensa. Se apoyan las misiones en el extranjero, especialmente las humanitarias, que se consideran un valor añadido a la política internacional. En cuanto a las organizaciones de seguridad y defensa, existe una clara preferencia por la UE (poder blando) y la PCSD como proveedor de seguridad, aunque conscientes de la necesidad de la OTAN (poder duro), en línea con el tradicional «euroatlantismo». En cualquier caso, mayor simpatía por la opción europea.

En línea con este sentimiento, es relevante destacar los resultados de una encuesta muy reciente (febrero de 2024)¹⁶ de Bertelsmann Stiftung en la que, a la pregunta de si la UE necesitaba una defensa común, una rotunda mayoría está a favor de una política común de Defensa de la UE, con España a la cabeza (94 %), de los siete Estados miembros encuestados (los otros son Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos y Polonia), respaldando la iniciativa, siendo los principales partidos de centroderecha y centroizquierda los que más la apoyan (98 %), mientras que los de extrema derecha y extrema izquierda son los que menos.

¹⁶ Ver: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/the-war-and-the-vote> <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/spain-the-war-and-the-vote>

La falta de una percepción de amenaza clara de una posible agresión desde el exterior (en línea con la historia) es constante en todos los estudios, pero, si la hubiera, se cree que lo más probable es que procediera del norte de África o del Sahel. Cabe señalar que, en general, en caso de manifestarse esta amenaza, no existe plena confianza en contar con el apoyo ni de la UE ni de la OTAN, lo que se menciona en los distintos documentos estratégicos¹⁷ como «amenazas no compartidas», aquellas que se perciben y que España deberá afrontar de forma autónoma.

Esto último permite interpretar la participación española tanto en la PCSD como en la OTAN, por un lado, como una contribución al fortalecimiento de la seguridad y capacidad global de defensa (pero no en todos los casos), mientras que, por otro, se trata de una especie de cuota a pagar por pertenecer a Europa, para salir del histórico aislacionismo y ensimismamiento español (a pesar de la falta de confianza en recibir apoyo en todos los casos, especialmente en los de «amenaza no compartida»).

2.3 La «cultura estratégica» de España en las últimas décadas

Muchos autores consideran que la cultura estratégica española es escasa y, en todo caso, muy insuficiente. Baqués y Fojón (2023: 33) consideran que España carece de mentalidad estratégica, lo que implica una falta de cultura estratégica. Por ello, lo habitual es seguir los acontecimientos, lo que conduce a una actitud reactiva, y admitir que lo que decidan los socios y aliados es bueno para el país.

Jordán (2023: 74-78) considera que es difícil encontrar un documento que explicita los intereses estratégicos españoles. Aunque un rasgo distintivo de la acción exterior española es la apuesta por el europeísmo, presente en la mayoría de los documentos, las escasas referencias a la acción exterior y a la defensa pueden interpretarse como que ambas políticas o no son relevantes o que se asumen los postulados que vienen de Bruselas, cuando se debería tener mayor proactividad y defender los intereses nacionales. Describe la cultura estratégica como localista, que

¹⁷ Directiva Política de Defensa. (2020). [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-politica-Defensa-2020.pdf>; o el propio Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas. (2021). [Consulta: 2025]. Disponible en: https://emad.defensa.gob.es/Galerias/emad/files/CEFAS_2021.pdf

presta poca atención a las variables inherentes a la acción exterior, relegando la defensa a un papel secundario, limitado a las operaciones militares que no implican el uso de la fuerza (Jordán, 2023: 79-80).

Puede decirse que este ensimismamiento limita para desarrollar una sólida cultura estratégica, favorecida, además, por la falta de interés de los ciudadanos y de la clase política, a pesar de la privilegiada situación geopolítica de España.

En cualquier caso, es necesario considerar los denominados documentos políticos¹⁸, su contenido y su evolución a lo largo de los últimos veinticinco años (desde el nacimiento de la PCSD), como fuentes primarias para comprender e interpretar el nivel de cultura estratégica de España. No se tienen en cuenta los discursos políticos de alto nivel porque han sido escasos y, en general, poco relevantes para la PCSD.

Se asume la jerarquía doctrinal defendida por Muñiz (2013: 91-101), donde la Estrategia de Seguridad Nacional se sitúa en el nivel más alto (Presidencia del Gobierno); las Directrices de Defensa Nacional, Libro Blanco y Revisiones Estratégicas de Defensa se sitúan en un segundo nivel, donde también se incluye la Estrategia de Acción Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores, y en un tercer nivel, se abarcan las Estrategias Militares, que apenas se mencionarán. Se debe ser conscientes de que, no en vano, autores como Arteaga (2022) consideran que existe un cierto caos normativo, y que la proliferación de estrategias sin ordenarlas jerárquicamente dificulta la alineación de fines, modos y medios, ya de por sí poco definidos en los propios documentos, como se explica en los párrafos siguientes.

En cualquier caso, se aborda la evolución de estos documentos, no en orden jerárquico, sino con un cierto desorden, buscando un equilibrio entre contenido, importancia y el momento en que han sido publicados.

La cronología de los distintos documentos estratégicos de los últimos treinta años se detalla en la figura 1).

¹⁸ Documentos de nivel estratégico. Para este estudio se mencionan las Estrategias de Seguridad Nacional, las Estrategias de Acción Exterior, las Directivas de Defensa Nacional, la Revisión Estratégica de Defensa (2003) y el Libro Blanco de Defensa (2000), las Directivas de Política de Defensa y el Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas (nivel de estrategia militar).

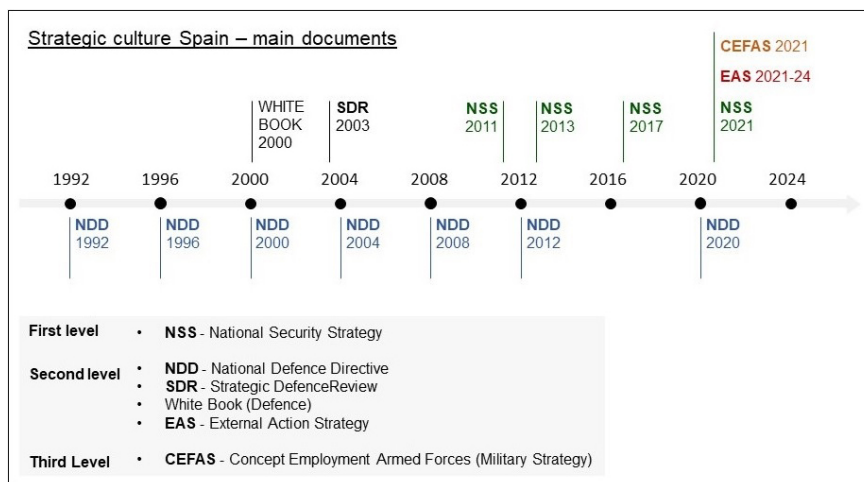


Figura1. Principales documentos estratégicos nacionales españoles (1992-2023). Fuente: realizada por el autor

2.3.1 Directiva de Defensa Nacional¹⁹ (DDN); de 1992 a 2020

La DDN es el documento en el que el Gobierno establece las líneas de actuación y los objetivos del Ministerio de Defensa para cada legislatura. Suele publicarse cada cuatro años (se hace desde 1980) al inicio de la legislatura y es el documento de planificación de defensa al más alto nivel. Después de la Ley Orgánica de Defensa Nacional²⁰, ocupa el lugar principal en la política de defensa.

Habría que remontarse al menos a los años noventa, donde la DDN de 1992, que pone de manifiesto el cambio de escenario estratégico derivado del colapso de la URSS, muestra ya un fuerte carácter «europeísta», abriendo la puerta a contribuir con especial atención al desarrollo de la dimensión europea de la seguridad y la defensa, aunque también subraya la importancia de la contribución a la seguridad y defensa colectivas en el marco OTAN. Las Directivas de 1996 y 2000, bajo el mandato de gobiernos de centroderecha, mantienen la misma línea de «europeísmo», aunque tienen un acento «atlantista» algo más fuerte, que ha sido la tendencia de estos gobiernos. En cualquier caso, se mantiene un cierto consenso de los dos grandes partidos políticos por el «euroatlantismo», con matices.

¹⁹ Véase: <https://www.defensa.gob.es/defensa/politicadefensa/directivadefensa/>

²⁰ Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/LO-defensa-nacional-2005.pdf>

La DDN de 2000 es especialmente relevante, ya que reconoce la creciente importancia de la UE en materia de seguridad y defensa (tras el nacimiento de la PESD en 1999) y destaca el objetivo de contribuir a las misiones de gestión de crisis en las organizaciones internacionales de seguridad y defensa²¹. También se fija el objetivo de elaborar una Revisión Estratégica de la Defensa para integrar la defensa española en el marco de la seguridad compartida con los socios y aliados, determinar las capacidades militares necesarias²², y apoyar los procesos de establecimiento de estructuras políticas y militares europeas. Sin perder el «atlantismo» español, hay una clara apuesta por una dimensión europea en seguridad y defensa.

En 2003, a raíz de la guerra de Irak, aparecieron fisuras (pero no una ruptura) en el consenso sobre seguridad y defensa entre las fuerzas políticas. Las DDN correspondientes a 2004 y 2008, con gobiernos de centroizquierda, hicieron más hincapié en el «europeísmo», en detrimento del «atlantismo». La primera²³ destaca el terrorismo como amenaza transnacional²⁴ y, en línea con la Estrategia Europea de Seguridad (EES) aprobada unos meses antes, se defiende activamente el multilateralismo centrado en Naciones Unidas. Se destaca a Europa como principal zona de interés, se promueve una auténtica PESD y se declara el apoyo a las iniciativas en favor de una defensa común y de las capacidades europeas para intervenir de forma activa y autónoma. Sin embargo, a pesar de las tensiones políticas (sobre todo, con EE. UU. tras la retirada de Irak), la realidad es que este fuerte «europeísmo» sigue conviviendo con una sólida relación transatlántica, y se argumenta que una Europa fuerte fortalece la relación.

²¹ En esos años, y en el marco del nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, adoptado en 1999 en la Cumbre de Washington, la OTAN no tiene realmente tareas de disuasión y defensa, y se centra, hasta cierto punto, en competencia con la UE y la recién creada PESD, en tareas de gestión de crisis.

²² En 1999, el Consejo Europeo de Helsinki estableció los Objetivos Militares de la PCSD.

²³ Hay que tener en cuenta que la DDN de 2004 se publicó después del cambio de gobierno, tras las elecciones celebradas tres días después de los atentados del 11M en Madrid, y que ello marcó un importante cambio de rumbo en política exterior, especialmente en las relaciones con EE. UU., que pasó de un sólido apoyo a la coalición en la guerra de Irak (2003), a la retirada de las tropas y a la orientación de la posición nacional hacia un fuerte «europeísmo», en aquel momento liderado por el frente francoalemán.

²⁴ Unos meses antes, los atentados del 11 de marzo en Madrid habían matado a casi doscientas personas.

Cabe señalar que se importan algunas de las ideas contenidas en la Estrategia Europea de Seguridad (EES) de 2003 y se hacen propias (España aún no tenía Estrategia de Seguridad Nacional, para lo que habría que esperar hasta 2011), en lugar de influir en el contenido de las estrategias europeas desde Madrid. La EES, que solo trata de la seguridad y no aborda la defensa, es bien recibida por las autoridades nacionales, ya que aboga por una Europa de poder blando, que también es bien aceptada por la opinión pública.

Esta influencia, o cierto «seguidismo» hacia las políticas de seguridad y defensa procedentes del exterior, que ha sido recogida por diversos autores (Fernández, 2023: 122-126), denota la mencionada falta de una cultura estratégica clara, con una evidente predisposición a «importar» los objetivos estratégicos de Bruselas, en lugar de influir en ellos. Esta tendencia continuó en los años siguientes, en un escenario en el que España volvió a decantarse por la política interior, como consecuencia de la crisis económica de 2008 y del debate político interno cada vez más polarizado, relegando la seguridad y la defensa a un segundo plano. Las decisiones de Bruselas fueron asumidas sin contribuir muy de forma activa a su diseño, aunque España siguió participando en misiones y operaciones, y cumplió lealmente sus compromisos.

La DDN de 2008 es una continuación del anterior, y el elemento más novedoso es que identifica la necesidad de elaborar una Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) —que aún no existía—, pero que no vería la luz hasta 2011.

En 2012, con un nuevo Gobierno de centroderecha, se aprobó una nueva Directiva de Defensa Nacional que, sin abandonar un fuerte «européismo», enfatizaba la defensa colectiva en el marco OTAN y subrayaba la necesidad de priorizar las capacidades militares para hacer frente y disuadir «amenazas no compartidas». Abordaba la necesidad de revisar la recién aprobada Estrategia de Seguridad Nacional (lo que se haría en 2013), y de abordar una nueva Revisión Estratégica de la Defensa (la primera y única se había publicado en 2003).

Como consecuencia de la creciente tensión política interna, no se aprobaría ninguna nueva DDN hasta 2020 (saltándose 2016), lo que confirma la escasa importancia de la seguridad y la defensa, no solo para la población, sino también para la clase política, una vez más «ensimismada» en los asuntos internos. Además, finalmente no se abordó la nueva Revisión Estratégica de la

Defensa²⁵, a pesar del cambio radical del escenario estratégico, desde el unipolar de principios de siglo, centrado en el multilateralismo, al actual, más realista, con una vuelta a la competencia entre grandes potencias.

La última DDN, en vigor, fue aprobada en 2020, de nuevo con un gobierno de izquierdas, que, sin olvidar a la OTAN, ahondó en una retórica profundamente europeísta, con menciones a la Estrategia Global de la UE (2016), y a profundizar en la «Europa de la Defensa»²⁶ (concepto no definido en el documento), proceso que servirá para complementar las capacidades de la OTAN, que se considera serán más sólidas con un componente europeo más cohesionado y capaz. Entre las líneas de actuación identificadas, se considera que el progreso de la PCSD debe ser el eje principal de los principios y valores, por lo que se pretende mantener un alto nivel de compromiso e iniciativa en sus distintos instrumentos²⁷, al tiempo que se mantiene el compromiso de contribución solidaria en el marco OTAN.

Se cita esencialmente a la alianza como «fundamento importante de nuestra defensa colectiva», y se habla sobre todo de la contribución de España a la OTAN, pero no de lo que la OTAN puede aportar a la defensa nacional (se trata de defender de manera colectiva a los aliados y de que ellos defiendan a España), pero la sensación de que no existe ninguna amenaza exterior permanece en el imaginario español, y prueba de ello es que la reacción ante una agresión contra la población, el territorio o los intereses nacionales no está claramente descrita en la DDN, ni en la propia ESN. Centrados en la prevención de conflictos, en la contención de amenazas y en acciones que contribuyan a la paz (Pérez, 2020).

²⁵ Se había propuesto en la DDN de 2012. En 2024 aún no se ha hecho y no hay planes para hacerlo.

²⁶ El concepto de Europa de la Defensa es una idea poco explicada a nivel nacional y sujeta a diversas interpretaciones, que incluye principalmente el desarrollo de las capacidades militares y de la industria europea de Defensa (respondería al cómo) y que, junto con la «autonomía estratégica», genera un marco difuso y ambiguo debido a las muy diversas interpretaciones de los países. En este sentido, sería deseable definir claramente la posición a nivel nacional, y si esta «Europa de la Defensa» y «autonomía estratégica» se orientan esencialmente a la gestión de crisis y a tareas de seguridad cooperativa, como parece interpretarse de los diferentes textos nacionales, o si se busca algo más, abarcando la defensa del propio territorio europeo, como pueden defender otros países.

²⁷ Misiones y operaciones PCSD, CEP, cooperación industrial y tecnológica y participación en instrumentos financieros, entre otros.

De toda la serie DDN, que es, no debe olvidarse, un documento de Defensa, puede concluirse que existe un consenso razonablemente sólido y pragmático en torno al «europeísmo-atlantismo», una cuestión que en cualquier caso no ocupa un lugar destacado en la agenda política. Mientras que los gobiernos de centroizquierda ponen más énfasis en el «europeísmo», a veces ocultando el «atlantismo» sin desautorizarlo de manera formal, los gobiernos de centroderecha buscan un equilibrio más equitativo, aunque ambos subrayan la necesidad de buscar la complementariedad entre la UE y la OTAN en cuestiones de seguridad y defensa.

2.3.2 Libro Blanco de la Defensa (2000)

En el año 2000, España completó un ejercicio de reflexión sobre la defensa y las Fuerzas Armadas en forma de Libro Blanco²⁸, en el que se analizaban todos los cambios que se habían producido en los últimos años y se formulaban recomendaciones sobre el futuro de la política de defensa y de las Fuerzas Armadas. Hay que destacar el segundo capítulo, que hace hincapié en el compromiso del nuevo Concepto Estratégico de la Alianza (Washington, 1999) con el desarrollo de una Identidad de Defensa Europea dentro de la OTAN, y con una capacidad de Defensa Europea. Eran los tiempos del presidente Aznar, con una recién nacida PESD, donde el «atlantismo-europeísmo» tenía un marcado acento proestadounidense. Este ejercicio no se ha vuelto a realizar, ni está previsto un nuevo Libro Blanco.

2.3.3 Estrategias de Seguridad Nacional (ESN); de 2011 a 2021

Aunque es el documento principal y de más alto nivel en el ámbito nacional se analiza en segundo lugar porque no es hasta 2011, con un retraso importante respecto a los aliados, e incluso ocho años después de la propia EES, cuando España publica su primera ENS, que reafirma esta escasa cultura estratégica nacional.

La ESN 2011²⁹ es el primer documento que aborda la seguridad y la defensa de forma integral, implicando a todas las administraciones del Estado, y no solo al Ministerio de Defensa, como hacen

²⁸ Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/libro-blanco-defensa-2000.pdf>

²⁹ Véase: <https://www.lamoncloa.gob.es/documents/9BED-CF7A-estrategiaespanoladeseguridad.pdf>

las DDN, y donde el propio título, «Responsabilidad de todos», subraya este compromiso. El objetivo es que la estrategia logre el consenso político que facilite la pertenencia responsable y activa a las Organizaciones Internacionales (OI) más importantes que han contribuido a la seguridad y defensa de España (Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2011).

Esta primera estrategia nacional toma como referencia a la UE en términos de identidad e influencia, y se basa de forma clara en la EES, que podría considerarse su guía conceptual³⁰, citando como principios de la acción internacional, por este orden: el marco europeo, el multilateralismo, la legitimidad y la legalidad internacional, la construcción de la paz, la protección de los civiles y la responsabilidad de proteger. Los intereses estratégicos que cita³¹ son básicamente los mismos que los identificados en la propia estrategia europea, que confirma que Madrid sigue a Bruselas.

Las referencias a la OTAN y a su nuevo Concepto Estratégico (Lisboa, 2010), aunque escasas, también son sólidas y constructivas. Define a la OTAN como la mayor alianza intergubernamental de defensa central para la seguridad de la región euroatlántica, reafirma su ámbito de actuación regional y subraya que su actuación fuera de las fronteras tradicionales de la OTAN debe ser excepcional (frente al carácter global que defienden otros aliados).

La influencia de Solana puede interpretarse en esta búsqueda de un equilibrio entre un europeísmo posmoderno³² que refleja

³⁰ El documento es el resultado de un grupo de trabajo dirigido por Javier Solana, que acababa de dejar su cargo de alto representante para la PESC en 2009, y que participó activamente en la redacción de esta primera estrategia nacional, de marcado acento europeísta, pero en el marco de un europeísmo atlántico, de un consenso que intenta recuperarse tras unos años (desde 2004) de cierto antiamericanismo.

³¹ En la p. 14, dice: «También tenemos intereses estratégicos, que atañen a la consecución de un entorno pacífico y seguro: la consolidación y el buen funcionamiento de la UE, el establecimiento de un orden internacional estable y justo de paz, seguridad y respeto de los derechos humanos, la preservación de la libertad de comercio y comunicaciones, y unas relaciones constructivas con nuestra vecindad».

³² Robert Cooper define el Estado posmoderno como aquel que surge del colapso del Estado moderno (construido sobre el concepto de «Estado-nación», en el que el Estado tiene el monopolio exclusivo del uso de la fuerza) y, aunque parezca paradójico, deriva hacia una situación de mayor orden. Considera que es el caso de la Unión Europea, nacida del Tratado de Roma, donde se creó un nuevo orden a partir de los fracasos del anterior, basado en el Estado moderno. Este nuevo orden no se basa en el equilibrio de poder, ni hace hincapié en la soberanía ni en la separación entre asuntos internos y

la obra de Cooper (2003: 16-37), que está en el ADN de la EES y donde prevalece el poder blando, pero que, al mismo tiempo, pretende ser compatible y complementario con un «atlantismo», más orientado hacia los Estados modernos y las teorías realistas, que se defiende como necesario.

Aunque tiene la virtud de ser el primero, el documento tiene carencias, como la ausencia de una definición del propio concepto de seguridad nacional, pero, sobre todo, porque no logra el consenso deseado, ya que se revisa en solo dos años (tras el cambio de Gobierno a finales de 2011), cuando lo normal hubiera sido cinco años.

En mayo de 2013 se publicó la segunda ESN³³, un documento que mejoraba el anterior y lograba algo más de consenso, pero que seguía presentando notables carencias, como el hecho de que no detallaba los intereses nacionales a proteger, lo que metodológicamente sería un elemento esencial en cualquier estrategia de seguridad³⁴. En cuanto a la política a desarrollar en relación con Europa, se observa una continuidad. El discurso posmoderno de la EES sigue ocupando un lugar central.

En diciembre de 2017³⁵, se revisó la Estrategia de 2013 por razones de tiempo (después de casi cinco años), debido a la aprobación de la Ley de Seguridad Nacional en 2015 y, sobre todo, a la evolución e importantes cambios en el panorama geopolítico nacional e internacional (Ballesteros, 2017). El nuevo documento subraya la posición geoestratégica de España, a la que otorga una identidad europea, atlántica y mediterránea en un mundo globalizado, lo que le obliga a ser un miembro relevante y fiable tanto de la OTAN como de la UE (Ballesteros, 2017). En este último ámbito, destaca la participación en las seis operaciones militares

relaciones internacionales. Sustituye los equilibrios de poder basados en la fuerza y la desconfianza por una seguridad construida sobre la confianza mutua, la transparencia y una moral y unos principios comunes, que se aplican tanto a las relaciones internacionales como a los asuntos internos.

³³ Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/Estrategia_Seguridad_Nacional_2013.pdf

³⁴ Se estima que ya estaban incluidos en la DDN de 2012, aunque solo era para Defensa y no para Seguridad. García Malo de Molina (2014: 221), en su tesis doctoral, Comparativa entre la ESN 2011 y 2013, y las de nuestro entorno, afirma que no están claramente establecidas, aunque se puede inferir que incluyen la libertad, la democracia y el respeto a la dignidad del ser humano.

³⁵ Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/presidenciadel_gobierno/Documents/2017-1824_Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN_Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN_doble_pag.pdf

de la PCSD en la actualidad³⁶ (que se valora como un esfuerzo mayor del que debiera) y que, junto con Francia, Alemania e Italia, España es el principales impulsores de la Estructura Permanente de Cooperación³⁷ (CEP), que marca el camino hacia una mayor integración de la PCSD, cooperando en el desarrollo de capacidades militares a nivel europeo.

El documento hace una clara referencia al ámbito de la defensa nacional, a «asegurar la defensa de la soberanía e integridad de España y la protección de su población y su territorio frente a cualquier conflicto o amenaza procedente del exterior», mucho más específica que en anteriores estrategias, y añade a la Estrategia de 2013 la idea de «asumir un papel activo en el relanzamiento de la PCSD de la UE y reforzar la diplomacia de defensa, en particular con los países vecinos».

Finalmente, en 2021, tras un nuevo cambio de gobierno en 2018, se publicó una nueva ESN³⁸, en vigor, relevante (Dacoba, 2022) ante los vertiginosos cambios producidos en el escenario internacional³⁹. Aunque continúa las líneas maestras de los anteriores, retoma ese acento profundamente europeísta, destacando el papel de España como «miembro importante» en la UE y firme defensor de los avances en la construcción europea. Se promueve un multilateralismo reforzado y la autonomía estratégica europea⁴⁰, complementados por un mayor papel de la OTAN.

En conclusión, puede decirse que las ESN, aunque llegan tarde y solo se publican desde 2011, son documentos de referencia que fijan objetivos (aunque a veces de forma difusa), áreas de interés e identifican riesgos y amenazas para la seguridad nacional, aunque, en general, todo queda a un nivel más bien declarativo. Tienen importantes deficiencias, como no definir de manera clara los intereses estratégicos nacionales, no articular coherentemente fines-vías-medios (Jordania 2023: 77), y una tendencia

³⁶ Realiza, asimismo, un gran esfuerzo en el marco OTAN, ya que el 8.º presupuesto, era (en esa fecha) el 5.º contribuyente a las operaciones.

³⁷ Véase: <https://www.CEP.europa.eu/>

³⁸ Página no encontrada | Sitio oficial del Departamento de Seguridad Nacional.

³⁹ Potencias resurgentes como China y Rusia, el papel de Estados Unidos en el mundo, el debilitamiento del multilateralismo, las perspectivas demográficas, la aparición de nuevos actores no estatales, así como la pandemia de la Covid.

⁴⁰ En este ámbito de autonomía estratégica, hay dos líneas de actuación: promover un liderazgo decisivo en la formulación y desarrollo de la PCSD, y contribuir al fortalecimiento de las capacidades estratégicas autónomas de la UE, incluyendo la construcción de la Europa de la Defensa y el desarrollo de capacidades industriales y tecnológicas.

a utilizar ideas y conceptos importados de las estrategias europeas. Simón (2023) considera que España debe convencerse de que puede jugar un papel proactivo en la arena internacional y que debe superar el reflejo normativista y «seguidista», «dejar que Europa piense por España», que a menudo ha caracterizado en política exterior, y reconciliarse de forma definitiva con el concepto de interés nacional.

En general, e independientemente del gobierno, se mantiene un equilibrio entre la seguridad europeísta, que es más «poder blando», y la disuasión y defensa que es más «poder militar» y de naturaleza «atlantista». En cualquier caso, existe una clara preferencia generalizada por la primera, más acusada en los gobiernos de centroizquierda, que, en línea con lo analizado en relación con la conciencia de defensa nacional, y a pesar de la falta de cercanía e interés entre los ciudadanos y sus Fuerzas Armadas (incluyendo sus actividades), el discurso postmoderno y más amable de la UE, de la PCSD, es más aceptado por la opinión pública⁴¹, que ve con muy buenos ojos la participación en misiones humanitarias y de gestión de crisis en el exterior.

Fernández (2023: 123-124) recuerda que la diferencia de actitud de España hacia la UE y la OTAN deriva de causas internas: mientras que siempre ha existido un consenso político y social hacia la UE, la OTAN ha generado disensiones entre la clase política y también es más contestada a nivel de opinión pública. Mora (2015: 50-51) recuerda que la «magia europea» hace más apetecible la PCSD para España, donde, por razones históricas, los españoles tienen una relación enrevesada con los asuntos militares, asociada a la seguridad y defensa occidentales, que no es reconocida por una parte importante de la sociedad civil.

En este contexto, la PCSD es, en cierto modo, una excepción, ya que tiene «sabor europeo», lo que da a los gobiernos un margen de maniobra que apenas existe en ningún otro marco de defensa y, como consecuencia, se traduce en un alto nivel de ambición de

⁴¹ En una reciente encuesta de la Fundación Alternativas sobre la cultura de defensa en España, en la que cabe destacar que seis de cada diez ciudadanos aún se consideran poco o nada informados sobre temas de defensa y seguridad nacional, el 60 % cree que España debe seguir contando con la OTAN como garante de la seguridad y la defensa, mientras que el 75 % aboga por una UE más independiente (no autónoma) en materia de seguridad. En cuanto a la protección de los ciudadanos, el 25 % considera que la UE es la institución más capacitada, seguida de la OTAN, con un 18 %, y el propio Estado español, con un 12,6 %. Disponible en: <https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2022/07/1cad52dd91f14a0e0e26bdd730cbab46db.pdf>

la PCSD. En la misma línea, Arteaga (2015: 51-52) argumenta que España no tiene vocación de actor global y que delega este papel en la UE, especialmente en la gestión de crisis, y subraya que la PCSD contribuye a legitimar la política de defensa española, una política que cuenta con escaso apoyo interno.

2.3.4 Revisión Estratégica de la Defensa (RED). Un ejercicio de 2003 que no ha tenido continuidad

Aunque se realizó hace más de veinte años, la referencia a la RED de 2003 es obligatoria. Como se ha señalado anteriormente, el objetivo de la DDN 2000 era llevar a cabo una Revisión Estratégica de la Defensa para integrar la defensa española en el marco de la seguridad compartida con los socios y aliados, y determinar qué capacidades militares eran necesarias. No hay que olvidar que el proyecto nació en 2003, en los primeros años de la PESD, años de optimismo institucional⁴² en Bruselas en política de seguridad y defensa, cuando el entorno estratégico tendía a la unipolaridad, el multilateralismo era el protagonista y la competencia entre grandes potencias parecía algo del pasado. Este ejercicio de revisión permitió abordar una reestructuración organizativa de las Fuerzas Armadas, buscando hacerlas más operativas, más conjuntas, y, sobre todo, buscando la interoperabilidad con socios y aliados.

Aunque puede considerarse un éxito, al menos a nivel teórico, su aplicación no lo fue tanto, ya que a la falta de consenso político, materializada en el brusco cambio de gobierno en marzo de 2004, se sumó que el nuevo ejecutivo no asumió muchos de los objetivos del documento, la falta de un proceso de seguimiento y evaluación del proceso de planificación estratégica, el carácter no vinculante de la propia revisión y la ausencia de medidas suficientes para lograr avances en la cultura de Defensa en la sociedad civil española (Dulysh, 2016). En cualquier caso, aunque incompleto, fue un paso importante en la dirección correcta.

El cambio radical que se ha producido en los últimos veinte años en el escenario estratégico, con un entorno europeo más inesta-

⁴² Los primeros años de construcción de la PESD se caracterizaron por un fuerte optimismo institucional en un entorno estratégico «favorable». La ruptura que se produjo en 2003, a raíz de la crisis de la guerra de Irak, con Alemania y Francia, por un lado, y Reino Unido, Italia y España, por otro, se resolvió en 2004 con los cambios de gobierno en Francia y Alemania, mientras que España, que modificó su posición a raíz del cambio de gobierno, quedó un tanto aislada en el nuevo orden europeo.

ble, hace muy recomendable una nueva Revisión Estratégica de la Defensa, para actualizar y adaptar la defensa, y en particular las Fuerzas Armadas, a los nuevos escenarios, y sobre todo al reto al que se enfrenta Europa, con una OTAN que puede sufrir cambios, pero que, en cualquier caso exige una dimensión europea de la Defensa más fuerte, más sólida y más capaz, dentro o fuera de la OTAN. Aunque la DDN de 2012 ya identificó y solicitó dicha Revisión, la realidad es que doce años después, y más de veinte años desde la primera, este ejercicio aún no se ha abordado, posiblemente por las razones ya mencionadas de escaso interés público, baja prioridad en la agenda política nacional y creciente tensión política interna.

La importancia y claridad de este documento es incuestionable, ya que, con la excepción de la RED 2003, es difícil encontrar un documento oficial que explice y priorice los intereses estratégicos de España, que suelen darse por implícitos: la EAE (Estrategia de Acción Exterior) 2021-24 no incluye una lista explícita de objetivos o intereses, la ESN 2021 hace repetidas menciones a intereses, pero sin detallar claramente cuáles son, y la propia DDN 2020 establece objetivos, pero sin vincularlos a intereses claros (Jordán 2023: 75-76).

2.3.5 Estrategia de Acción Exterior (EAE) 2021-2024

Fuera del ámbito de la defensa, cabe mencionar las EAE del Ministerio de Asuntos Exteriores y, al menos, una breve referencia a la recién aprobada estrategia 2021-2024, que permite constatar de nuevo que la vocación europeísta y multilateral de España continúa, aspirando a un papel más relevante en la escena internacional, proyectando los valores⁴³ característicos, y lo hará a través de una acción exterior centrada en cuatro principios rectores: la apuesta por «más Europa», con una UE más integrada, autónoma y líder en el mundo; la promoción de un «mejor multilateralismo»; el favorecimiento de un «bilateralismo estratégico», más selectivo en la priorización de las relaciones bilaterales, y la profundización del «compromiso solidario» de España, con una nueva visión de la cooperación al desarrollo⁴⁴.

⁴³ Libertad, paz, igualdad, solidaridad, justicia, diversidad, democracia, sostenibilidad y progreso.

⁴⁴ Disponible en: <https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Noticias/Documents/ESTRATEGIA%20ACCION%20EXTERIOR%20ESP.pdf>

El documento aboga por una autonomía estratégica de la UE, cuya primera dimensión sería una «Europa de la Defensa», que no se define, pero que se orienta hacia unas capacidades militares y una base industrial amplia y reforzada, sin duplicidades y en complementariedad con la OTAN, en lo que no deja de ser un acto de equilibrista declarativo, más propio de Bruselas que del cuarto país con mayor peso teórico en la propia Unión.

Dado que las Fuerzas Armadas son un instrumento de la Acción Exterior del Estado, y la PCSD forma parte de la propia PESC, apenas se mencionan estos extremos⁴⁵, y lo poco que se incluye es eminentemente declarativo, en línea con las estrategias europeas e incluso con las estrategias de seguridad nacional, que apuestan esencialmente por un multilateralismo que la realidad muestra cada vez menos eficaz, y donde algunas propuestas más realistas podrían tener cabida. En esta línea, Fernández (2023: 125) sostiene que España ha optado por un enfoque constructivista, que se ha denominado «europeización» de la política española, según el cual, la política nacional debe adaptarse a la política europea, lo que implica una cierta renuncia a los intereses nacionales en favor de los europeos, sobre la base de una supuesta identidad europea.

3 Contribuciones de España a la PCSD

En los párrafos siguientes se profundiza en las principales aportaciones españolas a la PCSD. La principal línea de actuación es la participación en las misiones y operaciones PCSD, principalmente en las militares, pero también hay que destacar algunos hechos institucionales y propuestas enmarcadas en las presidencias españolas del Consejo de la UE, así como las actuaciones y participación en los diferentes proyectos e iniciativas para mejorar las capacidades militares, así como el marco de la industria de defensa, en el ámbito de la UE.

3.1 Misiones y operaciones en el extranjero

Si algo se puede decir de España es se trata de un participante leal y muy activo en las misiones y operaciones PCSD, sobre todo en las militares, como señala Muñiz (2013: 89). Aunque sea algo menos conocida y publicitada, esta se suma a una participación paralela y muy notable también en el ámbito OTAN.

⁴⁵ Esencialmente, en la p. 71 del documento.



Figura 2. Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en operaciones y misiones en el extranjero. Fuente: Departamento de Seguridad Nacional. [Consultado: agosto de 2024]. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/en/current-affairs/infographics>

En la figura 2 se detalla la participación de España en las distintas misiones PCSD de la UE, en las de la OTAN y en otras de interés nacional, que arroja unas cifras para las misiones PCSD de alrededor de 550 militares desplegados (EUFOR ALTHEA, EUNAVFOR ATALANTA, EUTM MOZAMBIQUE, EUTM SOMALIA, EUTM RCA, EUTM MALI), lo que representa en torno al 15 % del total, claramente por encima del peso específico de España en la UE.

A ello hay que sumar los más de 700 efectivos en misiones de la ONU (FPNUL y Misión de la ONU en Colombia), y los más de 2200 en operaciones de la OTAN (a los que habría que añadir los correspondientes a los despliegues temporales de Policía Aérea, y las contribuciones a las Fuerzas Navales Permanentes y a la operación SEA GUARDIAN).

Según recuerda Jordán (2023: 86-89), España es un miembro activo y muy comprometido en operaciones militares, particularmente en el marco de la PCSD (donde ha participado en la mayoría de ellas), pero estas no constituyen un vector de expansión económica para España, a diferencia de otras potencias vecinas,

lo que está en línea con lo que Muñiz (2013: 90) indica sobre la dificultad de encontrar las razones que llevan a España a apoyar determinadas misiones.

En el caso de las misiones civiles PCSD de la UE, que cuentan con un menor número de efectivos, España también contribuye⁴⁶ pero, de media, en una proporción mucho menor que en el caso de las misiones militares.

Como se ha indicado en párrafos anteriores, la participación en misiones y operaciones en el extranjero, en particular en el marco de la PCSD, cuenta con un considerable apoyo de la opinión pública.

Siguiendo con los estudios sociológicos antes citados, y en relación con las capacidades militares para las operaciones PCSD, encuestas recientes indican que el 65 % de la población estaría de acuerdo con que España se incorporara a la brigada europea⁴⁷ de 5000 efectivos bajo bandera común de la UE, iniciativa vinculada a la autonomía estratégica, a lo que habría que añadir que una mayor coordinación entre EE. UU. y una mayor autonomía de la UE frente a EE. UU. en materia de política exterior y de seguridad es apoyada por casi el 70 % de la población (Fundación Alternativas, 2022).

Estos datos están en línea con los reflejados en otra encuesta reciente⁴⁸ (2022), donde España se encuentra entre los países que más apoyan la creación de un ejército europeo, especialmente tras la invasión rusa de Ucrania. Además, la importancia concedida a la OTAN en la defensa del territorio nacional ha aumentado más de diez puntos, lo que refleja que, a raíz de la guerra de Ucrania, los españoles son cada vez más conscientes de esta amenaza.

3.2 Contribuciones institucionales. Presidencias españolas del Consejo de la UE

Otro marco en el que los Estados miembros de la UE intentan promover y dar visibilidad a determinadas políticas comunitarias

⁴⁶ Disponible en: https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-11/pb_2011_csdp_compact_brief_1_civilian.pdf

⁴⁷ La denominada Capacidad de Despliegue Rápido, que se detalla en la Brújula Estratégica.

⁴⁸ Véase: <https://yougov.co.uk/international/articles/42386-support-eu-army-grows-across-europe-following-russian-invasión-de-Ucrania>

son los periodos de Presidencia del Consejo de la UE. Desde la creación de la PESD en 1999, España ha presidido⁴⁹ el Consejo en tres ocasiones (2002, 2010 y 2023), aunque sus propuestas y resultados en materia de PCSD han sido más bien escasos.

Durante la presidencia de 2002, los dirigentes españoles, bajo el lema «más Europa en el mundo», apoyaron convertir a Europa en un actor global y reforzar las relaciones transatlánticas. En 2003 se prestó gran atención a la puesta a disposición de los instrumentos civiles y militares de la PESD y a la inclusión de la lucha contra el terrorismo entre los objetivos de la PESD, dotándola de recursos (lo que se incluyó en la Declaración del Consejo Europeo de Sevilla (2022)). La presidencia tuvo un carácter proeuropeo (Powell, 2003), como las presidencias anteriores, aunque el vínculo transatlántico⁵⁰ también desempeñó un papel protagonista. François Vuillemin⁵¹ la resumió como una presidencia «liberal en su dimensión económica, decididamente atlántica en su dimensión estratégica, pero convencida de las ventajas de una Europa fuerte en la que España tiene su presente y su futuro»: «Euroatlantismo» en estado puro.

La presidencia de 2010 estuvo marcada por la crisis económica y fue de transición institucional, influida por la activación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) que, en cierto modo, relegó el protagonismo de la presidencia rotatoria en los asuntos de la PCSD. Entre los logros más relevantes⁵², se puede mencionar: el fortalecimiento del papel de los ministros de Defensa, con la propuesta de crear un nuevo formato de Consejo de la UE solo para ministros de Defensa, que no llegó a materializarse del todo por la oposición de los ministros de Asuntos Exteriores (Fernández 2023: 131), abriendo la puerta a la elaboración de una estrategia europea de seguridad marítima y, en operaciones, al lanzamiento de la operación EUTM (Misión de Formación [y Adiestramiento] de la UE) en Somalia.

⁴⁹ España ha presidido el Consejo de la UE en cinco ocasiones, 1989, 1995, 2002, 2010 y 2023, pero a efectos de la PESD/PCSD solo se ocupa de las posteriores a 1999; las tres últimas.

⁵⁰ Disponible en: https://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/120983/Balance_Dastis_TDPaz_2002.pdf?Secuencia=1&isAllowed=y

⁵¹ Véase: <https://www.robert-schuman.eu/entretiens-d-europe/147-la-presidence-espagnoles-de-l-union-europeenne-ou-le-pragmatisme-iberique>

⁵² Disponible en: https://www.cvce.eu/obj/balance_de_la_cuarta_presidencia_espanola_del_consejo_de_la_union_europea_first_semester_2010-es-f58ec007-1299-4bb2-ac66-5aef84ebbc80.html

Finalmente, la presidencia española de 2023, concluida recientemente, ha sido una oportunidad perdida, en un marco europeo marcado por la seguridad y la defensa, consecuencia de la guerra de Ucrania, pero donde la situación política interna, una vuelta a viejos fantasmas, no ha sido propicia para abordar temas importantes de la PCSD. De hecho, algunos de los primeros balances⁵³ sobre los resultados de la presidencia no mencionan siquiera el área de seguridad y defensa.

Aunque tuvo un perfil bajo en seguridad y defensa, podría mencionarse la acogida del primer ejercicio LIVEX de la Capacidad de Despliegue Rápido de la UE⁵⁴, donde se pusieron a prueba los procedimientos de planificación y gestión, pero con una fuerza de solo 2800 efectivos y con solo nueve países, de los cuales España aportó la mayoría de la fuerza. En el plano institucional, no hay resultados relevantes, lo que, en cierta medida, confirma que se avanza en el desarrollo de la PCSD, especialmente en la parte operativa, pero se sigue teniendo poca influencia en la determinación de su destino y dirección.

3.3 Industria de defensa y capacidades militares. Contribución española a una cooperación europea sólida

Uno de los pilares que sustentan el desarrollo de la PCSD y de una «Europa de la Defensa», que ha cobrado protagonismo en los últimos años, es el desarrollo de las capacidades militares y de la industria de defensa a escala europea.

En las últimas décadas, España ha invertido bastante poco en defensa, con uno de los presupuestos más bajos de Europa en relación con el PIB. Los cambios en el escenario de seguridad global y los compromisos de la OTAN han obligado a un aumento significativo en los últimos años, del 26 % en 2023, pasando en una década del 0,9 % en 2014 al 1,24 % actual, según datos de la OTAN (2023: 159)⁵⁵, con el compromiso de alcanzar el 2 % del PIB en 2029.

⁵³ Disponible en: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2024/01/ari4-2024-garcia-balance-de-la-quinta-presidencia-espanola-del-consejo-de-la-union-europea.pdf>

⁵⁴ En teoría, una fuerza de despliegue rápido de 5000 soldados, como se detalla en la Brújula Estratégica.

⁵⁵ Datos incluidos en el informe del Secretario General de la OTAN OTAN 2023, p. 159. [Consulta: 18 de marzo de 2024]. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/3/pdf/sgar23-es.pdf

En este nuevo escenario presupuestario, los últimos documentos estratégicos publicados⁵⁶ destacan el compromiso político para convertir a España (Arteaga, 2023) en uno de los países líderes en el fortalecimiento de la Base Tecnológica e Industrial de Defensa Europea (EDTIB).

La recientemente aprobada Estrategia Industrial de Defensa española⁵⁷ (2023) establece como objetivo primordial salvaguardar los intereses nacionales en áreas industriales y tecnológicas estratégicas, incrementando el nivel de autonomía estratégica nacional, reduciendo así la dependencia de terceros. En este marco, se hace hincapié en el fortalecimiento tanto de la EDTIB como de la Base Industrial y Tecnológica de Defensa (BITD) a nivel nacional, siendo los principales objetivos establecidos en la estrategia (por orden de prioridad): aumentar el nivel de autonomía estratégica nacional y reducir la dependencia de terceros; contribuir al desarrollo de la Europa de la Defensa, la PCSD y la EDTIB, y consolidar una BITD nacional competitiva y sostenible. La idea subyacente es adquirir las capacidades necesarias a través del mercado nacional y, cuando sea necesaria la cooperación con terceros, participar en proyectos europeos, bilaterales o multilaterales, que refuercen la BITD. Se mantiene una posición de apoyo a los nuevos instrumentos e iniciativas europeas y al fortalecimiento de la BITD, pero, en este caso, los intereses nacionales son claros y, aunque se trata de alinearlos con los europeos, prevalecen los primeros.

En el marco de las iniciativas del consejo, destaca la participación activa de España en la CEP, ya que participa en 33 de los 72 proyectos actuales, de los que lidera seis⁵⁸, aunque cabe preguntarse si es suficiente, ya que países como Francia, con más de quince; Italia y Alemania, con más de diez, e incluso Grecia, con siete, lideran más proyectos. También usa activamente otras iniciativas⁵⁹ como el FED (Fondo Europeo de Defensa), liderado por la comisión, un instrumento enmar-

⁵⁶ En particular, la DDN 2020 y la ESN 2021. Una de las líneas estratégicas incluidas en el DDN 2020 insta a priorizar el «fortalecimiento de la industria nacional de defensa y el desarrollo de una Base Industrial y Tecnológica Europea», mientras que el ESN 2021 establece una línea estratégica para «desarrollar el sector industrial de defensa, seguridad y espacio».

⁵⁷ Véase: <https://publicaciones.defensa.gob.es/defence-industrial-strategy-2023.html>
⁵⁸ [Consulta: 22 de febrero de 2024]. Disponible en: <https://www.CEP.europa.eu/>

⁵⁹ La comisión ha puesto en marcha iniciativas como el FED (Fondo Europeo de Defensa), EDIRPA (Refuerzo de la Industria Europea de Defensa mediante una Ley de Contratación Pública Común), EDIP (Programa Europeo de la Industria de Defensa)

cado en el ámbito de la política industrial europea, que busca fomentar y apoyar la investigación y el desarrollo de proyectos de colaboración entre los Estados miembros en el ámbito de la defensa⁶⁰, aunque siempre con el entendimiento específico de la autonomía estratégica (Fiott, 2023), que postula que cualquier esfuerzo de defensa de la UE fortalece a la OTAN y la relación transatlántica. España mantiene sistemáticamente, también en este ámbito, su posición tradicional de «euroatlantismo».

Los nuevos instrumentos financieros han suscitado un debate sobre la ambición de la comisión de ampliar su poder regulador, en detrimento de los propios gobiernos, en políticas estrechamente vinculadas a los intereses nacionales (autonomía industrial, económica, tecnológica y estratégica), en el marco de una política esencialmente intergubernamental (PCSD). Algunos Estados miembros han mostrado su oposición a estos movimientos de la comisión y, en el caso concreto de España, aunque no se opone de manera frontal, ya que considera que responden a un contexto de urgencia y que estos instrumentos han permitido la integración de empresas españolas en consorcios europeos, pretende facilitar la interacción de su DITB nacional con la europea, pero sin abrir la puerta a que la comisión amplíe sus competencias.

España integra estos instrumentos en su proceso nacional de toma de decisiones y defiende la complementariedad entre las políticas industriales de Defensa nacional y europea. Apoya el desarrollo de capacidades a nivel europeo, reforzando la base industrial y tecnológica europea, trabajando con el resto de Estados miembros y con la propia comisión, siempre que no se comprometa la soberanía nacional en materia industrial de defensa (Arteaga, 2023), y se respeten los objetivos establecidos en la Estrategia de la Industria de Defensa (2023). La Estrategia Europea de la Industria de Defensa⁶¹, recientemente aprobada, debe complementar los intereses nacionales con iniciativas europeas y en ningún caso subordinarlos.

y ASAP (Ley de Apoyo a la Producción de Municiones) para reforzar la industria de defensa a escala europea.

⁶⁰ Estos fondos apoyan totalmente la investigación en colaboración y parcialmente los proyectos de desarrollo de capacidades en colaboración.

⁶¹ Disponible en: https://commission.europa.eu/news/first-ever-european-defence-industrial-strategy-enhance-europes-readiness-and-security-2024-03-05_en

4 Conclusiones y resumen final

Factores históricos, sociológicos y geográficos han llevado a España a percibir las cuestiones de seguridad y defensa de una manera muy particular. La situación geográfica española en el extremo suroccidental de Europa, algo alejada del continente, ha proporcionado tradicionalmente una sensación de seguridad y de ausencia de amenazas sobre el territorio español. Además, en los dos últimos siglos, desde la invasión napoleónica a principios del siglo XIX, y debido a causas como la pérdida del Imperio, se inició un proceso de aislamiento del mundo exterior, un proceso de ensimismamiento, con conflictos internos y guerras civiles, en el que los militares desempeñaron, asimismo, un papel activo y protagonista en la vida política nacional, lo que ha provocado un distanciamiento entre los militares y la población civil. Esto ha desembocado en un desinterés por los asuntos de política exterior, seguridad y defensa en sí, que se ha traducido en una grave falta de cultura estratégica y de defensa de la población y de las propias élites políticas.

En los años ochenta, con el retorno de la democracia, España se volvió hacia Europa y asumió como requisito, como cuota de entrada en el club europeo, su necesaria integración en las organizaciones internacionales de seguridad y defensa. Inicialmente, y tras un intenso debate político, ingresó en la OTAN y, durante las décadas de 1990 y 2000, apoyó intensamente y participó de manera activa, a nivel operativo, en el desarrollo de una política europea de seguridad y defensa.

Durante estos años, España ha hecho gala de un sólido «europeísmo atlantista», con lealtad, apoyo y compromiso con la PCSD, con un amplio respaldo público que se manifiesta, sobre todo, participando muy activamente en misiones y operaciones de la UE, lo que ha sido compatible y complementario con su también importante contribución a la OTAN, algo menos visible y apoyada por la opinión pública, pero también muy relevante.

A pesar del porcentaje, tradicionalmente bajo, de gasto en defensa en términos de PIB, en términos de participación España es un país bastante comprometido. La integración en la estructura militar de la alianza ha permitido mejorar las capacidades de las Fuerzas Armadas, y el «europeísmo», que se abraza con entusiasmo en los documentos estratégicos, otorgando a los ejércitos nacionales un papel potencial como contribución de España

al proceso de construcción europea y al desarrollo de la PCSD (Jordán, 2023: 89).

La realidad es que, sin perjuicio del leal y firme «atlantismo» español, que a veces se oculta por razones históricas e ideológicas; en materia de seguridad y defensa, España parece mantener una tendencia a favor del «europeísmo» y el multilateralismo (Lasheras, 2015: 57), y, por tanto, de la PCSD, aunque no sea tan real.

Este «europeísmo» facilita un cierto acercamiento entre la población y sus Fuerzas Armadas, e incluso la clase política, que también muestra un entusiasta apoyo bipartidista al poder blando de la UE, la PCSD, el multilateralismo en la acción exterior y los *milieu goals* europeos. El problema es que no solo se apoyan estos principios en Bruselas, lo cual tiene sentido, sino que se importan y se incorporan como líneas maestras de los documentos estratégicos españoles, en detrimento de los intereses nacionales y de unos objetivos estratégicos propios que no se definen con claridad, posiblemente como consecuencia de estos siglos de aislamiento y ensimismamiento, y de una baja percepción de amenazas. Todo ello explica, de alguna manera, la escasa cultura estratégica nacional.

En materia de capacidades militares e industria de defensa, los gobiernos españoles siempre han mostrado un consenso bipartidista en reforzar el papel y las capacidades de la PCSD, y en compatibilizarla con la cooperación transatlántica en el marco OTAN (Arteaga, 2017: 52), aunque, en esta dimensión específica, se tienen muy en cuenta los intereses nacionales en la industria de defensa, bien identificados en los correspondientes documentos estratégicos.

Puede concluirse que, en materia de seguridad y defensa, el objetivo mencionado por Torreblanca de «integrar a España en Europa, y de integrar a la propia Europa» se ha cumplido satisfactoriamente, sobre todo en la primera parte: España forma parte activa y de pleno derecho del club europeo de seguridad y defensa, en sus dos dimensiones, UE y OTAN, aunque sea algo más pasivo y «seguidista» de Bruselas Schuman en cuanto a la contribución española a la integración europea en esta dimensión.

En cualquier caso, y a pesar de algunas escasas declaraciones políticas, por lo general muy proeuropeas, puede decirse que el consenso bipartidista y la posición nacional, reflejados de manera

continúa en los diversos documentos estratégicos, están bien asentados a favor de una UE orientada a la gestión de crisis, con sus diversos instrumentos, y simultáneamente de una alianza que se ocupe de la defensa territorial y la disuasión. En el desarrollo de capacidades se promueven iniciativas europeas para consolidar capacidades europeas que minimicen la fragmentación y diversidad actuales y mejoren así no solo su eficacia, sino también su eficiencia, lo que permitiría a la PCSD disponer de capacidades para la gestión de crisis, que a su vez serían utilizadas por la OTAN en disuasión y defensa.

Se podría afirmar que, en línea con lo acordado en la reunión de ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN, celebrada en Berlín en 1996, España, en un enfoque pragmático, apoyaría una idea similar a la esbozada con la ESDI (Iniciativa Europea de Seguridad y Defensa, 1996); una capacidad europea autónoma para la gestión de crisis fuera del territorio de la UE, dentro de una OTAN orientada a la defensa y disuasión del espacio euroatlántico.

No obstante, lo anterior, las dos palabras que resumen perfectamente la política española hacia la PCSD son lealtad y compromiso (Muñiz, 2013: 89).

5 Posibles recomendaciones para el futuro

La guerra de Ucrania y la vuelta a la competencia entre grandes potencias hacen que la PCSD, y por supuesto la OTAN, se encuentren actualmente en el centro del debate sobre el futuro de la seguridad y la defensa europeas, con una PCSD en proceso de redefinición, aún sin un objetivo final claro y consensuado.

A nivel nacional, es un debate que empieza a interesar y preocupar a la opinión pública española (a pesar de la lejanía de Ucrania), que puede ser una oportunidad para hacer «más Europa», más PCSD, siendo más activos a nivel institucional, aportando propuestas propias e iniciativas para construir más Europa.

En este sentido, sería necesario desarrollar una cultura estratégica nacional más sólida, definiendo intereses y objetivos nacionales claros en materia de seguridad y defensa, con la idea de influir en el desarrollo de la PCSD a nivel institucional en Bruselas Schuman. Para ello, sería necesario no solo revisar y dar mayor contenido a los distintos documentos estratégicos, haciéndolos menos declarativos y algo más ejecutivos, sino también buscar la forma de ordenarlos, priorizarlos y coordinar

su desarrollo⁶². Esto permitiría contribuir de manera activa a redefinir la PCSD sobre la base de una postura nacional más sólida, más alineada con los intereses nacionales, posiblemente con un acento más realista, dejando de lado una autonomía estratégica europea, ya casi descartada, así como promover la seguridad y defensa en el área mediterránea, y priorizar una participación más activa en los proyectos CEP de mayor interés nacional (Fernández, 2023: 131-132).

Dentro de este necesario ejercicio de construcción y consolidación de una sólida cultura estratégica nacional, y en el actual marco de redefinición de la seguridad y defensa europeas, sería muy aconsejable abordar, sin mucha demora, una nueva Revisión Estratégica de la Defensa nacional (pendiente desde 2012 y más necesaria que nunca), para adaptar las actuales Fuerzas Armadas a las demandas nacionales y a la previsible nueva situación de la seguridad y defensa europeas, tanto en el marco de la PCSD como en el de la Alianza.

Se requiere una actitud proactiva y estratégica para influir en Bruselas a favor de los intereses nacionales, como hacen otros países, en especial en un momento en el que la UE está redefiniendo la Defensa europea con cambios relevantes en áreas como la redefinición estratégica, la financiación, las estructuras de mando, el desarrollo de la Base Industrial de Defensa y la seguridad y defensa (Jordán 2023: 74-78). En la industria de defensa, es previsible que España siga participando activamente, como lo está haciendo con los proyectos CEP, pero, esta vez, la dirección debería ser de Madrid a Bruselas, con intereses nacionales bien definidos en este ámbito, a diferencia de lo que ha hecho hasta ahora con la dimensión institucional y estratégica de la PCSD.

Aunque España es un socio y aliado leal y comprometido de la seguridad y defensa europeas y, en particular, de la PCSD, se

⁶² Como ya se ha dicho, Muñiz (2013: 92) ordena los documentos estratégicos en tres niveles: un primer nivel, «Seguridad», que incluiría las Estrategias de Seguridad Nacional; un segundo nivel «Defensa», que incluiría la DDN, las Revisiones Estratégicas, e incluso el Libro Blanco, y un tercer nivel «Militar», que incluiría las estrategias militares, o el actual CEFAS (Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas), que podría ser un punto de partida. Posiblemente, el Departamento de Seguridad Nacional, en el marco de la Presidencia del Gobierno, sería el órgano más adecuado para acometer este ejercicio de organización, jerarquización y coordinación, dado su carácter transversal e interministerial. Este ejercicio también debe tener en cuenta la legislación vigente, como la Ley de Seguridad Nacional, la Ley Orgánica de Defensa Nacional y cualquier otra que pueda ser relevante.

necesita ser más activos y participativos en su rediseño institucional, aportando propuestas que respondan a los intereses nacionales y contribuyan a definir los europeos.

Sin embargo, el debate político interno que monopoliza la agenda del Gobierno desde hace años, y que ha devuelto, en cierto modo al tradicional ensimismamiento, no permite ser demasiado optimistas a corto plazo. Parece que los viejos fantasmas, de alguna manera, vuelven.

Siendo algo optimistas, a medio plazo, el consenso bipartidista en materia de seguridad y defensa permite albergar cierta esperanza de que estas reformas puedan llevarse a cabo, porque, en el actual escenario geoestratégico incierto, preocupante y en rápida evolución, Bruselas necesita la contribución activa de España, y no simplemente la participación en operaciones y el «seguimiento institucional» en el ámbito de la PCSD.

Bibliografía

- Arteaga, F. (2022). Estrategia de Seguridad Nacional 2021: más discurso que novedades. *Rel Instituto Elcano*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/estrategia-de-seguridad-nacional-2021-mas-discurso-que-novedades/>
- . (2023). Spain's perception of the EU Defence Industrial «tool-box». *ARES (Grupo Europeo de Investigación de la Industria Armamentística)*. [Consulta: 22 de febrero de 2024]. Disponible en: <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2023/12/ARES-89-Comment.pdf>
- Arteaga, F. et al. (2023). *La realidad geopolítica de España. Hacia el estatus de actor estratégico*. Ed.: Baqués J. y Fojón, E. Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).
- Ballesteros, M. A. (2017). What's New in the 2017 National Security Strategy. *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA74-2017_Novedades_ESN2017_MABM.pdf
- Baqués, J. (2023). *La construcción de una política exterior y de seguridad común en Europa. ¿Por qué es tan problemática?* Madrid, Catarata.

- Brzezinski, Z. (1998). *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Barcelona, Paidós.
- Consejo Europeo. (2002). *Conclusions*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/20928/72638.pdf>
- Comparative analysis of the Spanish security strategy. Everyone's responsibility (2011). *Spanish Institute of Strategic Studies (IEEE)*. [Consulta: 17 de enero de 2024]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA17_2011EstrategiaEspanolaSeguridad.pdf
- Cooper, R. (2003). *The Breaking of Nations. Order and chaos in the 21st Century*. Londres, Atlantic Books.
- Cultura de Defensa en España. (2022). *Fundación Alternativas*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://fundacionalternativas.org/publicaciones/que-amenazas-enfrenta-la-seguridad-de-espana-y-quien-la-protege/>
- Dacoba, F. (2022). A New National Security Strategy for a New Reality. *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.ieee.es/contenido/noticias/2022/02/DIEEEA08_2022_FRADAC_Estrategia.html
- Doñate, M. (2021). Del Plan Director de Cultura de Defensa 2002 al Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional 2021, dos décadas transcurrentes. *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*. [Consulta: 12 de febrero de 2024]. Disponible en: https://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-opinion/2021/DIEEE0131_2021_MARDON_Cultura.html
- Dulysh, M. (2016). Does Spain Need a New Strategic Defence Review? *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.ieee.es/temas/seguridad-y-defensa/2016/DIEEE0106-2016.html>
- Fiott, D. (2023). Investing and innovating? Spain and the European Defence Fund. *ELCANO*. [Consulta: 22 de febrero de 2024]. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/investing-and-innovating-spain-and-the-european-defence-fund/>
- Fojón, E. et al. (2015). Spain and the CSDP. En: Fiott, D. (ed.). *Common Security and Defence Policy: National Perspectives. Egmont Paper*. 79. Bruselas, Egmont, pp. 49-53.

- Fuente, I. (2023). Why Spain needs to have its own geopolitical vision. *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*. [Consulta: 12 de febrero de 2024]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA50_2023_IGNFUE_Vision_ENG.pdf
- García Malo de Molina, L. (2014). *Comparativa entre la ESN 2011 y 2013, y las de nuestro entorno*, p. 221. [Consulta: 2024]. Disponible en: http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:IUGM-Jmgarcia/GARCIA_MALO_MOLINA_Jose_Tesis.pdf
- Lamo de Espinosa, E. (2021). *Entre águilas y dragones. El declive de Occidente*. Barcelona, Espasa.
- Lasheras, B. (2015). The end of CSDP theology? Spain's shifting security policy and the CSDP. En: Fiott, D. *Common Security and Defence Policy: National Perspectives. Egmont Paper*. 79. Bruselas, Egmont, pp. 55-60.
- Marsal, J. (2016). Evolución histórica de la cultura de defensa en España. *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*. [Consulta: 4 de febrero de 2024]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEE026-2016
- Muñiz, M. (2013). España. The Quixote of European Defence. En: Santopinto, F y Price, M. *National Visions of EU Defence Policy*. Bruselas, COST, GRIP & CEPS, pp. 89-110.
- Muñoz, J. (2016). El final de la utopía. Los intelectuales y el referéndum de la OTAN en 1986. Aye, pp. 19-49. [Consulta: 25 de febrero de 2024]. Disponible en: https://www.revista-ayer.com/sites/default/files/articulos/103-1-ayer103_OTAN.pdf
- Organización del Tratado del Atlántico Norte. (1996). Comunicado Final de la Reunión de Ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN. Párrafo 5.1 En: *Iniciativa Europea de Seguridad y Defensa*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.nato.int/docu/pr/1996/p96-063e.htm>
- . (2023). *Informe del Secretario General de la OTAN*, p. 159. [Consulta: 18 de marzo de 2024]. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/3/pdf/sgar23-en.pdf
- Pérez, E. (2020). La Directiva de Defensa Nacional 2020 y los problemas que permanecen sin resolver. *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.ieee.es/contenido/noticias/2020/07/DIEEE0102_2020ENRPER_DDN.html

- Powell, C. (2003). Un balance de la Presidencia Española de la Unión Europea de 2002. *Revista Estudios Políticos*. 119, pp. 535-561. ISSN: 0048-7694. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=496733>
- Simón, L. (2023). Punta de Lanza? Spain, Europe and the Global South. *Real Instituto Elcano*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/policy-paper/punta-de-lanza-espana-europa-y-la-batalla-por-el-sur-global/>
- Torreblanca, J. I. (2010). A confused Spain in a disoriented Europe. *Política Exterior*. [Consulta: 1 de enero de 2024]. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/articulo/una-espana-confusa-en-una-europa-desorientada/>