

# El modelo español de Seguridad y Defensa

Por *Enrique Area Sacristán*\*

## 1. POSICIÓN GEOESTRATÉGICA ESPAÑOLA

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

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

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

Respecto al primero de ellos, el eje de proyección europeo, no se trata sólo de un concepto geográfico, sino que Europa es también para España una identidad histórica, social y cultural. Europa no se entiende sin España, donde llegó a ser la primera potencia en el Siglo XVI, de la misma forma que España no se puede entender sin su dimensión europea. Desde su creación la Unión Europea ha sido un motor de cambio y progreso tanto en lo económico, como en lo político y social. España mantiene un activo papel en el desarrollo de la Unión Europea, considerando que como ente político debe desarrollarse en los aspectos económicos, sociales, políticos y de seguridad. Pero además España es un elemento clave en Europa por cuanto ejerce un notable papel para impulsar las relaciones de la UE con el mundo iberoamericano.

El segundo eje de proyección es el área mediterránea; este Mar ha tenido y sigue teniendo una gran importancia estratégica para España. Dentro de la unidad geoestratégica que se da en el Mediterráneo, donde los problemas y las tensiones se

transmiten con facilidad, España considera que su cuenca occidental requiere una gran atención como espacio próximo y de características específicas. Nada de lo que suceda en este ámbito geográfico puede dejar de interesarnos.

El Mediterráneo, ámbito de relación entre pueblos vecinos a la vez que de conflictos históricos, acusa críticamente las tensiones económicas, demográficas y culturales que se producen en su entorno.

Por último y refiriéndonos al eje de proyección atlántica, España es un puente natural entre las dos orillas del Atlántico y está abierta a todas y cada una de las naciones americanas sobre la base de una leal cooperación de la mejor disposición a prestar su apoyo. En concordancia con los lazos históricos que España con Hispanoamérica, la presencia y cooperación en esa área no sólo es deseable para los intereses españoles, sino que es necesario, siendo claramente nuestra nación un puente entre Europa e Iberoamérica.

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

España, que con una población en torno a los 44 millones de habitantes y situada entre las quince naciones con un PIB mayor, es considerada como una potencia de nivel medio, sin embargo dedica para gastos de defensa un porcentaje en torno al 1 % del PIB, muy por debajo del dedicado por otras naciones de nuestro entorno. Las Fuerzas Armadas españolas tienen un tamaño reducido con unos efectivos máximos previstos fijados por Ley de 140.000 hombres y mujeres (50000 para Cuadros de Mando y 90000 para Militares Profesionales de Tropa y Marinería).

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

España es miembro de Naciones Unidas y de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), se encuentra integrada en la OTAN y forma parte de la

Unión Europea, en la que participa de forma activa e importante en la Política de Exterior y de Seguridad Común (PESC) y en la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Así mismo, bajo la bandera de algunas de las organizaciones de seguridad y defensa referidas, las FAS españolas han estado o están desplegadas en distintos teatros de operaciones en Europa, Asia Central, Oriente Medio, África, Sureste Asiático y Centroamérica.

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

## **2. HACIA UNA SEGURIDAD COOPERATIVA Y UNA DEFENSA COLECTIVA.**

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

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

En el ámbito internacional, desde la década de los 80, la Política de Defensa española ha estado orientada a alcanzar una mayor integración en las organizaciones de seguridad y defensa, pasando de una concepción de la defensa vinculada al territorio nacional, basada casi exclusivamente en las capacidades militares, a una más amplia de seguridad compartida y defensa colectiva con nuestros socios y aliados, en la que cada vez está

más comprometida la sociedad en su conjunto. Este nuevo enfoque de la seguridad nos compromete a su vez con nuestros aliados, obligándonos en muchas ocasiones a materializar esfuerzos como respuesta solidaria en escenarios no relacionados directamente con los intereses específicamente nacionales de seguridad.

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

- No incluía la pertenencia a la Estructura Militar Integrada.
- Prohibición de instalar, almacenar o introducir armamento nuclear en territorio español.
- Reducción progresiva de la presencia militar norteamericana en España.

La elección el 5 de diciembre de 1995, del Ministro de Asuntos Exteriores español, Javier Solana, como Secretario General de la OTAN supone un gran espaldarazo con el que España adquiere en la OTAN una importante visibilidad. El 1 de enero de 1999, España ingresa finalmente en la Estructura Militar de la Alianza Atlántica. Nuestra Nación es, en la actualidad, un miembro activo y destacado de esta Organización, siendo el 5º país aliado mayor contribuyente de tropas a operaciones lideradas por la Alianza, y el 6º contribuyente financiero neto.

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

La entrada de España en estas organizaciones de seguridad y defensa supone el verdadero punto de inflexión en el proceso de transición desde una concepción de la defensa nacional de una forma aislada hacia una seguridad compartida y una defensa colectiva. Se empieza entonces a contemplar la defensa desde una doble perspectiva, la

propriadamente nacional referida exclusivamente a nuestra soberanía y la internacional como pertenecientes a una comunidad de defensa multinacional responsable de garantizar la paz y seguridad internacionales. Pero además supone para las FAS españolas un importante desafío por cuanto suponía adaptar estructuras, doctrinas, procedimientos y capacidades y, en consecuencia, un importante proceso continuo de modernización y transformación.

El cambio de escenario estratégico que se produce a lo largo de la década de los 90, con la desaparición de los bloques y la emergencia de nuevos riesgos y amenazas, se va a traducir en una mayor implicación de España en cuestiones de defensa colectiva. Como miembro solidario de estas organizaciones en la paz y estabilidad mundial, comienza su participación en operaciones en el exterior, limitándose inicialmente al envío de Observadores Militares como fue el caso de Angola, Nicaragua y El Salvador. Las primeras fuerzas militares españolas en desplegarse en el exterior son enviadas en 1991 al Kurdistán en ayuda a la población que había sufrido los ataques del régimen de Saddam Husein tras la primera Guerra del Golfo. Pero el primer contingente importante es el que se despliega en la antigua Yugoslavia en 1992 formando parte de la Fuerza de Protección de Naciones Unidas (UNPROFOR). Desde entonces la presencia de las tropas españolas en los Balcanes ha sido permanente. Las Fuerzas Armadas españolas han tomado parte en diversas operaciones de apoyo a la paz y/o estabilización de distinta naturaleza como han sido, además de la referida de Bosnia, las de Kosovo, Albania, Afganistán, Irak, Haití, Congo y Líbano, en algunas de las cuales todavía siguen presentes. También han tomado parte en misiones de ayuda humanitaria en Centroamérica, Indonesia o Pakistán. O más recientemente la Operación ATLANTA que se está desarrollando en el Índico en la lucha contra la piratería.

En menos de veinte años España ha pasado de ser un mero espectador en el campo de la contribución a la paz y seguridad internacionales a ser un actor, y con un importante peso específico, manteniendo de una forma continuada unos efectivos en torno a los 3000 hombres y mujeres en operaciones en el exterior.

### **3. CRITERIOS BÁSICOS DE LA DEFENSA NACIONAL**

#### **3.1. La Ley Orgánica de Defensa Nacional**

El proceso de integración en las organizaciones de seguridad, arriba descrito, se realizó con la Ley Orgánica 6/1980, modificada por la LO 1/1986, por la que se regulan los

criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar. En ella se establecían de una forma clara tanto los conceptos y definiciones como las competencias y responsabilidades de las diferentes autoridades y organismos que forman parte de la Defensa. En ella se definía en su Artículo segundo:

*“La defensa nacional es la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación, ante cualquier forma de agresión, debiendo todos los españoles participar en el logro de tal fin. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la Patria, en el marco de lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución.”*

Como se puede observar en esta Ley Orgánica, que ha sido referente para la organización de la defensa durante casi dos décadas, no contemplaba ni en la definición de la Defensa Nacional ni en su articulado, aspectos tan trascendentes como eran la cada vez más importante presencia de las tropas españolas en el exterior; mientras tanto, las FAS se estaban convirtiendo en una verdadera herramienta de la acción exterior del Estado.

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

En las últimas décadas se han venido produciendo profundos cambios tanto en el marco internacional, con una mayor interdependencia de los Estados en el ámbito de la seguridad y defensa y la aparición de nuevos riesgos y amenazas, como los acaecidos en la propia sociedad española con una mayor proyección internacional de España. Además en los procesos de cambio en el campo de la seguridad y defensa han sido dos los elementos clave: la adopción de un modelo de Fuerzas Armadas profesionales y la cada vez mayor presencia en el exterior. En estas condiciones se hacía precisa una profunda revisión de los criterios básicos de la Defensa, lo que se produce con la publicación de la

Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional (LODN) y la Estrategia de Seguridad Española en 2011.

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

- A diferencia de la anterior, que atribuía misiones a cada Ejército, ésta considera a las Fuerzas Armadas como una *entidad única e integradora* de las distintas formas de acción de sus componentes y que posibilita el empleo óptimo de sus capacidades.
- Se implanta una organización que diferencia con claridad la *estructura orgánica y la operativa*; la primera, bajo la responsabilidad de los Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos, encargada de la preparación de la Fuerza; la segunda, cuyo mando recae en el Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), encargada de su empleo y establecida para el desarrollo de la acción conjunta y combinada.
- En lo que al empleo de las FAS, potencia y orienta la acción conjunta como integradora de las capacidades específicas de los Ejércitos, así como establece las condiciones y los procedimientos para la autorización de las operaciones en el exterior.
- A diferencia de la LO anterior en la que a las FAS se les asignaba como única misión la recogida en el artículo 8.1 de la Constitución de *“garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional”* la nueva Ley marca además otras tres misiones relacionadas tanto con la seguridad y defensa de España, como con sus aliados en el marco de las organizaciones internacionales; con la contribución junto a otras Instituciones del Estado a la seguridad y bienestar de los ciudadanos; y la evacuación de residentes españoles en el extranjero.

### **3.2. La contribución de las FAS a preservar los Intereses Nacionales de Seguridad.**

Ya hemos visto anteriormente que los Intereses Nacionales de Seguridad son aquellos que, por su particular importancia, merecen, si llega el caso, un esfuerzo de defensa, y que estos se pueden agrupar en dos grandes bloques: los compartidos con nuestros aliados y aquellos a los que específicamente debe responder España

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

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

Al interés de seguridad de mantener la paz y estabilidad en el Mediterráneo se pueden destacar algunas de las siguientes iniciativas en las que las FAS españolas se encuentran comprometidas:

- En el campo de la cooperación militar la *“Iniciativa 5+5”*, en la que participan países ribereños de ambas orillas del Mediterráneo en distintas iniciativas en el área de defensa (ejercicios, intercambios o colaboraciones)
- El reciente despliegue de tropas españolas en el Líbano también puede ser considerado como respuesta a este interés estratégico de seguridad.
- La participación en la Operación de la OTAN *“ACTIVE ENDEAVOUR”*, aunque enmarcada dentro de la lucha global contra el terrorismo, puede ser considerada como contribución a la estabilidad mediterránea.

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

El complejo fenómeno de la inmigración ilegal ha sido favorecido por la modernización y desarrollo tecnológico lo que ha facilitado los movimientos migratorios masivos desde sociedades con bajo nivel de desarrollo o inmersas en conflictos internos hacia las prósperas naciones occidentales. La llegada de estos movimientos incontrolados supone

una amenaza para la seguridad global, no sólo por cuanto las sociedades occidentales puedan sentir amenazado el sistema del estado del bienestar, sino, y lo que es más importante para la porque la mayoría de ellos proceden de culturas y religiones que en muchas ocasiones no se integran en aquellas.

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

#### **4. LAS FUERZAS ARMADAS ESPAÑOLAS**

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

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

Como complemento y desarrollo de la LODN se desarrolla la organización y estructura de la Fuerza<sup>1</sup> del Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, así como de la Unidad Militar de Emergencias (UME). La Fuerza se organiza de forma que permita su mejor preparación y facilite su transferencia a la estructura operativa de las Fuerzas Armadas.

---

<sup>1</sup> Se entiende como Fuerza de cada uno de los Ejércitos el conjunto de medios humanos y materiales agrupados y organizados con el cometido principal de prepararse para la realización de las operaciones militares

## 5.1. Ejército de Tierra

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

Para todo ello la Fuerza del Ejército de Tierra, con una entidad de personal en torno a los 81000 efectivos (24000 CM y 58000 MPTM), mantiene un Cuartel General de Alta Disponibilidad, de nivel de Cuerpo de Ejército, que además de su atribución a la estructura de fuerzas de la OTAN como NRDC, mantiene un núcleo de planeamiento para misiones puramente nacionales con capacidad para constituir los mandos componentes terrestres de ese nivel como de los inferiores. Se constituye además un sólo mando, Fuerza Terrestre, responsable de la preparación y generación de la fuerza. Se establece la Brigada como el elemento fundamental de maniobra en el que se integrarán todas las capacidades operativas básicas para permitir una respuesta inicial rápida y cohesionada. Todos los apoyos al combate no pertenecientes en las Brigadas se encuadran orgánicamente al más alto nivel (Fuerza Terrestre) para obtener la mayor flexibilidad en la asignación de medios.

## 5.2. Armada

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

La Armada, con una entidad de personal en torno a los 23000 efectivos (8000 CM y 15000 MPTM), organiza su Fuerza en un cuartel general operativo de alta disponibilidad ubicado a bordo del buque anfibio “Castilla”. En la flota se concentrará toda la capacidad de actuación en teatros alejados, lo que facilitará la aportación al esfuerzo conjunto de

capacidades de proyección, protección y apoyo logístico para asegurar el sostenimiento de las operaciones. Con la Fuerza de Acción Marítima se garantiza la contribución de la Armada a la acción del Estado en la mar, en el que se incluye la vigilancia de los espacios marítimos de soberanía. Por último la Fuerza de Infantería de Marina constituye un valioso elemento de proyección del poder naval en el litoral

### **5.3. Ejército del Aire**

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

Para todo ello el Ejército del Aire, con una entidad de personal en torno a los 21000 efectivos (9000 CM y 12000 MPTM), integra bajo un mando único, Mando de Combate, las unidades aéreas de combate, de apoyo al combate y del sistema de mando y control, lo que centralizará la preparación y adiestramiento de la fuerza. Concentra en una sola estructura, Mando Aéreo General, las fuerzas auxiliares, bases, aeródromos y acuartelamientos aéreos. Potencia las capacidades de combate, transporte estratégico y despliegue aéreo e incrementará los elementos de comunicación de mando y control

### **5.4. Unidad Militar de Emergencias**

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

La Unidad Militar de Emergencias, con una entidad de personal en torno a los 5000 efectivos, se organiza con un Cuartel General, una Agrupación de medios aéreos, cinco Batallones de intervención y un Regimiento de apoyo. Deberá ser capaz de absorber y

emplear los recursos humanos y materiales disponibles en las Fuerzas Armadas que, en su caso, se le asignen.

\* Teniente Coronel de Infantería. Doctor por la Universidad de Salamanca

---

<sup>i</sup> Basado en los apuntes de Defensa Nacional de la Escuela de Guerra del Ejército de Tierra