



# UNISCI Discussion Papers

## REVISIÓN ESTRATEGICA DE LA DEFENSA: El Marco de la revisión estratégica , los intereses nacionales y los riesgos a la seguridad

|               |   |
|---------------|---|
| <b>AUTOR:</b> | <b>ANTONIO MARQUINA</b><br>Director de UNISCI<br>Catedrático de Seguridad y Cooperación en las Relaciones Internacionales |
|---------------|---|

|               |                       |
|---------------|-----------------------|
| <b>FECHA:</b> | <b>Noviembre 2003</b> |
|---------------|-----------------------|

### 1.Introducción

El Ministerio de Defensa Español ha publicado en dos tomos un importante documento titulado “Revisión Estratégica de la Defensa”. El primer tomo recoge en dos partes diferenciadas los planteamientos generales y los criterios básicos. El segundo tomo recoge los documentos anejos .

En la presentación, el presidente del gobierno señala que “ el Gobierno que presido pretende con esta revisión asegurar en el horizonte de los doce o quince años, la eficacia y la eficiencia en el esfuerzo que España, como Nación soberana, debe realizar tanto para atender sus propias necesidades de defensa como dentro del marco de seguridad compartida con nuestros socios y aliados”, añadiendo que la revisión estratégica de la defensa pretende “la creación de nuevas estructuras y mecanismos para la toma de decisiones, y la modificación de viejos conceptos, con el fin de disponer de un sistema de seguridad y defensa moderno, capaz y ajustado a las posibilidades nacionales y al panorama estratégico internacional”.

El documento establece en la primera parte una distribución de capítulos que recogen el marco de la revisión, los intereses nacionales y riesgos para la seguridad, las misiones de las fuerzas armadas, las fuerzas armadas del siglo XXI y las pautas de revisión.

Ciñéndonos a los planteamientos generales y la parte conceptual, veamos brevemente algunas cuestiones que nos plantea la lectura de los dos primeros capítulos de este documento, un documento que ha supuesto un esfuerzo muy estimable de racionalización y puesta al día:

### 2.El marco de la revisión estratégica

En el marco de la revisión estratégica se describe el cambio del escenario estratégico, la nueva sensación de vulnerabilidad, la revolución de los asuntos militares, el cambio de los valores sociales, la globalización, las revisiones realizadas, el nuevo ciclo para España y el horizonte del 2015. De todos estos apartados llaman la atención algunos planteamientos, como el que la defensa pasó a ser en los 90 un instrumento no sólo al servicio exclusivo del interés nacional, sino también de la paz internacional, la importancia de la Fuerza de Reacción Rápida Europea en la perspectiva de las misiones Petersberg y la conversión de la UE en un actor estratégico, alterando en cierta forma el panorama de seguridad. La cuestión es que este tipo de planteamientos no se toman muy en serio por la Administración estadounidense actual. Las

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI



misiones Petersberg son consideradas como “soft security” y la conversión de la UE en un actor estratégico autónomo es aceptada a regañadientes por los planteamientos claramente hegemónicos de esta Administración que claramente señalan que no consideran aceptable un actor internacional que pueda llegar a ser un competidor de los Estados Unidos. Si los intereses a defender no llegaran a ser plenamente coincidentes, esta consecuencia es obvia para Estados Unidos. Desde esta perspectiva, el cambio del escenario estratégico que se presenta es algo normativo y matizable, aunque sea deseable.

Con respecto a la sensación de vulnerabilidad, el paso de un mundo sin amenazas palpables a “la nueva sensación de vulnerabilidad” tras el 11 de septiembre donde la acción militar vuelve a cobrar un papel creciente resulta algo paradójico. ¿Es que las fuerzas armadas se habían convertido en fuerzas de apoyo a la paz? ¿La lucha contra el terrorismo es el nuevo catalizador para dar sentido a las fuerzas armadas? Mi respuesta es que no, teniendo en cuenta la complejidad del fenómeno terrorista y la continuidad de los tradicionales problemas de seguridad y defensa. Por otra parte, la ausencia de amenazas tradicionales palpables en el territorio euro-atlántico hizo aparecer un conjunto de vulnerabilidades no militares que no se habían tenido en consideración en la reflexión sobre la conceptualización de la seguridad. A fin de cuentas todo el proceso de redefinición del concepto de seguridad tras la Guerra Fría dejó al descubierto un mundo más interrelacionado, más frágil y vulnerable, por no hablar del impacto de la apertura de nuevos sujetos a asegurar y todos los múltiples planteamientos de seguridad humana. Este punto podía haberse conexas mejor con el apartado n.5 sobre globalización que resulta algo decepcionante, al centrarse meramente en la información y la guerra de la información o incluso con el apartado sobre cambio de los valores sociales, que pueden constituir una fuente no desdeñable de vulnerabilidades, aunque se pase muy por encima en sus consecuencias, tras hacer unas afirmaciones de gran calado.

### **3. Intereses nacionales y Riesgos para la seguridad**

Entrando en el capítulo segundo sobre intereses nacionales<sup>2</sup> y riesgos para la seguridad (n.1, intereses básicos de seguridad, n.2 seguridad compartida, n.3 estabilidad regional, n.4 riesgos

---

<sup>2</sup> En el volumen de documentos anejos se subdividen los intereses nacionales de seguridad en vitales, estratégicos y otros intereses. Dentro de los intereses vitales, definidos como los intereses que España está dispuesta a proteger y, llegado el caso, a defender ante cualquier riesgo o amenaza, por afectar a su supervivencia como nación, se incluyen:

- 1.-La soberanía, independencia e integridad territorial de España y el ordenamiento constitucional.
- 2.-La libertad, la vida, la prosperidad de los españoles.

Como intereses estratégicos, definidos como aquellos que contribuyen decisivamente a la garantía de los intereses vitales, se incluyen:

- 1.-La contribución a la proyección de estabilidad a través de la OTAN y la Unión Europea
- 2.-El mantenimiento de la paz y el equilibrio (!) en el Mediterráneo.
- 3.-El mantenimiento de la libertad de intercambios y de comunicaciones
- 4.-La seguridad en el suministro de recursos básicos
- 5.-La desaparición del terrorismo
- 6.-La recuperación de la soberanía de Gibraltar

Como otros intereses de seguridad, de diversa índole y derivados de la posición que ocupa España en la comunidad internacional, de su sentido de la solidaridad, de su contribución a la causa de la paz y la libertad, y de su relación con las naciones de la misma comunidad histórica y cultural, se incluyen:

- La consecución, de forma solidaria, de un orden internacional estable, de paz, seguridad, y de respeto a los derechos humanos, subdividido en: a)- la actuación solidaria en la comunidad internacional y b)-la contribución a la causa de la paz y la libertad.



principales para nuestra seguridad, n.5 otros riesgos, n.6 los escenarios de actuación) aparecen unos planteamientos interesantes y otros algo menos convincentes como, por ejemplo:

1. La definición de España como nación **plenamente** soberana, cuando se ha admitido el proceso de globalización.
2. La enumeración de los intereses vitales para la supervivencia de España: La soberanía, la independencia, la integridad territorial, el ordenamiento constitucional, la libertad, la vida y la prosperidad de los españoles. La enumeración mezcla dos conceptualizaciones, el de la seguridad estatal -donde está incluida la defensa estatal- y el de la seguridad humana, cuyo tratamiento no es siempre compatible, pues el sujeto y los valores a asegurar no son en ocasiones plenamente concordantes.
3. La enumeración de lo que “también resulta fundamental”, un orden internacional estable, de paz, seguridad y de respeto a los derechos humanos. Esta enumeración es algo difusa, aunque, sin duda, la solidaridad sea un valor importante a defender y promover; si bien abre el camino para que el documento presente el objetivo de que España se convierta en un actor más activo en la escena internacional para asegurar un campo de actuación, para la paz la libertad y la prosperidad en función de la globalización y su impacto en la sociedad española. Posteriormente, siguiendo esta línea orientativa, se entra en el objetivo global compartido de contribuir a la estabilidad y la paz internacionales. La afirmación dimanante de este razonamiento es que España está dispuesta a involucrarse en los escenarios en que sea requerida su presencia. Aquí ya surgen varias cuestiones. ¿De qué manera? ¿Cómo se liga con uno de los intereses estratégicos definido como la contribución a la proyección de estabilidad a través de la OTAN y la Unión Europea? ¿Cómo se liga con otro de los intereses estratégicos definidos como es el mantenimiento de paz y equilibrio (!) en el Mediterráneo? ¿No queda entonces vacía su inclusión como otro interés de seguridad? ¿Qué implicaciones tiene aquella afirmación en la definición de los intereses globales españoles? ¿La afirmación dimana de una definición previa de estos intereses o es meramente algo retórico con un cierto fundamento? Más bien parece que esta definición no existe, dejándola, se supone, para un momento posterior, aunque posiblemente hubiera que haberla hecho en paralelo, incluyéndola como documento anejo. Esta definición considero que es apremiante hacerla, ante la obsolescencia de los planteamientos tradicionales españoles, en especial al reafirmarse que España apuesta por una OTAN ampliada y transformada, con mayores capacidades militares de actuación y abierta a los nuevos retos globales. Más aún al incluirse al final de este capítulo un apartado, el n.6, donde, de forma secante, se tratan de establecer unas prioridades que vienen determinadas por razones geográficas, históricas, culturales “ y de otra naturaleza” y la actuación excepcional fuera de los escenarios preferentes españoles, recorte que constituye un acierto incluir y ya veremos si se podrá mantener. La cuestión será ver hasta donde llega esta preferencia y las resistencias posibles ante solicitudes que vendrán todas o casi todas definidas bajo la cobertura de lucha contra el terrorismo y la proliferación...El precedente de la presentación del caso de Irak es grave y la opinión pública no tolerará algo parecido una segunda vez.
4. Existen problemas conceptuales en el segundo capítulo: ¿El concepto de estabilidad engloba el concepto de seguridad? No. ¿Por qué se omite entonces el concepto de seguridad? Esta sustitución es un defecto general de esta reflexión estratégica, que incluso aparece en la introducción firmada por el presidente del Gobierno. Más adelante el capítulo se adentra en la estabilidad regional donde se liga *la seguridad* de España a *la estabilidad* general del área mediterránea. ¿Cuál es el concepto de estabilidad subyacente? ¿Por qué se da implícitamente por buena la formulación claramente deficiente del proceso de Barcelona? Más aún si se acaba ligando la estabilidad a la importancia geoestratégica de las islas Canarias.



En otro orden, aparece una grave asimetría, la asimetría entre la concepción de la seguridad nacional unida a la **seguridad** compartida con el continente europeo (“intrínseca y primordialmente unida”, n.2) y la mera ligazón de la seguridad nacional con la **estabilidad** general del área mediterránea, n.3. Esto es una notable deficiencia por defecto, ¿acaso la **seguridad** del área mediterránea no es en este momento, por su cercanía y repercusiones, la prioridad española?

5. La visión de la Alianza Atlántica como columna vertebral de la defensa europea que puede estarse convirtiendo más en un planteamiento normativo que en una realidad, tras los cambios y las desnaturalizaciones realizadas en la OTAN por parte estadounidense.

6.-La concepción de los riesgos, n.4, y su distinción de amenazas<sup>3</sup>. Una agresión armada y el terrorismo son claras amenazas porque existe el factor voluntariedad de hacer daño por parte del actor. No se puede decir lo mismo de los daños producidos por los cambios o desastres medioambientales, salvo que reifiquemos, humanicemos o “estatalicemos” el medio ambiente. Por eso hablamos de riesgos o desafíos medioambientales, donde existe la probabilidad de que se produzca un daño. El documento mezcla riesgos y amenazas con poca propiedad. No sólo el terrorismo es un “riesgo”, también es una “amenaza”, o la proliferación de armas de destrucción masiva y de sus vectores son una “amenaza”, como si las meras capacidades—asunto ciertamente muy socorrido— pudieran considerarse *per se* amenazantes. Nadie va a poner en duda la importancia de la proliferación de armas de destrucción masiva, pero su caracterización requiere algo más de sofisticación. El número de estados con estas capacidades no es desdeñable. ¿Qué habría de decirse de Pakistán, la India, o Israel? ¿Qué habría que decir de los múltiples estados que tienen otros tipos de armas de destrucción masiva? ¿Podrían las capacidades de Estados Unidos quedar fuera de esta percepción? Si esto fuera sí ¿por qué no se incide con decisión en la imperiosa necesidad de la observancia—también por las grandes potencias—, la estructuración definitiva y la ratificación de los tratados y regímenes de no-proliferación?

7. La lista, afortunadamente, recoge el riesgo que supone la concentración geográfica de las rutas comerciales y energéticas en el estrecho de Gibraltar y la limitación al ejercicio de soberanía que supone la presencia colonial británica en Gibraltar. Y también recoge las ciudades españolas de Ceuta, Melilla, y las islas y peñones del norte de Africa, contribuyendo así a aliviar un relativo desamparo mantenido durante no pocos años, constituyendo, con ello, también un factor de protección.

8. En el apartado de otros riesgos que se recogen en el n.5, se enumeran los efectos negativos de la globalización, los ataques y agresiones al medio ambiente, los movimientos migratorios

---

<sup>3</sup> En el volumen de documentos anejos se incluye en el anejo B como riesgos y escenarios para la seguridad y defensa se incluyen como riesgos principales: a)-una agresión a gran escala contra el territorio nacional, b)- el fenómeno terrorista, c)-las reivindicaciones territoriales y, en concreto, sobre Ceuta y Melilla, islas y peñones. d)- las limitaciones al ejercicio de la soberanía, e)-los conflictos de intereses entre Estados, f)- la falta de suministros básicos, g) la existencia y proliferación de armas de destrucción masiva (NBQR) y de sus medios de lanzamiento, h)-los conflictos regionales de baja intensidad

Y como otros riesgos. a)-la delincuencia transnacional, el crimen organizado y el tráfico de drogas, b)-los movimientos migratorios extraordinarios y no controlados, c)-los ataques cibernéticos, d)-los desastres naturales y humanos, e)-los efectos negativos de la globalización, f)-la inestabilidad regional, g)-la desaparición del clima de confianza, seguridad y cooperación, h)-las naciones con déficit democrático.

Hay excesivas similitudes en la presentación del riesgo principal h) y el riesgo f) en el apartado de otros riesgos. Es muy elocuente y clarividente la presentación del riesgo g) en el apartado de otros riesgos, si bien el remedio que se propone es meramente el bálsamo de fierabrás...El apartado h) de otros riesgos es poco convincente en su desarrollo. A fin de cuentas también “el pez grande tiende a comerse al chico” en las democracias...El sistema democrático no es una barrera que impida planteamientos hobbesianos, o que impida errores de cálculo.



extraordinarios y no controlados y los ataques cibernéticos. Este apartado se nos antoja insuficiente. Nada se dice de los tráfico ilícitos y las mafias transnacionales de todo tipo, que afectan y afectarán la seguridad española de forma importantísima. Esta **amenaza**, que no puede devaluarse como riesgo, no aparece en el planteamiento general, pero curiosamente sí aparece en el documento anejo B sobre riesgos y escenarios para la seguridad y defensa, y con un tratamiento bastante aceptable. La supresión denota una falta de sensibilidad manifiesta, reduciéndole en la práctica a mero bricolaje.

También resulta insuficiente el tratamiento de los desafíos y riesgos medioambientales. La cuestión del calentamiento global, el cambio climático, las predicciones sobre cambio climático, escasez de agua y desertificación en la zona mediterránea son tan alarmantes en el medio y largo plazo que muchos de los riesgos principales recogidos pueden palidecer ante lo que se avecina y las gravísimas consecuencias para España y sus aliados europeos. Si estos asuntos están a la vuelta de la esquina ¿cómo se podrá empezar **ya** a actuar con políticas de prevención de conflictos, adaptación, mitigación, conservación y reducción de riesgos si no se lanza **ya** un mensaje de alerta temprana? Este desafío puede ser de tal magnitud, con unas implicaciones tan importantes para, entre otros, las fuerzas armadas españolas, que constituye un fallo de gran calibre el no haberle recogido.

Por otra parte, el remedio para hacer frente a posibles riesgos no puede ser tan genérico como el que se presenta: “medidas básicas tendentes a impedir sorpresas catastróficas” ¿cómo se hace operativa esta afirmación? ¿en qué consiste una defensa suficientemente robusta, flexible y adaptable para hacer frente a los posibles y probables desafíos a corto y medio plazo? La flexibilidad de las maquinarias militares tiene también sus límites y vendrá determinada por las prioridades que se establezcan ante los distintos riesgos y amenazas, que son de naturaleza diferente. Es, no obstante, significativo que se considere que se necesita disponer de unas fuerzas armadas abiertas al cambio. No demasiadas luces clarificadoras aparecen en el anejo D de documentos anejos sobre capacidades de las fuerzas armadas. Este documento es interesante, pero bastante plano.

Un orden de prioridades sí se recoge, afortunadamente, al hablarse a continuación, n.6, de los escenarios preferentes de actuación<sup>4</sup>, tal como, con anterioridad, señalamos.

<sup>4</sup> En el volumen de documentos anejos se incluyen como escenarios de actuación los siguientes:

- 1.-El territorio nacional
- 2.-El espacio euroatlántico
- 3.-El Mediterráneo y su entorno, con especial atención al Magreb
- 4.-Iberoamérica
- 5.-Oriente Medio
- 6.-Africa Subsahariana, especialmente Guinea Ecuatorial
- 7.-Asia-Pacífico.

Esta jerarquización de espacios en función de cercanías geográficas y lazos históricos es lógica, pero no es realista si se introducen factores que aparecen en el documento, como la globalización, y, en especial, el diseño de intereses globales estadounidenses que, con esta Administración, busca su aceptación y seguimiento de los aliados. Con dificultad la jerarquía de los escenarios de actuación españoles podrá competir con el diseño estadounidense donde priman las luchas contra el terrorismo—fundamental para España-- y la proliferación de las armas de destrucción masiva, por sí mismas o como cobertura, en un ámbito global. Esto puede decir bastante sobre los límites de las prioridades nacionales. En el caso del Pacífico, la presentación, aparte de defectuosa—¿qué es la “Comunidad del Pacífico”?--, es decepcionante.



#### 4. Conclusión

Como conclusión de estas reacciones a la lectura de los dos primeros capítulos del documento “Revisión Estratégica de la Defensa”, podemos señalar que este documento supone en el ámbito de estos capítulos una mejora notable con respecto a la presentación realizada sobre los mismos temas por el libro blanco de la Defensa. La Revisión Estratégica de la Defensa pretende ser una guía para la política de Defensa española a medio y largo plazo, pero esta pretensión—ya expondremos posteriormente en el siguiente número otras consideraciones en función de la lectura de otros capítulos—nos parece excesiva. En primer término porque el sustrato conceptual que, aunque no se explicita, puede percibirse de la lectura de los primeros capítulos es algo disonante con la dinámica impuesta por la Administración estadounidense de la que España quiere ser un fiel aliado, considerando prioritaria esta relación.

Tal como hemos expuesto, existen lagunas de calado como en el tema medioambiental, así como puntos y planteamientos superficiales y cuestionables.

Es dudosa la operatividad de algunos conceptos tal como se utilizan, por ejemplo “interdependencia estructural” al referirse a ambas riberas del Atlántico, la palabra “estabilidad” (¿por qué a un Ministerio de Defensa le da miedo emplear la palabra y el concepto seguridad?) “equilibrio”, la “interdependencia” en el Mediterráneo, tratándose de una interdependencia crecientemente asimétrica, y, de forma especial, la utilización del concepto “cooperación”, un concepto que tiñe el documento de planteamientos “Grocianos” y no “Hobbesianos”—en clara asimetría con los planteamientos de la Administración estadounidense— sin tener en cuenta en no pocas ocasiones los requisitos previos para que se pueda dar una cooperación efectiva tanto en el campo político como en el campo de la defensa. El hecho de que se reconozca que los nuevos riesgos están provocados mayoritariamente por actores no estatales de naturaleza difusa y cambiante contribuye a poner en cuestión la operatividad de algunos planteamientos, como veremos al referirnos a las misiones de las Fuerzas Armadas.

Existen también planteamientos claramente normativos que el tiempo dirá lo que van a dar de sí. Y en algunos casos, el tema de Gibraltar, por ejemplo, quizás por nuestra cercanía a este contencioso y ver la forma cómo se ha dilapidado oficialmente buena parte de la postura negociadora española--incuria que ahora se quiere remediar—, así como la falta de una visión autónoma, actualizada y no mediatizada sobre el Estrecho, los planteamientos no resultan creíbles. Si el tema del estrecho se acabara actualizando, sólo por ello merecerían la pena los trabajos de la Revisión Estratégica de la Defensa.