



LOS CONFLICTOS ARMADOS EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2013

Javier-Ignacio García¹
IE University / UNISCI

Resumen:

Los conflictos armados están considerados por la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 como uno de los riesgos o amenazas principales a los que España tiene que hacer frente. Se trata de una muestra de continuidad con la Estrategia Española de Seguridad 2011, el primer documento de este tipo aprobado en España, que también incluía a los conflictos armados como una de los principales riesgos o amenazas a la seguridad española. Sin embargo, las formas que ambos documentos estratégicos tratan el fenómeno de los conflictos armados y las líneas de acción que proponen para darle respuesta son muy diferentes. La aproximación a los conflictos como riesgo o amenaza a la seguridad es radicalmente distinta en las dos Estrategias Nacionales de Seguridad aprobadas en España hasta la fecha. Aunque, en teoría, ambos textos comparten una visión "integral" y multidimensional de la seguridad, en la práctica la estrategia de 2013 está mucho más centrada que la anterior en una perspectiva de los conflictos armados como un asunto de Defensa. El artículo analiza las características de los conflictos armados actuales, seguido de un repaso al contexto estratégico de España, para comprobar después si la actual Estrategia Nacional de Seguridad da respuesta a estas realidades. También se hace un análisis crítico de la forma en la que la Estrategia Nacional de Seguridad 2013 trata el tema de los conflictos armados como riesgo o amenaza, así como las líneas de acción que propone, comparándola con la diferente aproximación que se utilizó en la Estrategia Española de Seguridad de 2011.

Palabras clave: Estrategia Nacional de Seguridad, Estrategia Española de Seguridad, política española de seguridad y defensa, conflictos armados, seguridad europea, seguridad internacional.

Title in English: "Armed Conflicts in the National Security Strategy 2013"

Abstract:

The Spanish National Security Strategy 2013 considers armed conflicts as one of the main risks or threats that Spain has to confront. This is an example of continuity with the 2011 Spanish Security Strategy, the first document of its kind adopted in Spain, which also included armed conflicts and their consequences as one of the threats to the Spanish security. However, the perspectives used by the two strategic documents to analyze armed conflicts are very different, as are the proposed Lines of Action to face them. The approach to armed conflicts as security threat is radically different in the two National Security Strategies adopted in Spain to date. In theory, both texts share a "comprehensive" and multidimensional view of security. In practice, when dealing with armed conflicts, the National Security Strategy 2013 is much more Defense-focused than the previous one. This article analyzes the characteristics of today's armed conflicts, followed by a study of the Spanish strategic context, as a starting point to examine whether the National Security Strategy 2013 reflects the current international environment or not. The article also includes a critical analysis of the perspective employed by the National Security Strategy 2013 when addressing armed conflicts, comparing it with the different approach that was used in the Spanish Security Strategy 2011.

Keywords: National Security Strategy, Spanish Security Strategy, Spanish Policy of Security and Defense, Armed Conflicts, European Security, International Security.

Copyright © UNISCI, 2014.

The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI. *Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI.*

¹ El Dr. Javier Ignacio García González es profesor de relaciones internacionales, globalización y ciencias políticas en la Escuela de Comunicación de IE University, es investigador senior de UNISCI y miembro del Foro Hispano-Argelino.

Dirección: Escuela de Comunicación, IE University, Campus de Santa Cruz la Real, C/ Cardenal Zúñiga 12, 40003 Segovia, España

E-mail: javier.garcia@ie.edu.

http://dx.doi.org/10.5209/rev_UNIS.2014.n35.45829



1. Introducción

La aprobación de la Estrategia de Seguridad Nacional en mayo de 2013 (ESN-2013) ha supuesto un paso más en el proceso de normalización del diseño y la implementación de la política de seguridad española, tradicionalmente bastante diferente del que se llevaba a cabo en los países que habitualmente denominamos de “nuestro entorno” político, económico y estratégico. La ESN-2013 se trata del segundo documento de este tipo firmado por un Presidente del Gobierno, tan solo dos años después de que el entonces Presidente Rodríguez Zapatero —perteneciente al Partido Socialista Obrero Español— sancionara la que fue la primera estrategia nacional de seguridad elaborada en este país, la denominada “*Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*” (EES-2011)². Este documento pionero, anunciado al principio de la legislatura 2008-2011, tendría una gestación larga y compleja, siendo fundamental en su resultado final la coordinación de Javier Solana, responsable en su momento de la primera estrategia de la Unión Europea, la Estrategia Europea de Seguridad de 2003. La tardía publicación del documento español y el cambio de gobierno pocos meses después no harían posible su desarrollo y puesta en práctica, aunque el trabajo desarrollado en su elaboración se vería reflejado en el documento estratégico del nuevo gobierno.

El documento aprobado en 2013 no es por tanto el resultado de un completo proceso de definición y redacción de una nueva estrategia desde nuevos planteamientos, sino que estamos básicamente ante una revisión del trabajo realizado durante el gobierno socialista —lo toma como punto de partida—, intentando solventar algunos de los problemas que afectaban a la EES-2011 desde sus primeros momentos³ y, en particular, dos aspectos que condicionan de forma clara el contenido del texto renovado: la búsqueda del necesario acuerdo o consenso con otras fuerzas políticas en lo que debería considerarse una Política de Estado —que ha sido uno de los requerimientos para sacar adelante la ESN-2013— y la aprobación del documento en un momento relativamente temprano de la legislatura, para permitir su desarrollo e implementación.

Ambas condiciones darán como resultado una estrategia esencialmente continuista con la anterior en sus principales planteamientos y líneas de acción, que evita rupturas de gran calado con el texto precedente. Así, la visión “integral”⁴ o multidimensional de la seguridad —no sólo como sinónimo de defensa o seguridad militar—, está en el punto de partida de ambas, la interpretación de la situación y papel de España en el contexto internacional y de seguridad no varía demasiado y la identificación de riesgos y amenazas se comparte en su mayoría, como ocurre también con las líneas de acción que se proponen para afrontarlos.

Esta continuidad, que se mantiene en buena medida a lo largo de ambas estrategias, tendrá, no obstante, matices significativos en algunos ámbitos. Uno de los apartados donde podremos verlo de una forma particularmente clara será en el tratamiento que se da en ambos documentos a los “conflictos armados”. Ambas estrategias compartirán la consideración de los conflictos armados como uno de los riesgos y/o amenazas para la seguridad, pero las aproximaciones en ambos documentos presentarán diferencias apreciables, no pudiéndose

² “Estrategia Española de Seguridad” (2011).

³ Sobre los problemas de la Estrategia Española de Seguridad 2011, ver García González, Javier I.: “La Redefinición de la Política Española de Seguridad y Defensa para la segunda década del siglo XXI: Borrón y cuenta nueva”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 27 (Octubre 2011), pp. 112-113.

⁴ Sobre el “Enfoque Integral” en la gestión de crisis y, en ese mismo sentido, sobre la concepción “integral” de la seguridad ver: Colom, Guillem: “El largo camino hacia la gestión integral de crisis en la Unión Europea”, en *UNISCI Discussion Papers*, nº 34 (Enero 2014), pp. 31-48.



afirmar claramente que los planteamientos de la ESN-2013 mejoren la visión recogida en la EES-2011, sobre todo en la consideración “integral” o multidimensional de los conflictos armados y en las líneas de acción para enfrentarlos, más próximas al ámbito de la Defensa o al concepto más amplio de Seguridad. El análisis de los planteamientos y propuestas de las estrategias en este ámbito, y sus posibles fortalezas y deficiencias centrarán por tanto nuestra atención en las siguientes páginas.

2. Los conflictos armados en la segunda década del siglo XXI

No resulta sorprendente que la ESN-2013 abra el capítulo dedicado a los riesgos y amenazas a la seguridad con el apartado dedicado a los conflictos armados. También en la actualidad las interacciones y relaciones entre los actores internacionales se pueden situar en ese *continuum* que va de la cooperación al conflicto⁵, en el que el conflicto armado —guerra incluida— constituye su manifestación más extrema y más peligrosa. Si hay un fenómeno que afecta sin duda alguna a la seguridad concebida como seguridad del Estado, es un conflicto armado. Si ampliamos nuestra perspectiva incluyendo a la seguridad humana⁶, ningún riesgo o amenaza será más importante para la seguridad del individuo que aquél que puede afectar directamente al más vital de sus intereses, su propia vida. Se entiende así perfectamente que la ESN-2013 considere que “los conflictos armados siguen representando una amenaza capital para la seguridad”⁷.

El análisis de las tendencias sobre frecuencia y tipología de los conflictos armados en los últimos años nos indica que las estrategias de seguridad españolas se han enfrentado a un contexto que no ha sufrido transformaciones esenciales recientes, aunque sí algún cambio puntual en los últimos años que deberá confirmar o no su continuidad. De hecho, las tendencias en la conflictividad que se presentan en los primeros años de la segunda década del siglo XXI son muy similares a las de la década anterior, y tendríamos que remontarnos a los años inmediatamente posteriores al final de la Guerra Fría para encontrar diferencias cuantitativas significativas.

Según los datos del Uppsala Conflict Data Program (UCDP)⁸ de la Universidad de Uppsala, los años transcurridos del siglo XXI son, en conjunto, el periodo con una menor cantidad de conflictos armados desde la década de los 70 del pasado siglo⁹. De acuerdo a sus criterios, a lo largo del año 2012 aparecen registrados 32 conflictos armados activos¹⁰ —5 menos que en el año 2011—, lo que supone una de las menores cifras contabilizadas a lo largo de lo que llevamos de siglo¹¹ y también del periodo posterior a la Guerra Fría.

⁵ Brecher, Michael y Ben Yehuda, Hemda (1989): “System and crisis”, en Brecher, Michael y Wilkenfield, Jonathan (eds.) (1989): *Crisis, Conflict and Instability*, Oxford, Pergamon Press, p. 5.

⁶ Sobre el concepto y los debates acerca de “Human Security” ver Kerr, Pauline (2012): “Human Security”, en Collins, Allan: *Contemporary Security Studies*, Oxford, Oxford University Press, pp. 104-116.

⁷ “Estrategia de Seguridad Nacional” (2013), p. 24.

⁸ Themnér, Lotta y Wallensteen, Peter: “Armed Conflicts, 1946-2012”, *Journal of Peace Research*, vol. 50, nº 4 (2013), p. 509-521.

⁹ Themnér y Wallensteen, *op. cit.*, p. 509.

¹⁰ El Uppsala Conflict Data Program considera “conflicto armado” a aquel enfrentamiento armado que ha causado un mínimo de 25 muertos relacionados con los combates en un año. El conflicto armado se considera dentro de la categoría de “Guerra” cuando ha causado, debido a los combates, 1.000 o más muertos en un año. Para otras definiciones utilizadas por el UCP consultar www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions.

¹¹ El año con menos conflictos armados según el UCDP fueron 2002, 2003 y 2010, con 32, 31 y 32 conflictos armados activos respectivamente.



Analizando los datos precisamente desde ese momento, de enorme relevancia por los profundos cambios que se producen en el sistema internacional, el pico de mayor conflictividad se encuentra en los primeros años 90, con más de 50 conflictos anuales entre 1990-92 y con alrededor de 40 en el periodo entre 1995 y 1999¹². La evolución posterior parece confirmar la reducción de conflictos durante el siglo XXI con respecto al final del siglo pasado —manteniéndose entre 31 y 35 con algún repunte puntual que llegó a los 37—, pero a la vez parece difícil que se produzca un descenso por debajo de la treintena, cifra a la que nos hemos acercado en varias ocasiones en la última década, pero que no se ha superado a la baja a nivel global desde finales de los 70. El descenso de la conflictividad parece que ha tocado suelo y es difícil que se reduzca más en el contexto actual, no siendo extraño algún incremento puntual.

Si nos referimos sólo a los conflictos armados que el UCDP califica como “Guerras” —al menos 1.000 muertos en un año—, la situación y la tendencia es similar. En el año 2012 fueron 6 de los 32 conflictos armados reseñados los que alcanzaban esa categoría, una cifra que se ha mantenido más o menos estable en la última década (entre 4 y 7 casos activos al año), tras el descenso que se produjo a comienzos del nuevo siglo, cuando se dejaron atrás las habituales cifras de dos dígitos (entre 10 y 15 guerras al año).

Otros estudios con distinta metodología —que toman el número de muertos como una de múltiples variables para clasificar los conflictos—, nos proporcionan cifras ligeramente superiores a los datos de la Universidad de Uppsala, aunque no hacen cambiar significativamente las tendencias. Según la edición de 2013 del Conflict Barometer¹³ del Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIK), los conflictos incluidos en las categorías de “Guerra Limitada” o “Guerra” (los dos tipos de conflicto de alta intensidad que implican un uso de la violencia por los actores de forma repetida, no esporádico) son 45 en todo el mundo, sólo uno menos que la cifra del año 2012 y en niveles bastante similares a los de la mayor parte de los años del periodo que ha transcurrido de este siglo. De acuerdo a los criterios del HIIK, los conflictos de alta intensidad se incrementaron constantemente hasta el año 1992, en el que se contabilizaban 51 casos. En los años posteriores la conflictividad armada se reduciría de forma importante, para repuntar de nuevo con 45 casos en el año 2003, momento a partir del cual la cifra ha ido oscilando de forma irregular entre los 31 y los 44¹⁴, sin tendencia definida al alza o a la baja. Los datos proporcionados por publicaciones como *Alerta 2013*¹⁵, también con su propia metodología a la hora de clasificar los conflictos, nos ofrecen información no muy diferente: 38 conflictos armados durante 2012, frente a 40 durante 2011, o 30 durante 2010 y 2007¹⁶.

En cuanto a la tipología de estos conflictos, como viene ocurriendo desde los años 60 del pasado siglo, la mayoría son conflictos de tipo intraestatal —31 de los 32 contabilizados por el UCDP—, poniéndose claramente de manifiesto el tipo de escenario más probable al

¹² Themnér y Wallensteen, *op. cit.*, p. 511.

¹³ Sobre la metodología utilizada en el HIIK para sus investigaciones en conflictos ver www.hiik.de/en/methodik/index.html; en cada "Conflict Barometer" anual, el primer apartado se dedica a la metodología aplicada en cada informe, que a partir de 2011 incluye aspectos cuantitativos y cualitativos, considerando en conjunto una decena de elementos y variables a la hora de clasificar los conflictos políticos —violentos y no violentos—.

¹⁴ Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIK): "Conflict Barometer", nº 22 (2013), p. 16.

¹⁵ Editado por la Escola de Cultura de Pau (ECP), Universitat Autònoma de Barcelona. Sobre la metodología y las definiciones de conflicto armado utilizadas en este informe ver Escola de Cultura de Pau (2013): *Alerta 2013! Informe sobre Conflictos, Derechos Humanos y Construcción de la Paz*, Barcelona, Icaria, p. 32

¹⁶ Escola de Cultura de Pau (2011): *Alerta 2011! Informe sobre Conflictos, Derechos Humanos y Construcción de la Paz*, Barcelona, Icaria, p. 19.



que la ESN-2013 tendrá que hacer frente durante su vigencia. Entre estos conflictos se encontrarán casos de muy distinta naturaleza, desde situaciones de enfrentamientos asimétricos y de insurgencia como Afganistán, hasta estados fallidos como Somalia, pasando por enfrentamientos civiles de origen étnico, entre gobiernos y grupos opositores y rebeldes de todo tipo (luchando por el control del gobierno, el territorio, los recursos...), milicias vinculadas a radicales religiosos o grupos terroristas, etc.

Como dato especialmente relevante en 2012, el 25% de estos conflictos —8 en concreto— estaba internacionalizado, esto es, contaban con intervención internacional de uno o varios Estados externos, apoyando con tropas a una o a ambas partes en conflicto¹⁷. Como señalan Themnér y Wallensteen, esto supone que nos encontramos con el cuarto año consecutivo en el que el porcentaje de conflictos en el que están involucradas tropas de terceros Estados está por encima del 20%¹⁸, lo que se pueden considerar datos muy elevados y que constituyen una situación sin precedentes en el periodo posterior a la II Guerra Mundial. Como señala el SIPRI Yearbook 2013 “en los últimos años se ha producido un incremento en el número de conflictos que están internacionalizados, esto es, en los que existe otro Estado apoyando a una u otra parte. Tal implicación a menudo tiene como efecto un incremento de las víctimas mortales que se producen y prolongan los conflictos”¹⁹. Este incremento reciente sería, de confirmarse en el tiempo, la principal novedad de los últimos años, y en este sentido podría estar avanzándose una tendencia que probablemente debería ser tenida en cuenta en la planificación de escenarios futuros.

En cuanto al número de conflictos armados interestatales —que enfrenta directamente a Estados así reconocidos— ha sido muy pequeño en los últimos años; tan sólo un caso en 2012²⁰ —Sudan contra Sudan del Sur—, y ninguno en 2013²¹. Así, durante lo que llevamos de siglo XXI la tendencia a su reducción (desaparición algunos años) se ha mantenido como constante, aunque se trata de un tipo de conflicto que históricamente reaparece con frecuencia y que los Estados seguirán teniendo en cuenta. De hecho, el informe del HIIK de 2013 recogía 11 casos de conflicto interestatal en la categoría de “crisis violentas” —que no llegan por intensidad a entrar en las categorías de guerra que antes hemos referido, pero que contemplan un uso de la violencia ocasional —no generalizada— por los actores, susceptible de una eventual escalada²². Igualmente, Alerta 2013 recoge 15 casos que no llegan a considerarse por sus características como “conflictos armados” entre Estados pero que entran en la categoría de “Tensión”, en cuya definición se incluye la posibilidad de un uso limitado de la violencia por los actores²³. Concretamente, estos casos de conflicto (sin uso generalizado de la violencia) entre Estados suponen el 16,4% de todas las situaciones de “Tensión” que se incluyen en el informe, correspondiendo el 56% a Tensiones “internas o intraestatales” —que son las mayoritarias, como los propios conflictos armados— y el 27,6% restante a Tensiones internas internacionalizadas. Incluso los análisis sobre posibles conflictos en el futuro siguen considerando el enfrentamiento entre Estados como probable, tanto entre Estados individualmente como formando parte de coaliciones, aunque reconocen que el conflicto intraestatal sigue siendo el escenario más probable a corto y medio plazo²⁴.

¹⁷ *Ibid.*, p. 510.

¹⁸ *Ibid.*.

¹⁹ SIPRI Yearbook 2003, Armed Conflict, Summary, en www.sipri.org/yearbook/2013/01.

²⁰ Tanto según los datos del UCDP, ver Themnér, y Wallensteen, *op. cit.*, p. 510, como según la metodología del instituto alemán, ver: "Conflict Barometer 2013", *op. cit.*, p. 17.

²¹ Conflictos armados clasificados como Guerra; en este sentido ver: "Conflict Barometer 2013", *op. cit.*, p. 17.

²² *Ibid.*, *Idem.*

²³ Para la definición completa de “Tensiones” ver Escola de Cultura de Pau: *Alerta 2013!*, *op. cit.*, p. 89.

²⁴ Ministry of Defence (United Kingdom) DCDC: "Future Character of Conflict", London (2010), pp. 15-16, 30.



Si nos detenemos en las zonas geográficas donde los conflictos tienen mayor incidencia, aspecto básico para una estrategia de seguridad nacional, los datos muestran como la mayor parte de los 32 conflictos activos en 2012 según el UCDP se concentran en dos regiones principalmente, África con 13 casos y Asia con 10, seguido a gran distancia por Oriente Medio con 5 casos y Europa y América con 2 cada una²⁵. Este ha sido el panorama general no sólo durante este siglo, sino en todo momento después del final de la Guerra Fría. Si en 2011 y en 2012 el continente con mayor número de conflictos armados era África, en el periodo 2003-2010 fue Asia la que estuvo a la cabeza, seguida de África. Hasta entonces, entre 1989 y 2002 la región asiática había contado con una mayor cifra de conflictos anuales en 9 ocasiones mientras África ocupó la primera posición en 5, alternando una con otra sin que se pueda identificar una tendencia clara en ningún sentido.

Conclusiones parecidas se extraen de los datos de los informes Alerta de los últimos años²⁶. Si durante 2012 África aparece como la región con más conflictos armados, con 13 casos, seguida muy de cerca por Asia con 12 casos, durante los años anteriores será Asia la región que encabece la lista en más ocasiones, igualada con África muchos años y seguida por ésta a no mucha distancia en otros. Regularmente estas dos regiones han concentrado la mayor parte de los conflictos armados activos en el mundo a considerable distancia del resto de zonas, ocupando normalmente el tercer puesto la región de Oriente Medio.

Los datos de los otros estudios que hemos citado introducen algún matiz al utilizar referencias geográficas distintas. De acuerdo al Conflict Barometer del HIIK correspondiente a 2013, la zona con mayor número de conflictos de alta intensidad es el África Subsahariana con 18 casos, seguido de la región Oriente Próximo-Magreb con 12 casos²⁷. Le siguen a mucha distancia la región de Asia-Oceanía (8), el continente americano (6) y Europa (1). Sin embargo, al analizar los datos de años anteriores esta distribución de la conflictividad no ha sido así de forma regular. Desde el año 2006 el África Subsahariana, Asia-Oceanía y la región de Oriente Medio-Magreb se han ido alternando en las 3 primeras posiciones de mayor conflictividad mundial, sin ningún tipo de regularidad o tendencia mas allá de que los conflictos de alta intensidad se han concentrado en estas tres regiones.

En definitiva, éste es el panorama de la conflictividad armada internacional al que debería dar respuesta la ESN-2013 y cualquier revisión próxima de estos documentos. Cómo evolucione la frecuencia de estos conflictos armados, su tipo y su localización geográficas son factores que, interactuando con otros elementos como nuestros intereses nacionales, nuestras alianzas, nuestros compromisos internacionales o nuestros objetivos de política exterior, seguridad y defensa —que superan el ámbito de este trabajo—, son los que deberían haber sido tenidos en cuenta en la redacción de la estrategia y deberían influir decisivamente en su implementación y en sus eventuales revisiones.

3. España en el actual contexto de seguridad internacional y su repercusión sobre el tratamiento de los conflictos armados

España es un miembro importante de la Unión Europea —el quinto país de la Unión en términos de población y de PIB (Producto Interior Bruto)²⁸—, un país mediterráneo por

²⁵ Themnér y Wallensteen, *op. cit.*, p. 511.

²⁶ Disponibles en www.escolapau.uab.es.

²⁷ "Conflict Barometer 2013", *op. cit.*, p. 17.

²⁸ Eurostat: "Basic figures on the EU – First quarter 2014", en <http://goo.gl/hREqgl> (Abril 2014).



posición y vocación, aliado en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y miembro relevante de la comunidad iberoamericana. Es el sexto contribuyente mundial al Sistema de Naciones Unidas, ha prestado un importante número de efectivos en operaciones de mantenimiento de la paz de la organización y es candidata al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para el bienio 2015-2016²⁹. Invitado permanente del G-20, España tiene una economía fuertemente internacionalizada y es el décimo primer país del mundo en Inversión Exterior Directa. De acuerdo al Informe Elcano de Presencia Global 2014³⁰ —que se elabora a partir de indicadores económicos, militares y de “presencia blanda”³¹—, España ocupa el puesto número 13 en el ranking general, el mismo que ocupa nuestra economía en el mundo por tamaño del PIB³². En definitiva, un conjunto de características que permiten considerar a España como una potencia media —así la definirá la EES-2011, aunque no aparecerá este concepto en la ESN-2013—, integrada en una sociedad internacional que ahora se percibe como global. Un país con intereses y condicionantes propios, pero también con intereses, responsabilidades y compromisos compartidos derivados de esta integración y de la interdependencia creciente. A ello hay que sumar, y se trata de un aspecto básico, la fuerte crisis económica que España está sufriendo desde 2008, cuyas consecuencias también afectan al papel del país en el mundo y a su acción exterior.

Sin embargo, todos estos datos dicen muy poco si los contemplamos fuera del contexto internacional en el que nos estamos moviendo en este momento. Un entorno estratégico, a principios de la segunda década del siglo, en el que se están redefiniendo tanto algunos presupuestos vigentes aún desde la Guerra Fría, como muchos de los procesos que se han estado produciendo en los últimos 20 años en el marco de la globalización multidimensional del sistema internacional que se ha producido. La ESN-2013 y cómo se aborde el tema de los conflictos armados es dependiente directamente de este contexto.

Como señala el Real Instituto Elcano en un reciente informe, “la integración europea sigue constituyendo la principal apuesta estratégica de la política exterior española”³³. La Unión Europea debería aparecer en ese sentido como el primer ámbito de referencia de España en su política de seguridad —en sentido amplio, no solo defensa—, lo que parece difícil de sostener en el momento actual. Sin restar importancia a la treintena de misiones y operaciones lanzadas por la Unión Europea desde 2002 en el marco de su Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), lo cierto es que estamos bastante lejos de lo que señalaba la Estrategia de Seguridad de la Unión Europea de 2003: “La creciente convergencia de los intereses europeos y el fortalecimiento de la solidaridad dentro de la UE convierten a la Unión Europea en un actor creíble y eficaz. Europa tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor”³⁴. Más bien todo lo contrario, en los últimos años hemos asistido a constantes diferencias entre los principales socios de la Unión con respecto a las cuestiones de seguridad y, en particular, sobre la participación en la gestión de conflictos armados. No son sólo las conocidas divergencias sobre la intervención en Irak en 2003 o las diferentes posiciones de

²⁹ Ver el folleto oficial de la candidatura MAEC: “España 2015-2016”, Candidata al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Madrid (Junio 2013), en <http://goo.gl/xNp1iQ> (Abril 2014).

³⁰ Olivé, Iliana, Gracia, Manuel y García-Calvo, Carola: “Informe Elcano de Presencia Global 2014”, *Real Instituto Elcano* (2014), p. 24.

³¹ Esta categoría incluye migraciones, turismo, deporte, cultura, Internet, tecnología, ciencia y educación y cooperación al desarrollo.

³² World Bank: “GDP Ranking 2012”, en databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf (Abril 2014).

³³ Molina, Ignacio (coord.): *Hacia una renovación estratégica de la política exterior española*, Real Instituto Elcano *Informe Elcano* 15 (Febrero 2013), pp. 11 y 48.

³⁴ “Estrategia Unión Europea 2003”.



socios tan importantes como Alemania en el conflicto en Libia, o la falta de acuerdo sobre la guerra en Siria y el raquíctico papel desarrollado en las “Primaveras” árabes, sino que se puede observar claramente en las diferentes posturas que en el momento de escribir este texto tienen los principales países europeos sobre las sanciones a Rusia por sus acciones en Crimea y su política respecto de Ucrania.

Las esperanzas en que el Consejo Europeo sobre Seguridad y Defensa de diciembre de 2013 supusiera un paso adelante definitivo en el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa y sus instrumentos, se vieron pronto truncadas por unos resultados más que discretos, que no han contribuido a reforzar la falta de capacidad y credibilidad de la Unión como actor de seguridad global e incluso regional. Probablemente, como señalaban las conclusiones del Consejo, “la Unión Europea y sus Estados miembros pueden aportar al escenario internacional la capacidad única de combinar, de modo coherente, unas políticas y unos instrumentos que van desde la diplomacia, la seguridad y la defensa hasta las finanzas, el comercio, el desarrollo y la justicia”³⁵, pero los hechos demuestran continuamente en los últimos años que no existe ni el consenso, ni el compromiso, ni la credibilidad para hacerlo.

Sólo la voluntad política de algunos países miembros —especialmente cuando coincide con sus propios intereses nacionales—, ha evitado la inacción casi absoluta de la Unión en varios de los escenarios donde ahora opera en misiones militares de cierta entidad. Bajo la bandera de la PCSD estamos asistiendo a lo que son intervenciones en conflictos armados lideradas por algún país miembro de la UE con intereses en la zona, a las que se consiguen sumar ayudas más o menos testimoniales de otros socios principalmente por solidaridad, compromisos o intereses más bilaterales que multilaterales. Las últimas misiones de la UE en Mali o la operación en la República Centroafricana (EUFOR RCA³⁶) reproducirían este esquema, que el periodista Miguel González describía de una forma muy gráfica: “Francia lanza in extremis una operación militar en una antigua colonia africana (Serval en Malí, Sangaris en la RCA) y España acaba atendiendo la petición de solidaridad de su aliado, aunque sea arrastrando los pies”³⁷. Este tipo de actuaciones de entidad limitada, articulados a través de la PCSD pero más bien resultado de compromisos puntuales, casi coaliciones ad-hoc, ha constituido y probablemente seguirá constituyendo uno de los principales marcos de empleo de los distintos instrumentos con los que cuenta España en situaciones de conflicto internacional. Las limitaciones presupuestarias y de recursos a la que España y sus Fuerzas Armadas están sometidas tampoco permiten ser muy ambicioso en estos aspectos. En conjunto, aun siendo el 5º país de la UE según los datos que señalábamos arriba, la capacidad de influencia y autonomía que se le podría suponer a un país como España no parece ser especialmente relevante.

En definitiva, en cuestiones de seguridad Europa no es un actor global y su papel es más que modesto como actor regional, incluso en sus áreas geográficas más próximas como su vecindario del este, del mediterráneo o del África subsahariana, donde la presencia e influencia de Estados europeos concretos, aunque limitada, puede llegar a ser más importante que la de la propia Unión. Este contexto debe ser tenido en cuenta en el diseño y la implementación general de la Estrategia, pero es especialmente relevante al considerar cómo España deberá actuar frente a escenarios de conflicto armado que afectan a sus intereses de todo tipo, directos o indirectos. Intencionadamente ni siquiera hemos mencionado el papel de

³⁵ Consejo Europeo: “Conclusiones del Consejo Europeo”, parte I, puntos 1-22, 19 y 20 de diciembre de 2013, par. 5.

³⁶ La operación fue finalmente lanzada en abril; Council of the European Union: “EU military operation in the Central African Republic launched”, 7672/14, Brussels, (1 de abril del 2014).

³⁷ González, Miguel: En la Frontera sur de la “Yihad”, *El País*, 2 de marzo de 2014.



la UE en la estricta defensa territorial de los países de la Unión —que parece volver a la agenda de seguridad de muchos países a partir de la política rusa con Ucrania— que quedará fuera de la órbita de la Unión y descansará sobre la OTAN.

La dinámica descrita en la Unión Europea se sitúa a su vez en un contexto de profundo cambio del entorno estratégico global. Europa y el área euro-atlántica —marco de la relación transatlántica con Norteamérica— han dejado de ser el eje del funcionamiento de la actual sociedad internacional, que se ha desplazado hacia la región Asia-Pacífico, donde China ya es una potencia central y los escenarios de conflicto actuales y potenciales son numerosos. Estados Unidos ya ha reconocido claramente esta realidad del “giro” hacia Asia en sus documentos estratégicos (strategic pivot) y en su política exterior y de seguridad. Los países y los asuntos europeos, aunque siguen siendo importantes y unos aliados “críticos” —en el sentido de esenciales— para colaborar en algunas regiones, han perdido sin duda peso para los Estados Unidos, que han llevado a cabo en los últimos años un cierto proceso de “desenganche” y de retirada de Europa.

Durante la última década, Estados Unidos ha estado absolutamente condicionado militar y estratégicamente por su presencia en Irak y Afganistán, empeñado inicialmente en acciones bélicas convencionales y luego fundamentalmente en operaciones de contrainsurgencia (COIN) y de *State Building* o reconstrucción. La salida militar de estos teatros, donde se ha dedicado un enorme esfuerzo para su estabilización con dudoso éxito, está suponiendo lo que un autor como Mazarr define como el final del “paradigma de los estados fallidos”³⁸; Estados Unidos estaría cerrando una época en la que el foco y la mayor parte de los recursos han estado puestos sobre la amenaza y los peligros que suponían los Estados débiles o fallidos, para pasar a centrarse en otros objetivos de mayor importancia estratégica. Aunque amenazas como el terrorismo continúan ligadas a estos “Estados frágiles” y siguen siendo parte importante de la agenda de seguridad norteamericana, operaciones como las de Afganistán o Irak se descartan para el futuro por los mismos documentos estratégicos. Como señala la Defense Strategic Guidance de 2012, “las Fuerzas de los Estados Unidos ya no estarán dimensionadas para llevar a cabo operaciones de estabilidad prolongadas y de gran escala”³⁹, lo que también tendrá implicaciones para los socios y aliados al elaborar sus estrategias. El camino emprendido por Estados Unidos es otro, y como señala la Quadrennial Defense Review de 2014 “Estamos reposicionándonos para centrarnos en las oportunidades y desafíos estratégicos que definirán nuestro futuro: nuevas tecnologías, nuevos centros de poder y un mundo que es crecientemente más volátil, más impredecible y, en algunos casos, más amenazador para los Estados Unidos”⁴⁰. Como también plantea la QDR, esto exigirá un reequilibrio de las fuerzas para poder enfrentarse a un amplio espectro del conflicto: “las Fuerzas Armadas cambiarán el enfoque en términos de para qué tipo de conflictos se prepara en el futuro, poniendo un mayor énfasis en todo el espectro de posibles operaciones”. ¿Se debe tomar esto como guía para otros países?

Gran parte de estos cambios estratégicos están muy relacionados con el proceso de globalización, cambios que las estrategias de otros países también reconocen⁴¹. Un proceso

³⁸ Mazarr, Michael J.: "The Rise and Fall of the Failed-State Paradigm: Requiem for a Decade of Distraction", *Foreign Affairs*, vol 93, nº 1.

³⁹ Department of Defense: "Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense" (January 2012), p. 6. Lo repetirá después la QDR.

⁴⁰ Department of Defense: "Quadrennial Defense Review 2014" (Marzo 2014), p. III.

⁴¹ Ver, por ejemplo, "A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy", U. K. Cabinet Office, Londres (Octubre 2010), p. 15.; Presidencia de la République: "Livre blanc sur la défense et la sécurité



que ha cambiado los equilibrios de un mundo donde la interconexión es creciente y donde los actores y sus intereses —económicos, políticos y también de seguridad— están en todos los continentes, configurando un sistema internacional cada vez más complejo sobre el que no hay acuerdo si es multipolar, apolar, nuevamente bipolar (USA-China) o de cualquiera de sus distintas variantes intermedias. Se denomine de una manera u otra, ciertamente un nuevo sistema internacional con nuevas reglas está surgiendo, cuya complejidad hace que se pueda definir de distinta forma distinta según los actores que se consideren —estatales y no estatales— y los ámbitos de los que se hable —económico, político, militar, cultural, etc.—. En este contexto, aunque los conflictos armados en términos generales han disminuido en este siglo, como vimos, las posibles fuentes de conflicto parece que se han multiplicado.

Aunque el nuevo papel que está asumiendo Rusia desde finales de 2013 en su conflicto con Ucrania ha resucitado la idea de la “amenaza” Rusa sobre Europa e incluso se habla en los medios de una especie de nueva Guerra Frías, el grado de interconexión en la actual sociedad internacional/global y las actuales dinámicas y funcionamiento del sistema hacen difícil pensar que se pueda volver a una situación de enfrentamiento en Europa (y en otras partes del mundo) parecida a la de hace 40-50 años. Es cierto que varios países europeos han vuelto la cabeza hacia Estados Unidos en busca de un “reaseguramiento” ante Rusia, pero no es probable que Estados Unidos ni quiera ni pueda recuperar una presencia en Europa que se parezca a la que tuvo durante la Guerra Fría. Rusia puede no llegar a ser el socio que Estados Unidos y la Unión Europea llevan décadas buscando, pero es poco probable que vuelva a ocupar el primer puesto entre las prioridades de la política exterior de Estados Unidos, que seguirán en la región Asia-Pacífico. En cambio, el contexto de seguridad en el Viejo Continente desde finales de 2013 ha vuelto a sacar a la luz la necesidad de que Europa sea capaz de ocuparse de su propia defensa, pero este es un mantra que ya se ha repetido muchas veces en los últimos cincuenta años, y no parece que pasemos por el mejor momento económico para hacerlo, incluso si apareciera la voluntad política de la que siempre se ha carecido.

En definitiva, la evolución reciente del marco estratégico puede indicarnos, como plantea Mead⁴², un “Retorno de la Geopolítica” o la vuelta al primer plano de las relaciones internacionales de los conflictos vinculados al territorio y al poder militar (caso de Crimea, las disputas territoriales en los mares de Asia, el control de Oriente Medio, el Ártico, etc.), pero el contexto en el que estos temas reaparecen es esencialmente distinto del de la Guerra Fría, con un grado de interconexión e interdependencia entre los actores que nada tiene que ver con el de aquel periodo y que ha transformado los esquemas de poder y de intereses, volviéndolos todavía más complejos; una anexión territorial que afecta a fronteras consolidadas, llevada a cabo por fuerzas armadas “sin identificación” y respondida (sin consenso entre aliados) con sanciones sobre personas concretas del entorno de un gobierno o, como mucho, sobre algunas empresas y sus directivos, puede ser una buena ilustración de ese nuevo entorno y las limitaciones que impone. Durante la Guerra Fría desde luego hubiera sido diferente.

Los cambios en una organización que tiene sus orígenes precisamente en la Guerra Fría, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) serán otro importante factor a tener en cuenta en los planteamientos de cualquier estrategia de seguridad sobre los conflictos

nationale”, Paris, (28 de abril del 2013), p. 41; “Finnish Security and Defence Policy 2012”. Prime Minister’s Office, 1/213 (2012), p. 17.

⁴² Mead, Walter Russell: “The Return of Geopolitics. The Revenge of the Revisionist Powers”, *Foreign Affairs* (May/June 2014); el planteamiento ciertamente no es nuevo, y la idea general de que los aspectos geopolíticos de las relaciones internacionales siguen siendo importantes y no son un vestigio de la Guerra Fría ha sido mantenida por numerosos autores en los últimos años.



armados. El papel de la OTAN estará estrechamente ligado a la propia evolución estratégica de Estados Unidos, que sigue siendo su principal contribuyente. La OTAN es para Estados Unidos el principal instrumento de cooperación en seguridad y defensa con sus aliados europeos, manteniendo con la organización un “compromiso firme y decidido”⁴³. Para los aliados europeos —para la gran mayoría— es la forma de mantener a Estados Unidos “enganchado” a Europa, en ese contexto de giro hacia Asia-Pacífico del que ya hemos hablado.

Desde el final de la Guerra Fría y la desaparición de su adversario natural, el Pacto de Varsovia y la Unión Soviética, la OTAN ha sido una organización a la búsqueda de una misión, que ciertamente ha ido encontrando cuando las crisis de identidad iban apareciendo. Como ya se señalaba en 2006, “con poca fanfarria —e incluso menos aviso— la Organización del Tratado del Atlántico Norte se ha convertido en Global”⁴⁴. Con varias operaciones en marcha fuera del territorio de los países miembros (en los Balcanes y África, por ejemplo), durante la última década el objetivo fundamental de sus esfuerzos ha sido Afganistán, pero la próxima salida de este país de la mayor parte de los aliados parecía devolver a la organización a sus debates esenciales y a la definición de su papel en el nuevo contexto internacional. La realidad internacional parece haber ayudado a la organización en este debate.

El Concepto Estratégico de 2010 (CE-2010), además de la amenaza convencional, hablaba de la multiplicidad de nuevos riesgos y amenazas que aparecen en cualquier estrategia reciente, como la proliferación de armas de destrucción masiva y misiles, el terrorismo, los ciberataques, la seguridad de las infraestructuras, los riesgos tecnológicos, medioambientales y de recursos. Los efectos de la inestabilidad y los conflictos fuera de las fronteras de la Alianza también se incluyen en la visión del entorno de seguridad, pero merece destacarse la extensión del apartado dedicado a lo que ahora llama la “Gestión de Crisis”, que aludirá a la intervención de la OTAN en cualquier fase del desarrollo y gestión de un conflicto, desde su prevención, gestión de crisis y fase bélica, hasta la estabilización y la reconstrucción. Éste era el marco necesario para una operación como la de Afganistán —que carecía de él hasta ese momento— y lo deberá seguir siendo en el futuro para otras operaciones fuera del territorio OTAN que, si hubiera interés en lanzarlas, sin duda serán mucho más limitadas en participantes, tamaño, duración y objetivos. La intervención en Libia en 2011 que finalmente gestionó la OTAN nos sirve de ejemplo. La evolución de los planteamientos estratégicos norteamericanos que hemos expuesto más arriba y el contexto político y de crisis económica en Europa así lo sugieren. Ciertamente, el papel global de la OTAN que el CE-2010 le permitió asumir vuelve a ser objeto de debate en la actualidad, pero no se cuestiona en modo alguno la continuidad de la organización debido al propio desarrollo de los acontecimientos internacionales. Los sucesos en Ucrania en 2014 —con el precedente de Georgia en 2008— han devuelto la atención de la Alianza al propio continente europeo y a sus misiones originales (que se mantienen por supuesto en el CE-2010), la defensa del territorio y la población de los países miembros y la disuasión. No son por tanto escenarios que se puedan descartar.

Los compromisos en el marco de las Naciones Unidas y sus actividades de mantenimiento de la paz también afectan directamente a la política de seguridad española. Si durante el año 2000 la Organización de Naciones Unidas tenía desplegados en operaciones de mantenimiento de la paz más de 33.000 efectivos uniformados, en 2014 la cifra es cercana a

⁴³ Department of Defense: "Quadrennial Defense Review 2014", p. 18.

⁴⁴ Daalder, Ivo y Goldgeier, James: "Global Nato", *Foreign Affairs* (September/October 2006).



los 98.000, una de las mayores de los últimos años⁴⁵, mostrando lo que ha sido un enorme desarrollo de estas tareas durante la última década, posiblemente cerca del límite. Buena parte de la implicación de España en conflictos armados en el exterior durante este siglo ha estado vinculada precisamente a la figura del mantenimiento de la paz de la ONU, de la que ha sido un contribuyente considerable. Si en el año 2000 España apenas contribuía con 170 hombres y mujeres, ocupando el número 35 de los países que aportan tropas, en 2008 se llegó a ocupar la posición nº 20, con 1.235 hombres y mujeres desplegados. La apuesta del gobierno del momento por el multilateralismo que representaba Naciones Unidas y la voluntad de aumentar la presencia de la política exterior española en Oriente Medio estaban en gran medida detrás del volumen de fuerzas desplegado, sobre todo en la misión en el Líbano. Desde 2012 se produjo una reducción rápida hasta los aproximadamente los 600 efectivos desplegados en 2014, cuando España ocupaba el puesto nº 36 entre los contribuyentes. El alto coste de esta participación y la crisis económica española tienen bastante que ver con ese descenso de los últimos años y probablemente lo estará en el futuro, una vez pase la candidatura española al Consejo de Seguridad de la organización, para la que la contribución a las operaciones de mantenimiento de la paz es uno de los argumentos que se esgrimen. No debemos olvidar, en este sentido, que la contribución a este tipo de operaciones no suelen ser una de las actividades donde los Estados occidentales desarrollados vuelcan tradicionalmente sus esfuerzos. Incluso teniendo en cuenta la menor aportación de España, en los últimos años —incluido 2014— sólo dos miembros de la OTAN o la Unión Europea han contribuido regularmente con más fuerzas que este país a las misiones de pacificación de la ONU, Italia y Francia. Las prioridades parecen estar en otro ámbito, más aún en el contexto de crisis económica al que asistimos.

4. La amenaza de los conflictos armados en la Estrategia Nacional de Seguridad: ¿progresión o regresión?

El análisis que en los anteriores puntos hemos realizado de la actual conflictividad armada y del contexto internacional y de seguridad en el que afrontan estas situaciones, constituyen el marco para entender cómo las Estrategias contemplan a los conflictos internacionales en tanto que riesgo o amenaza para la seguridad nacional. La evaluación de este apartado en los documentos pasa inicialmente por intentar contestar a las siguientes preguntas: ¿Identifica correctamente esta parte de la Estrategia el fenómeno al que tiene que enfrentarse? ¿Reconoce este apartado del documento el contexto estratégico en el que se encuentra, permitiendo ofrecer la respuesta adecuada?

La respuesta a la primera de las preguntas no puede ser más que parcialmente afirmativa. El apartado donde se presentan los conflictos armados como amenaza cita brevemente algunas de las ideas que se confirman en el análisis de la conflictividad que hemos realizado anteriormente, básicamente el menor número de enfrentamientos entre Estados y el predominio actual de los conflictos armados internos⁴⁶, pero sin más explicación o contextualización. A partir de aquí, el texto es una mezcla desordenada de referencias a actores, causas y tipologías, expresadas sin criterio alguno y de forma casi telegráfica. Sí se señala, con la misma falta de estructura y orden, que todo ello puede afectar tanto a la comunidad internacional, como a los intereses vitales y estratégicos españoles, así como

⁴⁵ Los datos históricos y actualizados se pueden consultar en www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml (Abril 2014).

⁴⁶ "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), p. 24.



potenciar otros riesgos o amenazas, de lo que se pone un par de ejemplos —tráficos ilícitos y dispersión de armas— como toda explicación. Aparece también una referencia genérica a que hay que estar preparado para los conflictos futuros, sin más precisiones; una cita de los nuevos espacios de enfrentamiento, el ciberespacio y el espacio exterior, es todo lo que podemos encontrar a este respecto.

En definitiva, una atropellada descripción mediante frases inconexas de la conflictividad internacional que tendrá que enfrentar la estrategia, que si bien no es equivocada en lo que señala, sí es absolutamente deficiente, incompleta, desordenada y sin estructura alguna.

En cuanto a la segunda pregunta, la valoración debe ser todavía peor. Con un contexto estratégico con la complejidad que hemos visto, donde la respuesta a los conflictos armados y la posible participación o involucración de España en ellos es igual de compleja, la Estrategia 2013 responde de una forma tan vaga y deficiente como vacía en la práctica: “España debe tener la capacidad de participar en crisis o conflictos por su calidad de socio solidario de las organizaciones internacionales a las que pertenece, así como en operaciones de mantenimiento de la paz, de protección de civiles u otras que afecten a nuestros valores compartidos y se deriven de compromisos adquiridos en organizaciones internacionales como la ONU”⁴⁷. Una obviedad de carácter general que aporta muy poco a la estrategia.

Esta “visión” se podría completar con lo que se cita tres párrafos antes —con la citada falta de estructura lógica—, donde al hablar de la crisis económica y financiera, la señala como la causa de la posible “renuencia a las intervenciones militares, aunque algunas serán inevitables” y como “La tendencia es que sean acciones limitadas”. Probablemente estas dos cortas frases sean las únicas que podamos considerar como una verdadera orientación sobre la forma en que España encarará su posible participación en conflictos armados. En conjunto, este apartado difícilmente puede considerarse como la guía estratégica que defina o ayude a decidir sobre una eventual participación o involucramiento de España en un conflicto armado. Incluso estas afirmaciones generan más preguntas que respuestas: ¿por qué se cita la ONU y no otras organizaciones de seguridad relevantes para España como la OTAN, la UE o la OSCE? ¿El único problema a la hora de decidir una intervención será el presupuesto? ¿La limitación que se cita supondrá establecer prioridades?

Sobre los instrumentos, en apenas veinte palabras indicará que “el empleo de las Fuerzas Armadas puede resultar esencial en los conflictos que eventualmente llegaran a desarrollarse tanto dentro como más allá de nuestras fronteras”⁴⁸. Es la única referencia que encontraremos a los medios que España está dispuesta a utilizar para dar respuesta a este riesgo o amenaza.

Esto se concretará algo más con la inclusión de una frase sobre la necesidad de “mantener una capacidad defensiva propia, creíble y efectiva, dada la situación geográfica de España”, sin mayores concreciones, que es necesaria para señalar que España tiene unos riesgos o amenazas “no compartidos”, unos intereses vitales propios que debe poder defender se cuente o no con la cobertura y el apoyo de los aliados de las organizaciones a las que pertenecemos. Respecto al posible empleo en el exterior, la estrategia sólo señala la necesidad de tener capacidad para participar como socio solidario, ya citada más arriba. Ninguna referencia de tipo geográfico o de zonas de interés prioritario en este ámbito, que también

⁴⁷ *Ibid.*, p. 25.

⁴⁸ *Ibid.*



podría resultar interesante a la vista de los datos que hemos analizado al estudiar la conflictividad armada en general.

4.1. La ausencia de la visión integral de la seguridad en el tratamiento de los conflictos armados y el enfoque militar de las líneas de acción estratégicas de la ESN-2013

La referencia a las Fuerzas Armadas como el único instrumento de empleo en los conflictos armados nos adelanta algo que se confirmará en las líneas de acción que marca la Estrategia más adelante. La visión “integral” o multidimensional de la seguridad, que se supone caracteriza la Estrategia en su conjunto, estará completamente ausente.

No hay en todo el apartado referencia alguna a otros instrumentos que no sean los estrictamente militares, sólo las Fuerzas Armadas. Ninguna alusión a otros posibles medios de tipo diplomáticos, políticos, policiales, económicos, de cooperación, etc., que han estado y pueden estar perfectamente presentes en las distintas etapas del desarrollo o “ciclo de vida”⁴⁹ de un conflicto, ya sea la fase más violenta del conflicto —la guerra— como en su prevención inmediata, en situaciones de crisis prebélica, en posibles acciones de imposición de la paz o en fases posteriores donde se ponen en marcha el mantenimiento de la paz o las operación de estabilización o reconstrucción postconflicto, tan habituales en lo que llevamos de siglo.

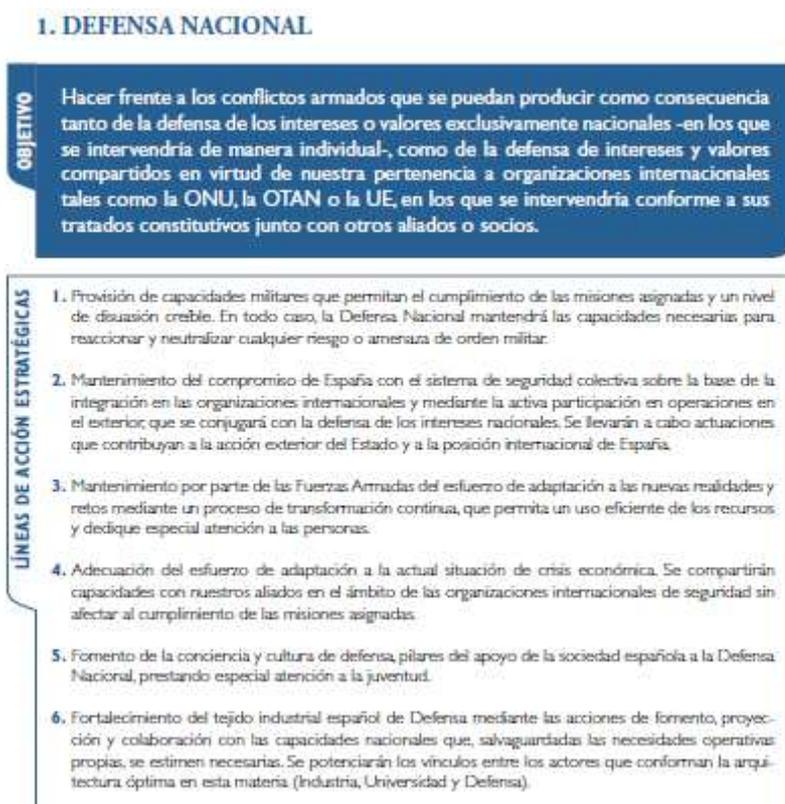
En la actualidad, tanto desde el punto de vista académico de los estudios sobre conflictos, como desde el práctico de las operaciones, no se concibe que en la prevención, gestión o resolución de conflictos, sólo se utilicen instrumentos militares. Incluso si la Estrategia tratara exclusivamente de cómo enfrentar una posible participación o involucración de España en un conflicto en su fase bélica o de guerra, donde las Fuerzas Armadas tienen la principal responsabilidad, los instrumentos no estrictamente militares tienen un cierto papel. Si al hablar en la ESN-2013 de conflictos armados se refiere también, como es el caso, a posibles participaciones en misiones de mantenimiento de la paz, antipiratería, de imposición de la paz, de estabilización o reconstrucción, contrainsurgencia, de entrenamiento de fuerzas, de evacuación, asistencia humanitaria, protección de población, etc. no se conciben en la actualidad sin esa aproximación multidimensional o “integral”, que no aparece en ningún sitio en el documento.

Las líneas de acción recogidas en la Estrategia de 2013⁵⁰ (Figura 1) no hacen sino profundizar en lo anteriormente descrito, dejándolo aún más claro. Ya desde el mismo título, no se proponen Líneas de Acción Estratégicas sobre “Conflictos Internacionales” o similar, sino directamente sobre la “Defensa Nacional”. Toda una declaración de principios. La respuesta de España al primero de los riesgos o amenazas que se recogía, se plantea puramente como una cuestión de Defensa, y el Objetivo que se plantea, a cuyo cumplimiento se deben dirigir las líneas de acción, estará por tanto en ese ámbito exclusivo: hacer frente tanto a los conflictos armados vinculados con los intereses exclusivamente nacionales, como la defensa de intereses y valores compartidos con los miembros de las organizaciones de las que somos miembros. En este caso sí se citarán la ONU, la OTAN y la Unión Europea.

⁴⁹ Hay numerosos modelos utilizados para entender la evolución o ciclo de vida de un conflicto, de la que el conflicto armado o guerra es sólo una de sus fases. Un modelo útil es el desarrollado por Michael Lund, la curva del conflicto, en Lund, Michael (1996): "Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy", New York, USIP Press.

⁵⁰ Ver: "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), p. 40.

Figura 1: Líneas de Acción en el ámbito de los Conflictos Armados



Ciertamente, la redacción del Objetivo no entra en el tema de los instrumentos para conseguirlo, y en ese sentido dejaría abierta la cuestión de qué tipo de medios se pueden o deben emplear para hacer frente a los conflictos —de hecho, tanto ONU, como OTAN o la Unión Europea utilizan una diversidad de instrumentos, no solo militares, en el desarrollo de sus misiones—. Sin embargo, el análisis de las Líneas de Acción Estratégicas que se enumeran después nos indica que el foco está puesto claramente en los medios militares, la Defensa y las Fuerzas Armadas, que se citan en cinco de las seis líneas propuestas. En el texto no hay nada que se pueda identificar como medidas que respondan a la visión “integral” de la seguridad. Tan sólo la redacción general de la segunda de las líneas de acción permitiría, haciendo un esfuerzo, encajar un eventual empleo de instrumentos no militares, aunque en absoluto parece que sea ese el espíritu del texto.

En definitiva, y aunque resulte llamativo, podemos afirmar sin exagerar que no se plantean en la Estrategia Nacional de Seguridad de 2013 las líneas de acción sobre como España debe enfrentar su participación o involucración en los conflictos armados. En la práctica este apartado está ausente de la Estrategia y ha sido sustituido básicamente por unas líneas de acción en materia de Defensa y Fuerzas Armadas. A nuestro juicio, sólo el citado punto número 2 dará algunas indicaciones generales sobre una eventual respuesta de España si se ve afectada por un conflicto armado o involucrada en él: “mantenimiento del compromiso de España con el sistema de seguridad colectiva sobre la base de la integración en las organizaciones internacionales y mediante la activa participación en operaciones en el exterior, que se conjugará con la defensa de los intereses nacionales. Se llevarán a cabo actuaciones que contribuyan a la acción exterior del Estado y a la posición internacional de España.



El resto de las líneas de acción que se han incluido en esta sección serán las únicas referencias que encontraremos en la Estrategia al camino y evolución que debe tomar las Fuerzas Armadas para responder a los objetivos y retos que se marcan en el documento. Los aspectos en los que se centra son la voluntad de mantener las capacidades precisas para cumplir sus tareas y en la necesidad de un proceso de transformación continua para adaptarlas al nuevo escenario geoestratégico y al contexto de crisis económica y escasez de recursos, cuyas consecuencias serán duraderas⁵¹. Una transformación que ya se ha puesto en marcha⁵² teniendo como principal medida la creación de una Fuerza Conjunta como el instrumento operativo central de las Fuerzas Armadas. Adicionalmente, la Estrategia hará alusión al fomento de la cultura y conciencia de Defensa y al fortalecimiento de la industria de Defensa, dos propósitos que han aparecido de forma recurrente en otros documentos desde hace años, como reflejo de cierta inercia en este ámbito y de que siguen siendo temas pendientes de la Defensa en España. En conjunto, estas líneas de acción sobre la Defensa y las Fuerzas Armadas, encontrarán su precedente y referente cercano en la Directiva de Defensa Nacional 2012, *Por una Defensa necesaria, por una Defensa Responsable*, aprobada por el Presidente del Gobierno en julio de 2012. Las Directrices que se marcaban en ese documento comprenden la práctica totalidad de las líneas de acción que se incluyen posteriormente en este apartado de la Estrategia de Seguridad.

4.2. La Estrategia Española de Seguridad 2011 y su proyección sobre la Estrategia de Seguridad Nacional 2013

Desde su publicación en mayo de 2013, una de las características que más se ha destacado en la ESN-2013 en relación con su predecesora, la EES-2011 —elaborada durante el mandato del Presidente Rodríguez Zapatero— es el continuismo⁵³. Un primer acercamiento a la referencia a los conflictos armados en ambos documentos parecería indicarnos que también en este apartado ambos documentos comparten planteamientos: para ambas estrategias los conflictos armados son el primer riesgo o amenaza que se identifica.

Sin embargo, un análisis más detallado nos mostrará que la continuidad va poco más allá de haber mantenido esa identificación de los conflictos armados como riesgo o amenaza, aunque muchas de las expresiones de la actual estrategia nos recuerden contenidos de la primera. Ya en el comienzo del apartado correspondiente de la EES-2011 nos presentará las razones por las que los conflictos armados pueden ser un riesgo o amenaza para el país, algo elemental pero de lo que carece la estrategia de 2013. Si la primera indica como “España puede verse afectada por, e involucrada en, conflictos armados relacionados con amenazas nacionales o transnacionales contra nuestro territorio, ciudadanos, intereses o valores”⁵⁴, nada parecido se encuentra en la ESN-2013, donde se empieza afirmando simplemente que los conflictos armados siguen siendo una amenaza capital, como si el fenómeno “conflicto armado” fuera la amenaza en sí, cuando lo que realmente importa es tomar parte en él o verse

⁵¹ Ver al respecto: Arteaga, Félix: “La Defensa que viene. Criterios par la reestructuración de la Defensa en España”, Real Instituto Elcano, *Elcano Policy Paper* (Octubre 2013).

⁵² García Sánchez, Fernando (JEMAD): “Proceso de Transformación de las Fuerzas Armadas”, *Documento de difusión del IEEE*, comparecencia 3/2014.

⁵³ Ver la Comparecencia del Director del Gabinete del presidente del Gobierno, Jorge Moragas Sánchez, para presentar la estrategia de seguridad nacional 2013: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión Constitucional, X Legislatura, nº 372 (9 de julio de 2013); Ver también: Arteaga, Félix: “La Estrategia de Seguridad Nacional 2013”, Real Instituto Elcano, *Comentario Elcano* 37/2013, (31 de mayo de 2013), p. 1; INCIPE: “Análisis de la Estrategia de Seguridad Nacional (desayuno de trabajo)”, 12 de junio de 2013.

⁵⁴ “Estrategia Española de Seguridad” (2011).



afectado por sus consecuencias. Una simple cuestión de precisión conceptual, pero que sirve de introducción para lo que viene después.

A partir de aquí, el análisis que se recoge en la EES-2011 sobre los conflictos armados es mucho más ordenado y elaborado que el que aparecerá en la ESN-2013. Será una descripción breve pero mucho más coherente que la que presenta la actual estrategia, elaborada en este caso desde una perspectiva global de la seguridad, desde esa visión “integral” de la que no quedará ninguna traza en el posterior documento estratégico de 2013. Como señala la EES-2011, “debido a la dimensión global de la seguridad, ante estos conflictos será necesario aplicar el enfoque integral que requieren los conflictos de hoy en lugares distantes. Este enfoque incluye, entre otros, elementos diplomáticos, militares, policiales, de inteligencia y de cooperación al desarrollo”. Estos elementos y todo lo que tuviera que ver con esta filosofía desaparecerá del nuevo texto. Cuando se habla en las estrategias de “conflictos armados” y de cómo se puede España ver envuelto o afectado por ellos no se puede restringir a la fase puramente bélica, sino que incluirá otras actuaciones posibles antes del estallido de la violencia o posteriormente al cese de los enfrentamientos principales. En el documento de 2011 así se entiende y se proponía por tanto una visión más amplia del conflicto y de los mecanismos de intervención o participación en él, que incluía a los medios militares y a las Fuerzas Armadas, según se recoge explícitamente, pero sin el carácter exclusivo que aparece implícito en la ESN-2013.

Paradójicamente, al comparar las dos estrategias se observa que una buena parte de los contenidos sobre los conflictos armados que se pueden leer en la ESN-2013 —incluso frases casi textuales— coinciden en gran medida con los recogidos de la EES-2011, pero una vez se ha quitado toda referencia o huella de esa visión multidimensional, integral o de concepto amplio de la seguridad. Probablemente en ese esfuerzo por mantener parte de los contenidos del apartado, simplificándolos y eliminando todo lo que tuviera que ver con los aspectos no militares de los conflictos, esté el origen de un texto tan limitado, deficiente y falto de lógica en su redacción como el que creemos se presenta en la ESN-2013.

Las líneas estratégicas de acción que se señalan en la EES-2011 serán muy diferentes a las de la actual estrategia y se corresponderán con la visión planteada anteriormente, claramente en la línea de los planteamientos de la Seguridad Humana. Serán líneas de acción que parten de una aproximación de lo que la Estrategia denomina “construcción de la paz”, cercana a los estudios sobre Prevención y Resolución de Conflictos y la Investigación para la Paz⁵⁵. Nada de esto se mantendrá en el texto posterior, es decir, continuidad cero.

En las líneas estratégicas de acción de la EES-2011 se incluirán referencias a instrumentos diversos propios del enfoque “integral” y que se proyectan sobre las distintas fases de un conflicto (el texto habla de prevención, gestión y resolución, y consolidación de la paz tras el conflicto), no sólo sobre la fase de conflicto armado, que se incluiría en su gestión. Se hará hincapié igualmente en la necesidad de que España se dote de los medios adecuados, no sólo militares sino también civiles. Hay que decir, no obstante, que los temas de la transformación de las Fuerzas Armadas y sus capacidades, las limitaciones de recursos o la industria de Defensa (que centran las líneas de acción de la Estrategia de 2013) también se tratarán en la EES-2011, aunque en apartados o recuadros específicos.

⁵⁵ Sobre esta aproximación, ver: Wallensteen, Peter (2011): *Peace Research. Theory and Practice*, London, Routledge.



En definitiva, un planteamiento de las líneas de acción absolutamente distinto del que se decidió recoger en la ESN-2013, donde todos estos elementos se eliminarán de raíz y se cambiará el foco como vimos hacia la Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas, tratándolo prácticamente como si nada tuviera que ver con la estrategia sobre conflictos armados. De este modo, no se puede hablar de ningún tipo de continuidad o continuismo con la estrategia precedente, elaborada durante la administración socialista. El cambio conceptual de visión en estas líneas de acción podría explicar lo que en realidad vimos que ha sido una verdadera sustitución radical de un planteamiento por otro, sin tratar de encontrar ningún tipo de acomodo o compatibilidad entre ellas, que se intentó hacer de alguna forma en la EES-2011, pero a la que se renuncia en la ESN-2013.

5. Conclusiones y consideraciones de futuro

Aunque descrita generalmente como continuista con la Estrategia elaborada durante el mandato del presidente Rodríguez Zapatero, la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 en su apartado sobre los conflictos armados tienen muy poco en común en sus aspectos esenciales y conceptuales. Más allá de que se mantienen los “Conflictos armados” como uno de los riesgos y amenazas para la Seguridad Nacional (dentro de una estructura de riesgos y amenazas que sí es similar en ambas), las similitudes son escasas. Más bien, la ESN-2013 parece hacer el esfuerzo de intentar mantener algunos de los elementos de la estrategia precedente pero eliminando todo lo que tiene que ver con una aproximación desde “la construcción de la paz” que se cita en las líneas de acción de la EES-2011, y prescindiendo de todo lo que tiene que ver con una aproximación “integral” —con instrumentos múltiples, no sólo militares— a la forma en que España debe enfrentar los conflictos armados en los que se pueda ver envuelto o cuyas consecuencias le afectan directa o indirectamente. Una paradoja, teniendo en cuenta que uno de los propósitos de la ESN-2013 tiene es ofrecer esa visión integral y multidimensional de la seguridad, pero que en el apartado de los conflictos internacionales no se ha querido mantener.

El resultado de ese esfuerzo de mantener una aparente continuidad, pero eliminando todo rastro del enfoque de fondo utilizado en la Estrategia original, ha dado lugar a un texto muy sucinto y casi telegráfico cuya lectura da sensación de falta de criterio y coherencia interna.

Un texto que recogerá muy parcialmente el estado y las características de la conflictividad armada a la que se supone debe dar respuesta, y que no alude más que de forma muy general al contexto estratégico en el que se enmarca y que es el que condiciona en gran medida las respuestas que España puede o debe dar al tipo de problemas al que se enfrenta. En definitiva, la redacción de la ESN-2013 en este apartado no será más que una mezcla desordenada y deficiente de escuetas referencias a actores, causas y tipologías de conflictos, a las que se añaden breves recordatorios del impacto de la crisis económica y del papel (parece que exclusivo) de las Fuerzas Armadas en el tratamiento de esta cuestión, tanto en su posible dimensión interna (las amenazas no compartidas) como en las posibles misiones en el exterior. No hay nada más.

Por otro lado, en las líneas de acción propuestas se renuncia directamente a dar esa apariencia de continuidad. Ya desde la misma definición de los ámbitos en los que se proponen las líneas de acción, no aparecerá nada con la referencia a los “Conflictos Internacionales” que hay que enfrentar como amenaza o riesgo, sino que en su lugar se



plantean directamente líneas de acción sobre la “Defensa Nacional”. Como dijimos más arriba, toda una declaración de principios que, por una parte deja clara la perspectiva que se adopta —la respuesta de España se plantea puramente como una cuestión de Defensa y Fuerzas Armadas—, a la vez que se aprovecha el apartado para incluir en la estrategia unas directrices sobre los cambios necesarios en la Defensa Nacional y la transformación de las Fuerzas Armadas españolas que no tienen otro espacio en el documento para desarrollarse.

Esta situación no debe mantenerse bajo ningún concepto en una revisión de la estrategia que se lleve a cabo en el futuro. Sin duda, España se puede ver afectada por crisis o conflictos violentos próximos y lejanos, o verse involucrada en ellos para defender intereses y valores propios o compartidos. En muchos casos la intervención o participación española será principalmente mediante el empleo de medios militares —nuestras Fuerzas Armadas—. En muchos otros, sin embargo, la intervención en alguna de las fases de un conflicto —incluso en la fase más dura de lucha armada— supone la participación y el empleo de otros actores y otros instrumentos diplomáticos, políticos, económicos, policiales, de cooperación, etc., algo que ya está ya reconocido y generalizado. Si hablamos de contribuir a operaciones de paz, humanitarias, de estabilización o consolidación de la paz y reconstrucción (consecuencias del conflicto armado), resulta aún más evidente. Todos ellos son instrumentos de la acción exterior del Estado —visión integral o multidimensional— para actuar en situaciones de conflictividad armada que nos afecten, y en una medida u otra debe ser contemplado en la redacción de una nueva estrategia que se redacte.

Desde una perspectiva moderna de la seguridad, que no tiene por qué ser necesariamente desde la perspectiva de la Investigación para la Paz, no es sólo conveniente, sino necesario, contar con unas directrices sobre cómo España debe dar respuesta a las consecuencias o a la participación en conflictos armados. Deben ser unas directrices que partan de la realidad de la conflictividad armada internacional, que tenga presente las tendencias que se manifiestan, los actores implicados y las áreas de interés y de posible actuación. Una estrategia que tenga presente el contexto internacional y las dinámicas en marcha en el ámbito en el que se trata, pero intentando superar las inercias y el exceso de generalización, que puede resultar políticamente correcto pero no aporta ningún tipo de guía ni de criterio a seguir.

Finalmente, la Defensa en general y las Fuerzas Armadas en particular —su presente y su evolución como instrumento de la acción exterior del Estado—, son temas suficientemente importantes para la seguridad en general como para tener un apartado propio de la estrategia el que se desarrollen, al menos en sus grandes líneas. Probablemente, no hay que dejarlo sólo para una eventual estrategia de defensa, ni desde luego intentar incluirlo de una forma forzada en otros apartados, sea el de los conflictos armados —pese a la relación que tienen—, u otro cualquiera.

En definitiva, no hay que tener una estrategia de seguridad nacional sólo por tenerla, sino que debe ser útil para diseñar las respectivas políticas y dar respuesta a los diferentes desafíos. La ESN-2013 solo cumple ese papel en parte y debe mejorar. Y ese es un trabajo de todos.