



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y SOCIALES**

LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA EN MATERIA DE
SEGURIDAD Y DEFENSA DURANTE LAS ADMINISTRACIONES
DE JOSÉ MARÍA AZNAR (2000 A 2004) Y DE JOSÉ LUIS
RODRÍGUEZ ZAPATERO (2004 A 2011)

TESIS

PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:

KEVIN OMAR ÁNGELES ALQUICIRA

DIRECTORA DE TESIS:

LIC. ALMA ROSA AMADOR IGLESIAS



MAYO, 2015

Ciudad Universitaria, D. F.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

A mi mamá, por su amor y esfuerzo para hacer de mí una persona de bien.

A mis hermanos, por ser los mejores compañeros de mi vida.

A mi Eli, por su amor y apoyo incondicional.

A toda mi familia y amigos, por estar a mi lado en todo momento.

A mi asesora, por el apoyo otorgado para la conclusión de este trabajo.

A mi Universidad, por brindarme la oportunidad de formarme como profesionalista.

ÍNDICE

Introducción	1
1. Análisis de la política exterior de España: conceptos y antecedentes históricos	7
1.1. Definición de la política exterior	9
1.2. La formulación de la política exterior	15
1.2.1. La identificación del interés nacional	16
1.2.2. La ejecución de la política exterior	23
1.2.3. Control o evaluación de la política exterior	24
1.3. La seguridad como eje articulador de la política exterior	26
1.3.1. El enfoque tradicional de seguridad nacional	29
1.3.2. La ampliación del concepto de seguridad nacional	31
1.3.3. La seguridad nacional y la política exterior	34
1.4. La política exterior de España en materia de seguridad y defensa	37
1.4.1. La política exterior de España a partir de la transición a la democracia	40
1.4.2. La inserción de España a la CEE, la OTAN y la UEO	45
1.4.3. El proceso de toma de decisiones en la política exterior de España	51
2. La política exterior de España en materia de seguridad y defensa durante las administraciones de José María Aznar	56
2.1. El modelo de política exterior de España a principios del siglo XXI	57
2.1.1. La primera administración de Aznar (1996-2000)	58
2.1.2. La segunda administración de Aznar (2000-2004)	60
2.2. Los intereses de seguridad nacional y las estrategias del gobierno español	66
2.2.1. El Libro Blanco de la Defensa 2000	68
2.2.2. Revisión Estratégica de la Defensa	70
2.3. La presencia de España en conflictos regionales	72

2.3.1. Crisis de Perejil	73
2.3.2. La presencia militar española en Afganistán	77
2.3.3. La participación de España en la guerra de Irak	82
2.4. La política europea de la segunda administración de José María Aznar	87
2.4.1. El Tratado de Niza y la Convención sobre el futuro de Europa	88
2.4.2. La ampliación de la Unión Europea hacia el Este	90
2.4.3. Desencuentros diplomáticos de España con el eje franco-alemán	92
2.5. Las repercusiones de la política exterior de José María Aznar en el contexto nacional	94
2.5.1. Ruptura del consenso entre las principales fuerzas políticas y la opinión pública española	95
2.5.2. Los atentados terroristas del 11-M	97
3. La política exterior de España en materia de seguridad y defensa durante las administraciones de José Luis Rodríguez Zapatero	99
3.1. La transición en el poder y el retorno a las bases de la política exterior Española	101
3.2. Los intereses y las estrategias de seguridad y defensa nacional del gobierno socialista	104
3.2.1. La Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional	105
3.2.2. La Estrategia Española de Seguridad: una responsabilidad de todos	109
3.3. Relaciones bilaterales entre España y Estados Unidos	113
3.3.1. La retirada de las tropas militares españolas de Irak	115
3.3.2. España en la <i>International Security Assistance Force</i> (ISAF)	118
3.3.3. La participación miliar de España en Kosovo	120
3.4. La política europea de Zapatero, el retorno al “eje articulador tradicional” de la política exterior española	124
3.4.1. El Tratado de Lisboa, implicaciones para la seguridad y defensa de España	126
3.4.2. España frente al desarrollo operativo de la PCSD	129
3.4.2.1. La Operación <i>Atalanta</i>	130

3.4.2.2. La Operación <i>EUTM</i> Somalia	131
3.5. El Multilateralismo estratégico de la política exterior de Zapatero	133
3.5.1. La “Alianza de civilizaciones”	134
3.5.2. La misión <i>UNIFIL</i> en Líbano	135
Conclusiones	138
Fuentes de consulta general	149

Introducción

La política exterior ha sido parte fundamental del accionar estatal en el sistema internacional. Su importancia radica en concebirse como un medio por el cual los Estados tienen una proyección internacional y se vinculan con otros Estados, además de buscar satisfacer los fines y objetivos resultantes de un proceso socio-político al interior del mismo. Es un vínculo que une a la realidad nacional y la realidad internacional, por lo que, su correcta planeación debe tomar en cuenta las profundas transformaciones internacionales, así como los cambios y las necesidades locales.

Algunas de las esferas con mayor relevancia que conforman el eje articulador de la política exterior son la seguridad y la defensa, siendo fines esenciales para el Estado. En este sentido, buscará garantizar la integridad territorial e institucional de la entidad estatal, la promoción de sus valores, la garantía de prosperidad a su población y la contribución a la estabilidad regional e internacional. Las amenazas a los fines ya mencionados no sólo serán de carácter militar, sino también habrá de tipo económico, medio ambientales, sociales, etc.

A pesar de la existencia de una concepción de seguridad ampliada, no ha significado la eliminación del componente militar, el cual ha estado latente en la política exterior de los Estados y en las relaciones internacionales. Y esto puede ejemplificarse con la creación de operaciones militares para el mantenimiento de la paz y la seguridad, la utilización de las Fuerzas Armadas para la prevención y la disuasión de conflictos internacionales o para la defensa del territorio nacional. El caso español no será la excepción en la utilización del componente ya mencionado en su política exterior.

En la presente tesis se busca examinar específicamente la política exterior de España en materia de seguridad y defensa y los escenarios en los cuales se ha desarrollado. Esto debido a la gran importancia geopolítica que tiene el país: ocupa la mayor parte de la península ibérica, tiene costas extensas y territorios insulares en el Mar Mediterráneo y el Océano Atlántico, además es un área fronteriza con el continente africano. Por ello, sus principales coordenadas de acción se localizan en la región del Mediterráneo y en el norte de África (debido a la posesión de territorios extrapeninsulares), en Europa y la zona del Atlántico. Por otra parte, ha sido participe de las principales estructuras internacionales y occidentales orientadas al

mantenimiento de la paz y la seguridad: la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea (UE), sin dejar de lado a las Naciones Unidas. Esta situación ha permitido que participe en las principales operaciones de mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, teniendo una coordinación militar con las tropas de los aliados. Asimismo, posee una alianza estratégica con Estados Unidos que no hay que dejar de lado.

De esta forma, España posee una agenda de seguridad y defensa nacional extensa, la cual manifiesta una gran relevancia del país en la reconfiguración de la sociedad internacional. Desde su transición a la democracia, ha buscado participar activamente en cuestiones de seguridad a nivel regional e internacional, hallando la forma de consolidarse como potencia media y defendiendo con claridad las líneas vertebrales más significativas de su política exterior.

Ahora bien, la política exterior de España ha experimentado una transformación gradual a partir de su transición a la democracia notada al término del régimen de Franco, en 1976, lo que conllevó posteriormente a su inserción en las estructuras internacionales y occidentales orientadas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. Desde entonces, la política exterior de España en materia de seguridad y defensa ha delineado sus diferentes fines y objetivos vitales y estratégicos de la política exterior.

Sin embargo, las mismas prioridades e instrumentos que acompañan a la política exterior española han presentado numerosas divergencias entre sí. Esto se debe a la dinámica constante del medio nacional e internacional, lo que propicia una generación de factores internos y externos distintos, acorde al contexto histórico del cual se trate. Estos factores son tomados en cuenta por el gobierno español a la hora de ejecutar determinadas estrategias que buscan la consecución de los fines y objetivos preestablecidos de su política exterior. Los encargados de formularla y ejecutarla estipulan qué eventos afectan la seguridad nacional (dentro de una escala de prioridades), de tal forma que se requiera actuar, dependiendo del contexto histórico en el cual se esté inmerso.

El proceso de definición, construcción y adaptación de la política exterior de España a las circunstancias cambiantes en el contexto nacional e internacional no ha resultado del todo sencillo. En ese sentido, la investigación se centrará en el análisis de dos distintos enfoques de política exterior en materia de seguridad que se

presenciaron a partir del siglo XXI, donde se observan divergencias en cuanto al accionar por parte de dicho país ante situaciones internacionales, regionales y nacionales, que requerirán un trato especial. El primero se enfoca en el último periodo del gobierno popular de José María Aznar, que va del año 2000 a 2004; mientras que el segundo se enfoca en el gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero, que va del año 2004 a 2011. Ambos ilustran dos visiones contrapuestas entre las principales fuerzas partidarias de España, el Partido Popular y el Partido Socialista Obrero Español, con respecto a la posición y el papel internacional de España.

Cabe destacar que en este periodo en especial, se puede presenciar un cambio radical de prioridades e instrumentos a utilizar por ambas administraciones, acorde a los fines y objetivos de política exterior. España se encontraba inmersa en un contexto internacional cambiante en cuanto a la concepción de la política exterior en materia de seguridad. Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos representaron un hito histórico que tuvo como consecuencia el endurecimiento de la política exterior estadounidense, haciendo énfasis en temas de seguridad y defensa sobre la agenda internacional. Dicho acontecimiento abrió una etapa de unilateralismo, militarización y uso de fuerza en el medio internacional en el cual España estuvo inmersa.

La hipótesis planteada en esta tesis alude a una dinámica constante del medio internacional que afecta de manera determinante la política exterior de España en materia de seguridad y defensa, al grado de obtener cambios estructurales y coyunturales en la misma, obedeciendo a una serie de factores internos y externos que llevaron al gobierno popular y al gobierno socialista a tomar decisiones distintas, pero determinantes. Los cambios existentes incidieron en la ejecución de la política exterior a partir de distintas tácticas y estrategias político-militares formuladas por el pragmatismo de José María Aznar y de José Luis Rodríguez Zapatero, lo que conllevará a la creación de dos modelos distintos de política exterior en cuestiones de seguridad y defensa durante sus administraciones. Sin embargo, siempre habrá una continuidad de los fines y objetivos vitales de seguridad y defensa del Estado durante este periodo.

A efectos de demostrar esta hipótesis se identificarán, en primera instancia, los intereses vitales y estratégicos de seguridad y defensa nacional de España. Posteriormente, se comparará los enfoques de política exterior en materia de

seguridad y defensa durante los gobiernos de José María Aznar y José Luis Rodríguez Zapatero, analizando el contexto coyuntural en el cual estuvieron inmersos los factores internos y externos que determinaron el actuar de España y las distintas estrategias político-militares utilizadas por ambos gobiernos. De la mano de esta comparación, se detallará el grado de continuidad del seguimiento de los intereses vitales y estratégicos de seguridad y defensa nacional del Estado español. Asimismo, se examinará el grado de injerencia que tuvieron las principales estructuras internacionales y occidentales orientadas al mantenimiento de la paz y la seguridad (UE, OTAN, ONU) en la política exterior de España; sin dejar de lado su relación estratégica trasatlántica con Estados Unidos.

Por consiguiente, la tesis está constituida de tres capítulos, como parte de la estructura principal de esta investigación. El primero de ellos busca analizar la política exterior de España en materia de seguridad y defensa a partir del término del régimen de Francisco Franco y su transición a la democracia, a finales de la década de los años setenta. Sin embargo, antes de tocar puntos relevantes de su proceso de adhesión a las estructuras occidentales de seguridad y defensa se torna fundamental dictaminar ¿qué es la política exterior? ¿cómo se formula la política exterior? ¿qué es el interés nacional? ¿quiénes toman las decisiones y ejecutan la política exterior?, entre otras cuestiones de la misma índole. Asimismo, se abordará la definición del término de seguridad nacional bajo dos enfoques (el enfoque tradicional de seguridad y el que abarca temas de la agenda de desarrollo como forma de concebir a la seguridad) para hacer referencia al vínculo existente entre la política exterior y dichos concepto. Una vez visto este marco conceptual, se tocarán puntos relevantes y estratégicos para España como fueron su proceso de inserción a la OTAN y a la Comunidad Económica Europea (predecesora de la Unión Europea), y la consolidación de la relación diplomática con Estados Unidos. Al final, se examinará el sistema político actual del Estado español, con base en los principales actores referentes para la formulación de la política exterior en materia de seguridad y defensa.

En el segundo capítulo se analizará la política exterior de José María Aznar en materia de seguridad y defensa durante su segunda administración gubernamental, no sin antes haber visto de manera general las características principales de su primera administración. Bajo esta línea, se identificarán los intereses vitales y

estratégicos de seguridad y defensa nacional implantados en los principales documentos políticos del gobierno popular, exponiendo la base principal de su política exterior: El Libro Blanco de la Defensa 2000 y la Revisión Estratégica de la Defensa de 2003. Una vez vistos estos intereses, se detallarán la ejecución de las principales estrategias político-militares utilizadas por Aznar. Éstas caracterizaron el perfil de política exterior de España en el contexto coyuntural tratado: un acercamiento estrecho a la política internacional de George W. Bush, la intervención militar en la crisis desatada en el islote de Perejil; la presencia militar española en Afganistán; y la participación de las tropas militares en la Guerra de Irak, cuestión que trajo consigo aspectos negativos para el protagonismo buscado del país en el mundo. Uno de ellos aspectos fue el posicionamiento de Europa en un segundo plano con respecto a las prioridades españolas, por lo que se verá la postura del gobierno popular con respecto al proceso de integración de 10 nuevos miembros de Europa del Este a la UE, así como el Tratado de Niza y la Convención sobre el futuro de Europa. Después se mencionarán las repercusiones que tuvieron los planteamientos estratégicos de Aznar a nivel nacional y los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004, los cuales agudizaron las críticas a su política exterior.

Finalmente, en el tercer capítulo se analizará la política exterior de José Luis Rodríguez Zapatero en materia de seguridad y defensa durante sus dos administraciones gubernamentales. En un comienzo se establecerán los principales motivos que llevaron al gobierno socialista a dar un giro en el modelo de política exterior utilizado por Aznar. Así, daremos paso al análisis de los intereses vitales y estratégicos de seguridad y defensa nacional implantados en los principales documentos políticos del gobierno socialista: la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional y la “Estrategia Española de Seguridad: una responsabilidad de todos”, de 2011. Posteriormente, se observarán las principales estrategias político-militares que caracterizaron a la política exterior de Zapatero en distintos niveles. En primera instancia, se hablará de la relación bilateral trasatlántica con Estados Unidos y de las consecuencias que surgieron, en dicha relación, a partir de determinadas acciones que España ejecutó; tal fue el caso de la retirada de las tropas militares españolas en Irak, la retirada de la Operación *Joint Guardian* en Kosovo y el aumento de las mismas tropas en la *ISAF* en Afganistán. Una de las principales características de la política exterior de Zapatero fue su convicción europeísta, lo contrario que su

antecesor, en torno al proceso reformador de la UE, por lo que se detallará la posición relevante que tuvo con respecto a la negociación del Tratado de Lisboa, el cual tuvo como uno de sus resultados la Política Común de Seguridad y Defensa. A partir del establecimiento de esta política, el gobierno popular participará en la Operación Atalanta y en la Operación EUTM Somalia, dos estrategias que serán notables para los intereses españoles. Finalmente, se retomará un eslogan que Zapatero utilizó para caracterizar a su política exterior en cuestiones de seguridad y defensa, “el multilateralismo eficaz” materializado en la “Alianza de civilizaciones”. De la mano de esta concepción, se examinará la misión multilateral *UNIFIL* en Líbano, siendo una de gran importancia para el protagonismo buscado por el gobierno socialista en el escenario internacional. Su general de División del Ejército de Tierra, Alberto Asarta Cuevas, asumió el cargo de jefe de la misión y comandante de la Fuerza militar en Líbano, la cual está bajo el ordenamiento de Naciones Unidas.

1. Análisis de la política exterior de España: conceptos y antecedentes históricos

La política exterior de España se ha ido consolidando a partir de la dinámica constante del medio nacional e internacional infinitamente cambiantes, implicando el afianzamiento de distintas circunstancias políticas, económicas, sociales y culturales dentro de la coyuntura actual.

Así, la política exterior de España en materia de seguridad y defensa busca garantizar su integridad territorial e institucional, promocionar sus valores y contribuir a la estabilidad nacional, regional e internacional. En la actualidad se ha afianzado con base en su contexto histórico de principios, acciones y decisiones que los representantes gubernamentales del Estado español han tomado en cuenta para su accionar al exterior. Aunado a ello, el análisis permitirá comprender la formulación de la misma y el desarrollo del proceso de toma de decisiones, repercutiendo en la comprensión de la dinámica de la política internacional y de las relaciones internacionales.

La política exterior no sólo implica acciones diplomáticas o la actividad militar de un Estado al exterior, sino que abarca temas como la cooperación económica, la promoción de valores culturales, el fortalecimiento de lazos en materia de salud, el cuidado del medio ambiente, la erradicación de la pobreza, etc. Sin embargo, ello no quiere decir que la esfera diplomática-militar haya sido del todo irrelevante y que el tema de seguridad deje de lado dicho aspecto primordial para la formulación de los fines y objetivos que busca el Estado. La política de seguridad y defensa se ha convertido en un eje articulador de gran relevancia de la política exterior, obedeciendo a la dinámica de la búsqueda y el mantenimiento de la integridad territorial e institucional, de los intereses particulares y el fomento de los valores propios.

Es por ello que surge la necesidad de especificar las características principales de dicha política. Para tal efecto, se presentarán conceptos que sean de utilidad para la comprensión de la formulación y ejecución de la política exterior de España en materia de seguridad y defensa. A la par, se revisarán los antecedentes históricos de dicha política para la comprensión de su posicionamiento inmerso en un contexto histórico determinado, correspondiente a las administraciones presidenciales de José María Aznar y José Luis Rodríguez Zapatero.

Dentro del primer apartado de este capítulo se tratará la definición del término de política exterior y lo que conlleva el proceso de su formulación. Es importante recalcar que se analizarán algunas definiciones para entrar en debate en torno a los elementos relevantes que se utilizarán dentro del análisis de dicha política en el caso español. Asimismo, se hará énfasis en la relevancia que presenta el término de interés nacional para el análisis político del proceso de la toma de decisiones y ejecución de la política exterior en el medio internacional. No es objetivo de este apartado el dictaminar la veracidad o no de los términos tratados, sino de utilizar sus elementos para un futuro análisis de la política exterior. Por último, se hablará de la evaluación que se realiza a dicha política buscando la forma de dictaminar su efectividad en el logro de los fines y objetivos preestablecidos por parte del Estado con anticipación a su ejecución y la posibilidad de un cambio en la planeación misma de la política exterior debido a las circunstancias cambiantes del ámbito local, nacional, regional e internacional.

En el segundo apartado se abordará la definición del término de seguridad para hacer referencia al vínculo existente la política exterior y dicho concepto. Cómo es que éste sirve como eje articulador de los fines y objetivos del Estado durante el proceso formulador y ejecutor de la política ya mencionado, si se tiene en cuenta que la seguridad es un campo delicado para el Estado, ya que se busca a partir de ella la eliminación de amenazas y riesgos que puedan provenir del interior y exterior del mismo a sus intereses, lo cual depende en primera instancia de las capacidades materiales y morales que el Estado tiene para la formulación de estrategias y tácticas. Derivada de esta relación propia, se examinará la concepción que se ha generado en torno a la seguridad nacional a través de su historia bajo dos enfoques: el enfoque tradicional de seguridad y el que toca temas de la agenda de desarrollo como forma de concebir a la seguridad. Análogamente, su relación existente con el interés nacional, el cual se formulará a partir de los intereses predominantes del Estado y éstos se adaptarán al contexto histórico, tanto a nivel interno como nivel externo.

Una vez visto el proceso de formulación de la política exterior, la fase de la toma de decisiones, su ejecución y su evaluación, la relación vinculante entre la seguridad y la política exterior, así como la concepción del interés nacional y la correlación existente entre éste y la seguridad nacional, se obtendrán los elementos básicos para el análisis del caso de estudio a tratar dentro de esta investigación. Tal

es el asunto de la política exterior de España en materia de seguridad y defensa en la contemporaneidad. Sin embargo, es preciso señalar el origen de la estructura actual de la política exterior española enfocada en dicha esfera; por ello, dentro del tercer apartado se tocarán puntos relevantes y estratégicos de España durante su proceso de inserción a las estructuras occidentales de seguridad y defensa, ello a partir de su transición a la democracia a finales de la década de los años setenta, una vez terminado el régimen dictatorial de Francisco Franco. Dentro de este apartado es primordial tratar cuestiones como la inserción de España en la Organización del Tratado Atlántico Norte como principal estructura de seguridad y defensa del bloque occidental durante la contienda desatada en la Guerra Fría entre dos hegemonías del sistema internacional, Estados Unidos y la Unión Soviética, así como su inserción en la Comunidad Económica Europea (predecesora de la Unión Europea), teniendo de esta forma una mayor participación con respecto a sus aliados en la Europa continental sobre temas de seguridad y defensa regional. Finalmente, hacer hincapié en la relación diplomática entre España y Estados Unidos, teniendo este último una vasta influencia sobre el accionar exterior español, ello con la firma de tratados de cooperación en materia de seguridad y defensa, así como en otros temas.

Por último, en el cuarto apartado se analizará el sistema político del Estado español con base en los principales actores que en la actualidad son referentes para la formulación de la política exterior en materia de seguridad y defensa, así como el proceso por el cual tiene que pasar una propuesta para que ésta pueda ejecutarse en un sistema internacional donde convergen distintas políticas exteriores buscando la satisfacción de distintos intereses.

1.1. Definición de la política exterior

La importancia de la política exterior radica en concebirse como el vínculo que conecta a la realidad nacional con la internacional. Por ello, la correcta planeación de la política exterior debe tomar en cuenta las profundas transformaciones internacionales, así como los cambios y las necesidades locales dentro del Estado. Dicha política engloba esferas como la seguridad, la defensa, el bienestar social, la promoción de los intereses al exterior, la cooperación económica, etc.,

interrelacionado el acontecer nacional con el exterior. De esta forma, la política exterior generalmente se presenta como:

[...] un campo fundamental para la proyección internacional, para la obtención de satisfactores básicos, para la consecución de las potencialidades internas, para la solución de problemas y la superación de obstáculos, para la realización de programas y planes de elevación y mejoramiento de la calidad de vida, para la defensa y la eliminación de riesgos y amenazas y para un sinnúmero de necesidades, anhelos, deseos y motivaciones que se gestan en el diario devenir de la vida social¹.

Por lo tanto, el análisis de la política exterior se ha centrado en dar una explicación profunda respecto al comportamiento de los Estados en el sistema internacional, así como su interrelación con otros actores dentro del mismo sistema. Debido a lo anterior surge la necesidad de comprender a la única de las políticas que se orienta hacia un ámbito no controlado por la soberanía estatal, con lo cual no se pueda prever los resultados que se obtengan o incluso a los obstáculos a los cuales se llegue a enfrentar. Más aún, es la única de las políticas que se dirige a un ambiente en el cual confluyen otras políticas externas lanzadas por otras entidades estatales y que, por ello, puede considerarse como una confrontación entre distintas soberanías².

A partir de considerar a la política exterior como un vínculo que une a la realidad nacional con la realidad internacional, así como su interrelación con otras políticas similares en el sistema internacional, se ha pretendido establecer definiciones que busquen englobar dichas características, además de detallar los elementos fundacionales de la misma. Queda clara la existencia de una gran variedad de definiciones de política exterior; sin embargo, esta investigación se remitirá a utilizar sólo dos, debido a que traen consigo elementos que se utilizarán dentro del análisis sobre la política exterior en materia de seguridad y defensa de España.

De acuerdo con José G. Cabra Ybarra, la política exterior puede ser definida como “un proceso político y social, consistente en la aplicación repetida de una serie de criterios, en apariencia constantes, a un molde infinitamente variable de factores de

¹ David Herrera Santana, “La política exterior como pensamiento estratégico y la funcionalidad de las estrategias dentro de una concepción procesal” [en línea], *Escenarios XXI*, año II, núm. 10, México, julio/agosto de 2011, p. 46, Dirección URL: http://www.paginaspersonales.unam.mx/files/753/Publica_20111122010156.pdf [consulta: 4 de septiembre de 2013].

² *Ibidem*, p. 33.

situación y en el ajuste subsiguiente de la conducta del Estado, como resultado de las conclusiones alcanzadas de tal aplicación”³. Esto quiere decir que la política exterior proyecta los resultados de las interacciones entre la sociedad, las instituciones burocráticas y las formas de gobierno hacia un medio internacional infinitamente cambiante, buscando satisfacer los objetivos establecidos por el Estado⁴.

El desarrollo y la aplicación de dicha política no pueden detenerse en la práctica puesto que existe una transformación constante del sistema internacional y de la coyuntura nacional, los cuales siempre están en movimiento, impidiendo establecer una política exterior estática, por lo que el asunto de su desarrollo y formulación siempre estará inmerso en un proceso constante.

Otros elementos que se consideran dentro del concepto de política exterior se toman en cuenta dentro de la definición proporcionada por Rafael Calduch Cervera, donde menciona que es “aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional”⁵.

Al igual que la primera definición presentada, la política exterior es resultante de un proceso socio-político al interior del Estado, del cual emanarán los objetivos a alcanzar por medio de actuaciones en el ámbito internacional que se derivarán del establecimiento de una estrategia proveniente a su vez del proceso de toma de decisiones.

Establecido esto, existe otro tipo de definiciones que mencionan la importancia de la administración gubernamental en turno para la generación y ejecución de la política exterior, un ejemplo de ello lo proporciona Jean-Baptiste Duroselle, quien menciona que: “La política exterior, siendo una actividad continua por parte de un gobierno para modificar situaciones que están fuera de su competencia directa, se manifiesta necesariamente por una serie de decisiones [...]”⁶. Otro ejemplo claro que muestra un pensamiento similar menciona que la política exterior es “el conjunto de

³ José G. Cabra Ybarra, “Funcionalidad de las estrategias en la política exterior del régimen actual” en David Herrera Santana, *op. cit.*, p. 35.

⁴ *Idem.*

⁵ Rafael Calduch Cervera, *Dinámica de la Sociedad Internacional*, CEURA, España, 1993, p. 3.

⁶ Jean-Baptiste Duroselle, “L’opinion publique et la politique étrangère” en Rafael Calduch Cervera, *op. cit.*, p. 1.

decisiones tomadas por un gobierno en relación con la posición del estado frente a otros o dentro de organizaciones internacionales, siendo la diplomacia el instrumento mediante el cual estas decisiones se ponen en práctica”⁷. Se debe tomar en cuenta que la política exterior, sin duda alguna, es una actividad continua inmersa en un mundo con movimiento y que el principal órgano de gobierno (el poder ejecutivo) tiene cierta influencia sobre la toma de decisiones, siendo el gobierno los únicos cualificados para actuar en nombre del Estado comprometiéndolo frente a otros Estados. Es así que “la política exterior debe comprender la política gubernamental en las relaciones con otros países, pero debe incluir también cuantos órganos estatales y/o sociales, distintos del gobierno, [los cuales] desempeñan un protagonismo significativo en las relaciones que vinculan al Estado con otros miembros estatales de la sociedad internacional”⁸. Aunque se incluyen más alternativas a la hora de formular dicha política.

A pesar de la utilidad de las definiciones ya mencionadas, han existido otras que contemplan particularidades que generalizan y extrapolan análisis de la política exterior no adecuados para los objetivos de esta investigación, las cuales podemos resumir de la siguiente forma: la política exterior sólo contempla acciones externas al Estado; y la política exterior está desvinculada de la política interna, ignorando aspectos esenciales de esta última durante su ejecución en el medio internacional.

Con respecto a la primera característica se busca enaltecer las acciones exteriores por parte del Estado, las cuales entrarán en juego con otras semejantes en el sistema internacional. Una definición que ejemplifica este pensamiento radica en la concepción que posee Philip A. Reynolds, quien considera que: “La política exterior puede, por lo tanto, ser ya definida como el conjunto de acciones de un Estado en sus relaciones con otras entidades que también actúan en la escena internacional con objeto, en principio, de promover el interés nacional”⁹. Asimismo, otro pensamiento similar se remite a mencionar que “la política exterior es el medio por el cual se rigen las relaciones entre los integrantes de la comunidad internacional”¹⁰. Estas relaciones

⁷ Max Sorensen, *Manual de Derecho Internacional Público*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, p. 53.

⁸ *Idem*.

⁹ Philip Allan Reynolds, “An Introduction to International Relations” en Rafael Calduch Cervera, *op. cit.*, p. 2.

¹⁰ Max Sorensen, *op. cit.*, p. 53. Además se pueden observar definiciones de política exterior como las de Luciano Tomassini donde menciona que: “La política exterior representa la forma en que un

pueden ejemplificarse con la actividad diplomática, la firma de un tratado comercial, la participación en el mantenimiento de la seguridad internacional, etc.; no obstante, se desvirtúa todo el proceso que se ha desarrollado con anterioridad a la ejecución de la política exterior en el sistema internacional, y es que en el ámbito nacional hubo un desarrollo de dicha política comenzando por la definición del interés nacional, que posteriormente se tratará en la investigación, continuando con “la evaluación constante de los factores variables de situación, la interpretación y medición del medio internacional, la determinación de los objetivos y metas a alcanzar, la elaboración de estrategias que fijen vías de acción pertinentes conforme a las capacidades que se posean en cada momento [...]”¹¹, así como el desarrollo del proceso de toma de decisiones con base en las estrategias ya formuladas.

La última característica no apropiada reside en el planteamiento de un análisis que desvincula toda relación de la política exterior de la política interna de un Estado. No puede existir una disociación entre la política exterior y la política interna, ya que al final de cuentas ambas no son más que dos facetas de una misma realidad política, la del Estado, tanto en su dimensión institucional como en su base social. La discrepancia entre ambas políticas responde, en último extremo, a la diversidad de formas y órganos que participan en la elaboración de una y otra, así como a sus diferentes destinatarios. Mientras la política interior se dirige a los individuos y grupos de una misma sociedad estatal, la política exterior está orientada a permitir la vinculación entre Estados¹². Por consiguiente, interioridad y exterioridad aparecen como dimensiones complementarias de la gestación, existencia y proyección del Estado en su totalidad. Una no puede existir sin la otra y todo intento por separarlas debe entenderse como esfuerzo estrictamente analítico¹³.

Por otra parte, la política exterior sólo puede aplicarse a los Estados, ya que son los únicos actores que reúnen los dos requisitos necesarios para poder

país se conduce frente a su contexto externo”, en Luciano Tomassini, “El marco de análisis de la política exterior” en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, Bilbao, Editorial Universidad del País Vasco, 1990, p. 125. Además, Manuel Medina menciona que: “[...] la política exterior de un Estado es parte de la política general del mismo, la forma en que un Estado conduce sus relaciones con otros Estados” en Manuel Medina, *La teoría de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Seminarios y Ediciones, 1973, p. 21.

¹¹ David Herrera Santana, *op. cit.*, p. 6.

¹² Rafael Calduch Cervera, *op. cit.*, p. 3.

¹³ Blanca Heredia, “Relación entre política interna y política exterior, una definición conceptual el caso de México” en Humberto Garza Elizondo, *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986, p. 115.

desarrollarla plenamente: capacidad jurídica, reconocida ante la sociedad internacional; y capacidad política plena, autónoma y eficaz¹⁴. En efecto, aunque se puede hablar de una política exterior de los movimientos sociales y de las organizaciones internacionales, éstos quedan relegados en un sentido metafórico debido a que no poseen los dos requisitos ya mencionados con anterioridad. A partir de ella, el Estado se comunica con otras entidades estatales y con otros actores internacionales, promocionando sus intereses, procurando su defensa y satisfaciendo sus necesidades.

Otra característica de suma importancia que recae en la política exterior es que “se relaciona con el hecho de que su planeación y ejecución coadyuvan en la prefiguración y en la configuración de la realidad internacional [...]”¹⁵. Por lo anterior, dicha política ha fungido como el medio a través del cual se han implantado visiones, se han conformado entornos y se han establecido las características principales del sistema internacional actual¹⁶. Si se considera que la política internacional es “el conjunto de las relaciones entre estados nacionales, entendidos en su dimensión jurídico-institucional”¹⁷, se puede establecer, en otras palabras, que es aquella suma de las diversas políticas exteriores que confluyen en el medio internacional y que configuran el contexto histórico de un tiempo determinado. Por ello, la existencia de polos de poder en el sistema internacional influye en la ordenación de la política internacional a través de la planificación y la ejecución de sus políticas exteriores, determinando el devenir y la dirección de muchas tendencias que definen al mismo sistema. Por polos dominantes debemos entender que son “aquellos Estados cuyas capacidades o recursos, muy superiores a los del resto, afectan decisivamente a la configuración del poder”¹⁸.

Independientemente de la conformación de las políticas exteriores dominantes en el ámbito histórico, político, económico e ideológico del sistema internacional, determinada por las interacciones con otros Estados, queda clara la naturaleza misma

¹⁴ Rafael Calduch Cervera, *op. cit.*, p. 3.

¹⁵ David Herrera Santana, *op. cit.*, p. 43.

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Eduardo Jorge Arnoletto, *Glosario de conceptos políticos usuales* [en línea], pp. 67-68, EUMEDNET 2007, Dirección URL: <http://www.eumed.net/dices/listado.php?dic=3>, [consulta 28 de agosto de 2013].

¹⁸ Kepa Sodupe, *Estructura de poder del sistema internacional, del final de la Segunda Guerra Mundial a la Posguerra Fría*, España, Fundamentos, 2002, p. 53.

de la política exterior siendo un vínculo entre la realidad nacional e internacional del propio Estado. Este vínculo es parte fundamental del proceso para la formulación de dicha política que implica la interacción entre los distintos sectores de la sociedad, las instituciones gubernamentales y el sistema político, hacia un medio internacional cambiante donde se buscará la satisfacción de fines y objetivos preestablecidos por la entidad estatal.

Por otra parte, la permanencia a lo largo del tiempo de los condicionantes de la política exterior en materia de seguridad y defensa (territorio, posición geoestratégica, población, salud, actividades económicas, poder militar, etc.) y consiguientemente de lo que son los intereses nacionales (estratégicos y de seguridad, políticos, económico, culturales, medioambientales, etc.) de un Estado hacen difícil que se produzcan cambios radicales y rápidos en dicha política. Sin embargo, los cambios cuando se producen, pueden ser muy rápidos, como consecuencia de un proceso revolucionario en el interior del Estado, que implica un nuevo régimen político y consecuentemente una nueva política exterior, o bien tienden a ser lentos, como sucede en el caso de los Estados democráticos cuando se pasa de un régimen político a otro a partir de un proceso de reforma¹⁹.

1.2. La formulación de la política exterior

El proceso de formulación de la política exterior dependerá del tipo de sistema político que posea el Estado, debido a que dentro del mismo existe una distribución de competencias entre las distintas autoridades cualificadas para intervenir en la generación y ejecución de la política exterior. Por ello, este proceso diverge en función de los distintos tipos de regímenes existentes, ya sean dictaduras, presidencialismos, parlamentarismos, etcétera. No obstante, las etapas por las cuales se formula la política exterior se dividen de manera general en tres: elaboración, ejecución y control o evaluación²⁰. Dentro de ellas se presencia el principio de su desarrollo hasta su ejecución, donde se establecen los fines o el interés nacional y los objetivos a alcanzar por parte del Estado, una vez obtenidos los resultados de la relación político-

¹⁹ Celestino del Arenal, "Consenso y disenso en la política exterior de España" [en línea], Real Instituto Elcano, 2008, Dirección URL: <http://ucm.academia.edu/CelestinodelArenal>, [consulta: 23 de octubre de 2013].

²⁰ Rafael Calduch Cervera, *op. cit.*, p. 4.

social a su interior, posteriormente se determinan las estrategias para la utilización de los medios más adecuados para su alcance, siempre y cuando se analicen los factores internos y externos del medio nacional e internacional. También se debe considerar el desarrollo del proceso de toma de decisiones, y una vez ejecutada la política exterior, un análisis de las mismas para verificar el éxito o fracaso de ella para los fines y objetivos del Estado.

1.2.1. La identificación del interés nacional

Dentro de la etapa de elaboración, el proceso parte de la determinación de una serie de sucesos y resultados históricos provenientes de la interacción político-social al interior del Estado. Éste se expresa en una noción vaga y debatible conocida como interés nacional, término utilizado frecuentemente en los estudios de política exterior, el cual se considera como el principio y fin de dicha política, además de ser aquello que le da vida y que define el éxito o fracaso de la misma. De igual forma el interés nacional le da a la política una orientación general hacia un ambiente político internacional; y lo más importante es que sirve como una base para elegir entre acciones alternativas cuando el Estado encara una situación que demanda una inmediata respuesta²¹.

Si bien el término de política exterior ha transitado por diversas corrientes de pensamiento en el estudio de las relaciones internacionales para su definición, dentro de ellas ha existido la concepción de ver al interés nacional como el eje articulador de dicha política. Ejemplo de ello lo encontramos en el pensamiento realista, sobre todo de Hans Morgentau, el cual establece que:

La política internacional, como toda política, es una lucha por el poder. Cualesquiera que sean los fines últimos de la política internacional, el poder es siempre el fin inmediato. Los estadistas y la gente en general pueden buscar como fin último la libertad, la seguridad, la prosperidad o el poder mismo. [...] pero en cuanto traten de realizar sus metas por medio de la política internacional tienen que recurrir a la lucha por el poder²².

²¹ Charles O. Lerche III, *Concepts of International Politics in Global Perspective*, United States of America, Prentice-Hall, 1995, p. 28, traducción libre.

²² Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations, the Struggle for Power and Peace*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1983, p. 43.

Sus postulados, en resumidas cuentas, aluden a la lucha por el poder constante en el ámbito internacional, situando como fin último de los Estados el poder mismo. Hoy en día sus premisas no han resistido a una gran diversidad de distintas críticas teóricas, sin embargo, se observa que en la práctica los gobiernos apelan a la calificación de los objetivos que se buscan como propios del interés nacional. Así, otra definición de la misma índole se ejemplifica con el siguiente postulado:

El interés nacional, puede definirse [...] de forma genérica, como la defensa y promoción de objetivos naturales y esenciales de un Estado en el área política, económica, social y cultural. [...]. El interés nacional esencial, sería garantizar la supervivencia, seguridad del propio Estado y la defensa de su población. Inmediatamente después cabría situar la búsqueda de poder, riqueza y crecimiento económico. Todo ello, por sí mismo y para servir a la satisfacción del nivel esencial²³.

Empero, el término suscita algunas objeciones que engloban críticas en contra de aquel fin establecido por la clase gobernante en el Estado. Es incorrecto estipular la existencia de un interés nacional objetivo con validez general para toda la sociedad. Ni siquiera la búsqueda del poder constituye una finalidad evidente en sí misma, al existir diferentes formas y grados de poder que afectan también de modo distinto a los países y a los grupos sociales²⁴. Dicha noción abarca a todos los grupos residentes en el Estado, velando por sus propios intereses y acoplándolos en uno sólo unido a una supuesta neutralidad de las instituciones gubernamentales, siendo contradictorio ya que partimos de situaciones de poder distintas donde unos grupos sociales tienen más influencia en el gobierno que otros.

Las colectividades se componen de individuos que buscan alcanzar sus propios intereses, los cuales, tal y como se expresan en su conducta real, no concuerdan espontáneamente entre sí y sumados no constituyen un interés general. Al respecto, Duroselle menciona que “Es tal la contradicción entre los intereses de los grupos y de los individuos, dentro de un mismo Estado, que cuesta admitir la idea de

²³ Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, *Evolución del concepto de Interés Nacional*, [en línea], p.19, Ministerio de Defensa, España, abril de 2010, Dirección URL: http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/monografias/ficheros/115_EVOLUCION_DEL_CONCEPTO_DE_INTERES_NACIONAL.pdf, [consulta 28 de agosto de 2013].

²⁴ Rafael Calduch Cervera, *op. cit.*, p. 30.

un interés nacional objetivo”²⁵. De esta forma, cuando los grupos gobernantes imponen su concepción de interés nacional frente a los demás grupos en la sociedad, al final de cuentas se estará hablando de un interés en particular que buscará envolver los intereses divergentes dentro del Estado, haciéndolos ver como un interés grupal.

Además, el interés nacional es un propósito o fin continuo, general y de largo plazo que el Estado está dispuesto a seguir en cualquier momento²⁶. Los fines son la expresión política de los principios que sustentan a la sociedad y a los grupos en el poder, teniendo como ejemplos claros: la seguridad del Estado, el bienestar económico y social de la población, así como el fomento de los valores y la cultura de la sociedad. Los tomadores de decisiones son el vínculo oficial entre la sociedad nacional y el sistema internacional, formulando y articulando el interés nacional del Estado, así que dicho término necesariamente refleja sus evaluaciones de los bienes públicos y las circunstancias materiales del Estado: territorio, población, salud, sistema político, posición geográfica, actividades económicas y poder militar²⁷.

En adición, el interés nacional refleja una evaluación al exterior, la cual requiere identificar e interpretar las grandes tendencias, los macro-procesos, las configuraciones geopolíticas, las corrientes políticas-económicas y militares, y todo aquello que configura a una realidad determinada en la cual se desarrollan las relaciones internacionales de cada época²⁸.

La formulación del término de interés nacional requiere de una constante evaluación de la coyuntura al interior y al exterior del Estado. Así, los factores internos y externos deben ser evaluados para comprender tanto la dinámica de la vida social al interior del Estado como el sistema internacional que está en constante movimiento con el fin de aplicar la política exterior²⁹.

Todo fin básico puede alcanzarse a partir de una gama de objetivos particulares. Debido a la noción generada por la concepción de interés nacional, la política exterior requerirá el establecimiento de objetivos específicos, en concordancia

²⁵ Pierre Renouvin y Jean-Baptiste Duroselle, *Introduction á l'histoire des relations internationales* en Rafael Caldach Cervera, *op. cit.*, p. 31.

²⁶ Charles O. Lerche III, *op. cit.*, p. 27.

²⁷ *Idem.*

²⁸ David Herrera Santana, *op. cit.*, p. 36.

²⁹ *Idem.*

con este interés particular buscando resultados deseables o mitigando escenarios adversos. Los objetivos de la política exterior casi nunca son producto de una decisión enteramente libre, sino resultado de la compleja relación entre lo deseable y lo posible³⁰.

Los objetivos son definidos, de acuerdo con Calduch, como “aquellos resultados, concretos y particulares, que se pretenden alcanzar y/o mantener, a corto o medio plazo, mediante la ejecución de una serie de actuaciones exteriores”³¹. La generación de los objetivos se torna fundamental para la consecución de los fines políticos o del interés nacional, variando de acuerdo al sistema político y los intereses de los gobernantes que rigen a una entidad estatal. Éstos se alcanzarán una vez establecida una meta la cual guiará el accionar estatal, sin embargo, los encargados de hacer la política exterior no sólo se orientan a los objetivos resultantes de las razones ideológicas y demandas internas establecidas, sino también a los objetivos esenciales del Estado que tendrán como fin el interés nacional.

Una vez establecidos los objetivos que guiarán el accionar del gobierno para la formulación de la política exterior, se torna fundamental el establecimiento de estrategias pertinentes que permitan planificar y adecuar las acciones necesarias para alcanzarlos. Las estrategias se refieren eminentemente a la planificación de las acciones; a la medición y organización de los recursos disponibles (políticos, económicos, militares, psicológicos, culturales); a la elaboración de planes y planteamientos que permitan que la acción tenga un rumbo definido y coherente con las realidades imperantes en los ámbitos interno e internacional³².

Es claro que las estrategias responden a los objetivos establecidos debido a que estos últimos solamente indican hacia dónde se quiere llegar, qué logros deben alcanzarse y qué resultados se pretenden obtener. Asimismo, son dirigidas a organizar los medios disponibles para conseguir lo que se establece como deseable.

Es tal la importancia de las estrategias para la generación de la política exterior que en ellas se establece el margen de acción del Estado; de igual forma se necesita un análisis constante, como bien se decía con anterioridad, de los factores internos y externos para adecuarse y ajustarse a situaciones coyunturales, ya que la estrategia

³⁰ Blanca Heredia, *op. cit.*, p. 6.

³¹ Rafael Calduch Cervera, *op. cit.*, p. 26.

³² David Herrera Santana, *op. cit.*, p. 37.

puede ser en un instante inoperable ante un determinado contexto. Al respecto, José G. Cabra Ybarra menciona que:

Los Estados modernos en su totalidad, ante el imperativo de actuar en el medio internacional, incorporan en sus planes un capítulo orientado al desarrollo de sus acciones en tiempos determinados, en espacios específicos y mediante acciones previamente razonadas; todo ello, con el fin de, en la medida de lo posible, superar las condiciones adversas al logro de sus fines, presentes en el medio internacional como producto del efecto de factores de diversa índole; propiciar el surgimiento de condiciones más favorables, e inclusive replegarse temporal o definitivamente ante la incapacidad para revertir el orden de cosas existente³³.

Una vez establecidas las estrategias a seguir, la toma de decisiones se torna fundamental ya que en ésta se decidirá la forma y el rumbo que adoptará la política exterior. Las decisiones deben contemplar la totalidad de estrategias establecidas, las cuales muestran una gran variedad de alternativas de acción que los tomadores de decisiones pueden adoptar para cumplir con sus objetivos determinados acorde al interés nacional, los cuales fungen como una guía para poder elegir las estrategias adecuadas y proceder en ciertas circunstancias.

Las decisiones en torno a la política exterior constituyen algunas de las primordiales dimensiones de las actividades gubernamentales al interior del Estado. Si hay una decisión, ésta es hecha por un individuo, un grupo de individuos o múltiples actores quienes tienen la habilidad de utilizar o retener los recursos o medios del gobierno en política exterior; y el poder o la autoridad para prevenir que otras entidades dentro del gobierno reviertan sus posiciones sin costos significativos³⁴. También las decisiones pueden involucrar enormes sumas de dinero, comprometer el futuro del sistema político o el bienestar de millones de habitantes dentro del territorio, por ejemplo.

El análisis constante del medio internacional y del contexto interno del Estado influirá en la toma de decisiones debido a que los individuos o grupos de individuos

³³ José G. Cabra Ybarra, "Funcionalidad de las estrategias en la política exterior del régimen actual" en *Relaciones Internacionales*, Nueva época, núm. 94, México, Centro de Relaciones Internacionales, UNAM/FCPyS, México, enero-abril de 2006, p. 149.

³⁴ Margaret G. Hermann and Charles F. Hermann, "Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry" [en línea], *International Studies Quarterly*, vol. 33, núm. 4, diciembre de 1989, pp. 363, Dirección URL: <http://www.jstor.org/stable/2600518>, [consulta: 17 de septiembre de 2013].

encargados de formular la política exterior determinan qué eventos afectan al interés nacional de tal forma que se requiera actuar, dependiendo del contexto histórico en el cual se esté inmerso. Ciertas prioridades son literalmente absolutas, tales como la auto-preservación y la seguridad de Estado, otras deben tomar un segundo lugar frente a éstas; dentro de una escala de prioridades, cada objetivo encuentra un lugar en relación con otros³⁵. A ello Charles O. Lerche menciona que:

Una decisión verdaderamente óptima se beneficiaría de una evaluación previa de todas las alternativas abiertas para el Estado en el contexto particular, junto con las estimaciones del resultado probable de cada una. Esta gama de elección será considerada por la 'unidad de toma de decisiones', ya sea un individuo, un grupo de individuos, o múltiples actores. La alternativa finalmente seleccionada debe, lógicamente, ser la única que prometió la mayor ganancia o la menor pérdida como medidas contra las metas del Estado³⁶.

Además, existe una gran influencia de los valores ideológicos de los decisores y sus expectativas sobre los resultados que se obtengan a partir de la elección de las estrategias planteadas para satisfacer intereses propios. La elección de una de las alternativas propuestas que se considere adecuada estará condicionada por la forma en la que se hayan presentado las demás opciones posibles al encargado de realizar la elección final.

Los tomadores de decisiones optan por alcanzar el máximo rango de opciones entre un conjunto de alternativas de acción a elegir, proveyendo un alto grado de flexibilidad de la política exterior. La ventaja de un mayor número de alternativas es que, en dado caso de que una estrategia elegida para el accionar estatal falle en alcanzar un objetivo deseado, es posible seguir un curso alternativo sin retroceder en todo el proceso de la toma de decisiones, ello a partir de la elección de otra alternativa que secunde a la principal. Empero, dicha flexibilidad dependerá en cierto sentido de la capacidad de los medios y recursos que posea cada Estado. Existen algunos que no poseen los medios necesarios, viéndose en situaciones poco favorables para la consecución de los objetivos establecidos por los tomadores de decisiones. Igualmente, puede llegar a presentarse una situación donde la elección de la

³⁵ Charles O. Lerche III, *op. cit.*, pp. 31-32.

³⁶ *Ibidem*, p. 45.

estrategia apropiada estará bajo presión de tiempo, pudiendo complicarse la elección misma. En este tipo de situaciones, los tomadores de decisiones en ocasiones aceptan la primera alternativa encontrada que cumple con su mínimo criterio de aceptabilidad.

Ahora bien, existe una diferencia entre los tipos de decisiones que el decisor debe utilizar para alcanzar los objetivos preestablecidos y continuar con la ejecución de la política exterior; al respecto, Rafael Calduch Cervera ha establecido una serie de diferencias que caracterizan a un determinado grupo de decisiones atendiendo a múltiples criterios:

a) Por su contenido:

Podemos diferenciar entre las decisiones que recaen sobre objetivos o fines (decisiones finalistas) y las que afectan a la elección de los medios o instrumentos de realización de la política exterior (decisiones instrumentales).

b) Por el tiempo de adopción y ejecución:

Las decisiones pueden requerir para su adopción y/o ejecución un breve período de tiempo, desde unas pocas horas a unas semanas, en cuyo caso constituirán unas decisiones inmediatas, pero también pueden adoptarse y ejecutarse en el transcurso de varias semanas o meses, tratándose entonces de decisiones a medio plazo, o incluso de varios años, configurando las decisiones a largo plazo.

c) Por la naturaleza de los agentes decisores:

[...] las decisiones se dividen en cerradas y abiertas. Son decisiones cerradas aquellas que se adoptan exclusivamente por los órganos político-administrativos del Estado, es decir sin la participación de grupos o personas ajenas al aparato estatal. Por el contrario, cuando en una decisión junto a los órganos estatales, participan también grupos o personas representativas de distintas fuerzas sociales nos hallaremos ante las decisiones abiertas.

d) Por su grado de necesidad:

[...] resulta evidente que muchas de las decisiones son una consecuencia directa de otras decisiones previas, de tal modo que si aquellas no se hubiesen adoptado, estas últimas nunca hubiesen sido necesarias. Podemos, por tanto, establecer una jerarquía entre dos categorías de decisiones: las originarias y las derivadas. Llamaremos a una decisión originaria cuando constituya el punto de partida, el origen, de una determinada línea de actuación exterior de un país o de una relación internacional. En cambio, las decisiones derivadas son las que

resultan necesariamente del desarrollo o ejecución de una decisión originaria³⁷.

Dentro del último de grupo de decisiones mencionado, las originarias se ejemplifican con el reconocimiento de Estados o gobiernos, así como declaraciones de guerra, el establecimiento de relaciones comerciales, entre otros. Las derivadas, como su nombre lo indica, provienen de las decisiones originarias; ejemplo de ello se localiza en el nombramiento de representantes diplomáticos, la instalación de sedes diplomáticas en aquellos Estados recién reconocidos, la determinación de tarifas aduaneras, etcétera.

1.2.2. La ejecución de la política exterior

Una vez que la decisión ha sido tomada, el proceso continúa con la ejecución de la política exterior, de esta forma, se efectúan aquellas acciones provenientes de la estrategia que haya sido seleccionada. Es en este momento en el que la política exterior se confronta con otras políticas exteriores y actores en el sistema internacional.

El gobierno (principalmente el poder ejecutivo y determinados órganos administrativos), además de considerarse como el representante oficial del Estado en el sistema internacional, es el encargado de ejecutar la política exterior, siendo el único cualificado para actuar en nombre de la entidad estatal comprometiéndola frente a otros Estados.

De esta manera, la puesta en práctica de una política exterior sigue constituyendo una de las parcelas más elitistas de la actividad estatal, a la que sólo tiene acceso un número muy restringido de políticos y funcionarios, y al mismo tiempo una de las que más estrictamente se ha normativizado e institucionalizado, tanto nacional como internacionalmente³⁸. Dicha afirmación se ilustra a partir del establecimiento constitucional de los principales órganos en ejecutar la política exterior en cualquier Estado, así como sus principales funciones. Conjuntamente, el Derecho Internacional regula las principales acciones exteriores de los Estados, estableciendo la forma adecuada de actuación ante el medio internacional.

³⁷ Rafael Cervera Calduch, *op. cit.*, pp. 8-10.

³⁸ *Ibidem*, p. 14.

Cabe destacar que las acciones al exterior del Estado estarán condicionadas por las reacciones de sus semejantes en el sistema internacional. Analizar la ejecución de la política exterior de una entidad estatal conlleva a observar las reacciones, como consecuencia de dicha acción, de sus semejantes englobando todo en una dinámica política de confrontación entre distintos intereses que entran en juego durante la ejecución de las políticas exteriores.

En esta dinámica de confrontación, una forma de ejecutar la política exterior es a partir de la persuasión de otros Estados. El ejecutor de la política exterior puede obtener la aceptación de otro gobierno en una atmósfera de acuerdos y cooperación. Hay ocasiones en las que la contraparte acepta las acciones proyectadas como su propios méritos (en esta situación las políticas de ambas entidades estatales están en armonía). Existen ciertos desacuerdos que pueden ser resueltos a partir de la implementación de medidas de incentivos positivos como la promesa de beneficios directos, etc. Sin embargo, hay situaciones en las que para ganarse el consentimiento de otros en un contexto de conflicto intenso y desacuerdos entre Estados, los ejecutores de la política exterior pueden accionar una coerción hacia otros, dependiendo del poder que tenga dentro del sistema internacional³⁹.

Si bien la política exterior de los polos de poder en el sistema internacional influye en la planificación y la ejecución de otras políticas exteriores, coadyuvando la prefiguración y la configuración de la realidad internacional, la estrategia que el Estado ejecute para conseguir sus objetivos estará influenciada por los intereses del grupo gobernante acordes al interés nacional.

1.2.3. Control o evaluación de la política exterior

La evaluación es el paso final, más no terminal, de este proceso de formulación de la política exterior ya que se vuelve a reformular y ejecutar constantemente en una realidad incesantemente cambiante. Hasta este punto se indica que la efectividad de dicha política dependerá del grado de alcance que tengan las acciones ejecutadas para lograr aquellos objetivos prestablecidos ante una situación nacional e internacional dada, así como la satisfacción del interés nacional.

³⁹ Charles O. Lerche, *op. cit.*, p. 54.

De la evaluación de los resultados obtenidos de la ejecución de la política exterior debe derivar la modificación de la planeación de la misma, sea porque los fines y objetivos se cumplieron, sea porque no se alcanzaron y se necesite nuevos intentos para lograrlos, o porque la situación interna y externa hayan sido modificadas de tal forma que la planeación resulte incoherente, obsoleta, inalcanzable o simplemente irrelevante⁴⁰. Así se podrán reforzar aquellas decisiones y actividades que han sido eficaces y corregir aquellas que se consideren perjudiciales para los intereses del Estado.

Con esta etapa concluye el proceso de formulación de la política exterior, sin embargo, se configura un nuevo punto de partida para la generación de otro proceso decisorio. Como se ha visto, se caracteriza por ser continuo y contener una serie de etapas interrelacionadas, las cuales nutren la generación de la política exterior.

No ha sido del todo sencillo periodizar y distinguir cada una de estas fases, debido a que si bien el proceso muestra los pasos básicos a seguir por parte del gobierno de un Estado para la formulación de la política exterior, éste no estará determinado tal cual en la práctica, pues pueden existir variaciones en el mismo proceso que impliquen resultados positivos o negativos para la misma entidad estatal.

No obstante, el análisis de la política exterior debe hacer énfasis en la relación estrecha entre lo interno y lo externo, siendo ejes de suma importancia para determinar el contenido ideológico, político y social de los intereses y objetivos en juego hacia la formulación dicha política.

⁴⁰ David Herrera Santana, *op. cit.*, pp. 37-38.

1.3. La seguridad como eje articulador de la política exterior

Al abordar el análisis de la política exterior en esta investigación, se mencionó que la elaboración de la misma debe tomar en cuenta las profundas transformaciones internacionales, así como los cambios y las necesidades locales dentro del Estado. De esta forma, habrá temas de suma relevancia para el Estado a la hora de formular la política exterior, como es el caso de la seguridad, siendo una condición que representará el estar exento de peligro, daño o riesgo.

Arnold Wolfers menciona que la seguridad: “en un sentido objetivo, mide la ausencia de amenazas a los valores adquiridos, en un sentido subjetivo, la ausencia de temor de que tales valores serán atacados”⁴¹. Dentro de la definición se observa que la seguridad puede ser concebida a partir de dos perspectivas: la objetiva y la subjetiva. La primera hace referencia a la situación amenazante en la cual está inmerso el sujeto (estar seguro de una cosa), mientras que la segunda se enfoca en cuán amenazado alguien se concibe. Con respecto al sentido subjetivo, la determinación de las amenazas depende de situaciones como el grado de conocimiento o información que se posea, los intereses dominantes y los valores colectivamente asumidos por parte del gobierno estatal.

Un concepto allegado al término de seguridad es el de defensa, el cual debe ser tratado de forma que no llegue a generar confusiones con el primero. Normalmente, la defensa es vista más como una acción que como una condición (el caso de la seguridad). Es así que la situación de seguridad se alcanza, en otras medidas, por la acción coordinada de todas las fuerzas de la nación para la solución de aquellos conflictos que requieran su empleo, o sea su defensa⁴².

A través del tiempo, los Estados han designado las responsabilidades de su acción política y estratégica con respecto a la defensa y a la situación a alcanzar como resultante de aquella acción, su seguridad. Al igual que la política exterior, la seguridad y defensa del Estado se construyen a partir de la condición de proteger sus

⁴¹ Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1962, p. 150.

⁴² Angel Pablo Tello, “Conceptos de seguridad y defensa” [en línea], Revista IRI, Instituto de Relaciones Internacionales, no. 19, Argentina, febrero del 2000, p. 135, Dirección URL: http://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/R19/ri19-etello.pdf, [consulta: 23 de octubre de 2013].

intereses sobresalientes, adaptándose al contexto histórico tanto a nivel interno como externo. El grado de la condición de seguridad diferirá dependiendo de las capacidades y las circunstancias materiales del Estado (territorio, población, salud, sistema político, posición geográfica, actividades económicas, poder militar, etc.), interpretando distintamente las amenazas así como sus estrategias de defensa para mitigarlas, y todo ello inmerso en un proceso constante de redefinición y reformulación de una política de seguridad.

Por ello resulta relevante el vínculo entre la política exterior y la seguridad, resultando un campo delicado para el Estado debido a que lo utiliza para buscar la reducción de las amenazas y riesgos que provengan del medio internacional, confluyendo con las políticas exteriores de otros Estados y actores en el sistema internacional, así como para fortalecer sus capacidades internas para hacer frente a aquellas amenazas de carácter endógeno, utilizando el monopolio del uso de la fuerza.

Asimismo, el Estado actuará acorde al interés nacional el cual es, como se mencionó al principio, un propósito o fin continuo, general y de largo plazo que la entidad estatal estará dispuesta a seguir en cualquier momento, utilizándola como guía para definir su propia seguridad, por ejemplo. Éste refleja las evaluaciones de los grupos en el poder de los bienes públicos y las circunstancias materiales en las cuales el Estado está inmerso. Indica qué política es designada para promover las demandas que son adscritas a la nación antes que individuos, grupos subnacionales, o la humanidad en su conjunto. Hace énfasis en que la política subordina otros intereses a los de la nación⁴³. En otras palabras, dicho fin es la expresión política de los principios que sustentan a la mayoría de la población y a los grupos en el poder, teniendo como ejemplos claros la seguridad del Estado y sus instituciones, así como la defensa de su población y su territorio; su seguridad nacional.

El término de seguridad nacional, así como el de interés nacional, está establecido en el discurso político de las relaciones internacionales para designar un objetivo de política distinguible de otros. Cuando las formulas tales como interés nacional o seguridad nacional ganan popularidad, necesitan ser analizadas con un cuidado particular, no pueden significar la misma cosa para diferentes personas. Así,

⁴³ *Ibidem*, p. 147.

mientras aparecen para ofrecer una guía de acción y las bases de un consenso amplio, pueden estar permitiendo a todos etiquetar cualquier política que los favorezca con un nombre atractivo y posiblemente engañoso⁴⁴. La seguridad nacional estará determinada por el contexto nacional e internacional buscando la condición de ausencia de riesgos, daños y amenazas para la nación, la cual tendrá sus valores y principios establecidos en el interés nacional.

Un término más útil (aunque ciertamente no convencional) de una amenaza a la seguridad nacional se refiere a una acción o una secuencia de eventos que amenazan drásticamente, y en un breve lapso de tiempo, con degradar la calidad de vida para los habitantes de un Estado; o amenazan significativamente la reducción de la gama de opciones de las alternativas de la política disponibles para el gobierno de un Estado o de entidades no gubernamentales dentro de la misma entidad estatal⁴⁵. Se puede ejemplificar a partir de la mención de ciertas amenazas que tiendan a deteriorar el bienestar de una sociedad: guerras externas y rebeliones internas, bloqueos económicos, escaso acceso a recursos naturales, desastres naturales, sequías, etcétera.

Sin embargo, el término de seguridad nacional ha tenido dificultades en cuanto a su definición, debido a las distintas corrientes de pensamiento que han generado diversos enfoques de manera que cada uno explica su significado. Es común hallar distintos conceptos que se utilizan en Relaciones Internacionales y otras disciplinas del área social que estén en constante transformación debido a la dinámica continua de los procesos sociales.

La seguridad nacional, así como la política exterior, ha sido un ejemplo claro de debate en torno a su definición, hoy en día se puede distinguir dos enfoques distintos que dictaminan diferentes bases para el estudio del concepto a través de los años. Por un lado se encuentra el enfoque tradicional de la seguridad, y por el otro, el enfoque desarrollado a partir de la década de los ochenta con trabajos realizados principalmente por Barry Buzan y Richard H. Ullman.

Por ello, antes de proseguir con la relación estrecha entre la política exterior y la seguridad nacional es necesario precisar ambos enfoques para determinar las

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ Richard H. Ullman, "Redifining Security", [en línea], *International Security*, vol. 8, núm. 1, 1983, p. 130, Dirección URL: <http://www.jstor.org/stable/2538489>, [consulta: 2 de octubre de 2013].

aportaciones de cada uno de ellos al estudio de dicha relación, además de detallar los principales exponentes y sus principales tesis al respecto.

1.3.1. Enfoque tradicional de seguridad nacional

Las definiciones e interpretaciones del concepto de seguridad nacional han transitado por diversas escuelas de pensamiento de Relaciones Internacionales, una de ellas ha sido la escuela realista. Fue a partir del periodo de la posguerra que los primeros trabajos de la escuela realista surgieron para determinar la concepción de la seguridad, situando en sus estudios al Estado como objeto referente de dicha concepción.

Precisamente, sus principales postulados se apoyan en concebir al sistema internacional anárquico y conflictivo donde el Estado-nación, si bien construye su orden interno con la creación de patrones de autoridad aceptados por la sociedad, éste carece de líneas de mando claras o de una autoridad supranacional capacitada para tomar decisiones. La idea tiene muchas implicaciones relevantes para la seguridad nacional: en un mundo anárquico, cada Estado-nación es responsable de su propia supervivencia y en el último de los casos, sólo puede confiar en sí mismo para protegerse de los ataques de otros. De esta forma, en un sistema internacional jerárquico e integrado por Estados-nación soberanos (diferenciados por su riqueza y poder) estarán en constante conflicto sus intereses con sus contrapartes en el mismo sistema⁴⁶.

El máximo exponente de la escuela realista fue Hans Morgenthau quien menciona que: “una nación está segura cuando su gobierno tiene el suficiente poder y la capacidad militar para impedir el ataque de otros estados a sus legítimos intereses y, en caso de ser atacada, para defenderlos por medio de la guerra”⁴⁷.

⁴⁶ Sergio Aguayo Quezada, Bruce Michael Bagley y Jeffrey Stark, “Introducción, México y Estados Unidos: en busca de la seguridad” en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley (compiladores), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, 2ª ed., Siglo XXI, México, 2002, p. 19.

⁴⁷ Hans J. Morgenthau, *op. cit.*, p. 24.

Otro ejemplo de un concepto clásico de seguridad nacional lo hayamos en Cuaderno de Estrategias del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional sobre “La Defensa de la Comunidad” el cual menciona que dicho concepto es: “aquella situación de vida en la que no existe amenaza alguna a la soberanía ni a la integridad del territorio y sus habitantes: una situación en la que no existe atentado alguno contra el normal ejercicio de la autoridad contra el funcionamiento

Además, otro autor relevante fue Walter Lippmann, mencionando que: “una nación está segura cuando no tiene que sacrificar sus legítimos intereses para evitar la guerra y cuando es capaz, si fuera necesario, de mantenerlos a través de la guerra”⁴⁸.

Como consecuencia de este pensamiento, los Estados pueden hacer uso de sus recursos para garantizar su supervivencia en un mundo anárquico, así su seguridad es la primordial preocupación de su política exterior. Conjuntamente, la seguridad nacional será la seguridad del Estado y de sus intereses predominantes en la sociedad, manteniendo una capacidad militar adecuada para resistir los embates externos.

Existen tres componentes importantes del enfoque tradicional de seguridad nacional que otorgan algunas bases para el análisis futuro del concepto. En primer lugar, la concepción tradicional le confiere al Estado (al gobierno) el papel de agente que proporciona seguridad a la sociedad. El segundo lugar, la acción principal del Estado es la protección del interés nacional. Por último, se considera que las amenazas a los intereses nacionales emanan de acciones y políticas de otros Estados que, por su parte, están actuando para proteger lo que consideran como sus propios intereses legítimos⁴⁹.

En resumen, el enfoque tradicional establece la defensa de la seguridad nacional en términos de los recursos a disposición del poder, principalmente militares, y que esta defensa usualmente se coloca en la cúspide de la escala de prioridades del Estado-nación, mitigando aquellas amenazas internas y externas que llegasen a presentarse⁵⁰. El concepto de Estado-nación implica que es el Estado quien define y garantiza la identidad de la nación, organiza a las personas que forman la sociedad y

adecuado de las instituciones; y una situación en que, tanto las actividades públicas como las privadas, pueden llevarse a cabo sin obstáculos que se opongan al logro de los más altos niveles de paz, libertad, prosperidad cultural, cívica, moral y económica”. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, *Modelo español de defensa y seguridad* [en línea], Madrid, Ministerio de Defensa, documentos de seguridad y defensa, febrero de 2007, p. 9, Dirección URL: http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/008_MODELO_ESPANOL_DE_SEGURIDAD_Y_DEFENSA.pdf, [consulta: 3 de noviembre de 2013].

⁴⁸ Walter Lippmann, *cit. pos.*, Richard C. Rockwell y Richard H. Moss, “La Reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación” en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley (compiladores), *op. cit.*, p. 44.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 45.

⁵⁰ Sergio Aguayo Quezada, Bruce Michael Bagley y Jeffrey Stark, “Introducción, México y Estados Unidos: en busca de la seguridad”, en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley (compiladores), *op. cit.*, p. 19.

las diferencia de quienes se encuentran fuera de sus límites. No obstante, los Estados no siempre logran convertirse en sinónimo de una nación, y en ocasiones la legitimidad del orden establecido se ve amenazada por movimientos separatistas⁵¹.

Ahora bien, el enfoque tradicional fue considerado el adecuado durante la Guerra Fría, sin embargo, nuevos enfoques surgieron criticando la concepción tradicional de la seguridad nacional debido a que su significado era anacrónico con respecto al nuevo contexto internacional poniendo en duda una visión muy militarizada. Se reconoció que las amenazas pueden originarse de eventos ajenos a la dimensión militar identificando una nueva naturaleza de las mismas que se presenciaban tanto en el sistema internacional así como al interior de los mismos estados.

1.3.2. La ampliación del concepto de seguridad nacional

El término de la Guerra Fría, la consolidación de nuevos actores en el sistema internacional y el proceso de globalización impactaron en las agendas de seguridad y defensa de los Estados, sacando a la luz debates sobre la existencia de nuevas amenazas en el sistema internacional. No es de extrañarse que a partir de la existencia de una realidad cambiante, los enfoques teóricos tengan que modificarse para concebir e interpretar los procesos de la coyuntura histórica en la cual se esté inmerso.

Al mismo tiempo, la agenda de seguridad de los Estados tuvo que hacer frente al aumento de los conflictos internos, de las acciones de las organizaciones criminales transnacionales y los problemas propios de la agenda de desarrollo como lo es la hambruna, pandemias, medio ambiente y migraciones. Bajo este contexto se profundizaron las discusiones sobre los significados y alcances de la seguridad (seguridad multidimensional, seguridad humana), la identificación de nuevos sujetos (sociedades, individuos, regiones) y nuevos actores (individuos, organizaciones internacionales, organismos regionales, grupos organizados); así como del reconocimiento de las amenazas de carácter no convencional, transnacional e

⁵¹ Richard C. Rockwell y Richard H. Moss, "La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación" en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley (comps.), *op. cit.*, pp. 47-48.

interdependiente que no responden más a la lógica tradicional del enfrentamiento militar Estado-Estado⁵².

A ello surge “la ampliación del concepto de seguridad”⁵³, a finales de la década de los ochenta, lo cual comprende las diferentes áreas de amenazas potenciales, no sólo a las naciones, sino a los individuos y al sistema internacional. Un ejemplo claro del enfoque nuevo en torno al concepto de seguridad internacional y seguridad ampliada se recupera del informe que realiza el Departamento de Desarme de las Naciones Unidas en 1986 donde se menciona que:

En principio, la seguridad es una condición en que los estados consideran que no existe el peligro de ataque militar, presión política o coerción económica, de manera que puedan seguir libremente su propio desarrollo y progreso. Por lo tanto, la seguridad internacional es el resultado y la suma de las seguridades de todos y cada uno de los estados miembros de la comunidad internacional. Por consiguiente, la seguridad internacional no puede lograrse sin una total cooperación internacional. No obstante, seguridad es un término relativo, no absoluto. La seguridad nacional e internacional necesita verse como cuestión de grados⁵⁴.

Dicho informe menciona que la existencia de un empeoramiento de los acontecimientos militares como lo fue la carrera armamentista, el aumento del arsenal nuclear y el creciente uso de la fuerza en las relaciones internacionales. También señala nuevos retos que los Estados deberán afrontar en un acontecer cambiante, tal es el caso de crisis financieras, desastres naturales, sobrepoblación, etcétera. Como

⁵² Alejandro Chanona Burguete y Yadira Gálvez Salvador, *Los regionalismos frente a la agenda de seguridad internacional*, México, Miguel Ángel Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, p. 6.

⁵³ La extensión tiene cuatro formas principales: la primera, el concepto de seguridad se extiende desde la seguridad de las naciones a la seguridad de los grupos e individuos; la segunda, se extiende desde la seguridad de las naciones a la seguridad del sistema internacional o de un entorno físico supranacional; la tercer forma, el concepto de seguridad se extiende horizontalmente, o el tipo de seguridad que están en cuestión, del poder militar al político, económico, social, medio ambiente o seguridad "humana"; y la cuarta forma, se difunde en todas las direcciones de los estados nacionales, incluyendo al alza a las instituciones internacionales, a la baja para el gobierno regional o local, y de lado a las organizaciones no gubernamentales, a la opinión pública y la prensa, y para las fuerzas abstractas de la naturaleza o del mercado. Emma Rothschild, "What is Security?" en Barry Buzan y Lene Hansen, *International Security*, London, Sage Library of International Relations, vol. III, 2007, p. 2.

⁵⁴ Department for Disarmament Affairs, Report of the Secretary-General, Concepts of Security, [en línea], New York, United Nations, 1986, p. 2, Dirección URL: <http://www.un.org/disarmament/HomePage/ODAPublications/DisarmamentStudySeries/PDF/SS-14.pdf>, [consulta: 6 de octubre de 2013].

se pudo observar, la seguridad es considerada como un término relativo debido a que los Estados cuentan con distintas concepciones de lo que para ellos representan las amenazas y vulnerabilidades ante sus intereses, además de contar con distintas capacidades para hacer frente a aquellas situaciones adversas a su seguridad. Otro punto notable dentro del informe menciona que la seguridad de un Estado con frecuencia resulta la inseguridad de otro, reconociendo que la cooperación se ha visto rebasada frente al rango de amenazas y vulnerabilidades previsibles.

Por otra parte, Barry Buzan a partir de la década de los ochenta, establece la existencia de cinco sectores de la seguridad, analizando cómo éstos podrían afectar a la “periferia” basada en los cambios que se realizasen en la agenda política del “centro”; de esta forma los cinco sectores de manera general son los siguientes:

La seguridad militar concierne la interacción de dos niveles de las capacidades armadas ofensivas y defensivas de los estados, y las percepciones de los estados de las intenciones de los demás. La seguridad política concierne a la estabilidad organizacional de los estados, sistemas de gobierno, y las ideologías que les dan legitimidad. La seguridad económica concierne al acceso de los recursos, finanzas y mercados necesarios para sustentar niveles aceptables de bienestar y poder estatal. La seguridad social concierne a la habilidad de las sociedades de reproducir sus patrones tradicionales de lengua, cultura, asociación, y religión e identidad nacional y la costumbre dentro de condiciones aceptables de evolución. La seguridad ambiental concierne al mantenimiento de las biosfera local y planetaria como el sistema de soporte esencial del cual todas las empresas humanas dependen⁵⁵.

Cada uno de estos sectores define un punto focal dentro de la problemática de seguridad además de concebirse como una forma de ordenar prioridades por parte de los Estados, las cuales ya no se centran solamente en situaciones políticas-militares. Por ello, otorgan importancia a otros sectores que tradicionalmente se veían irrelevantes para la seguridad nacional, viéndola como una condición que diversifica sus áreas de acción para el logro de una condición exenta de amenazas y riesgos de cualquier índole.

Asimismo, bajo esta misma línea de pensamiento, Richard Ullman menciona que definir a la seguridad nacional meramente en términos militares conlleva a una

⁵⁵ Barry Buzan, “New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century”, [en línea], *Royal Institute of International Affairs*, vol. 67, núm. 3, Julio de 1991, p. 433, Dirección URL: <http://www.jstor.org/stable/2621945>, [consulta: 2 de octubre de 2013].

profunda imagen falsa de la realidad; esa imagen es doblemente engañosa debido a que, primeramente, causa que los Estados se concentren en amenazas militares e ignoren otras y quizás aún más perjudiciales, reduciendo su seguridad total; por otra parte contribuye a una militarización perversa de las relaciones internacionales que a largo plazo solamente incrementará la inseguridad global⁵⁶.

El enfoque busca ampliar la concepción de seguridad nacional representando una conceptualización que abarque mayores temas que no sólo se remitan a la supervivencia del Estado donde se perciba como únicas amenazas las acciones militares de otros Estados en contra de los intereses nacionales propios. Las amenazas y vulnerabilidades se presentan en distintas áreas del acontecer nacional e internacional, formando parte de una nueva agenda de seguridad, concibiéndolas ya no sólo como militares.

Además, se observa que la naturaleza de los conflictos, los cuales no sólo afectan a la seguridad del Estado sino a la seguridad internacional, no será únicamente de carácter externo sino de carácter interno, haciendo hincapié en conflictos como el genocidio en Ruanda, la problemática en los Balcanes, entre otros. Así se toma en cuenta tanto los conflictos interestatales como los conflictos intraestatales como cuestiones a tratar. Y también, a partir del proceso globalizador el cual permite la apertura de las fronteras y una mayor interdependencia de las entidades estatales (unas con otras) se configuran amenazas transnacionales que afectan a la seguridad nacional, tal es el caso del terrorismo.

1.3.3. La seguridad nacional y la política exterior

Como se observó con anterioridad, existen dos visiones distintas que buscan concebir a la seguridad nacional como un tema fundamental en las Relaciones Internacionales. Permanece el enfoque tradicional que si bien su principal área a tratar será la política-militar de la seguridad, reconocerá la naturaleza de nuevos actores como las organizaciones criminales transnacionales, el terrorismo, Estados fallidos y conflictos internos. Por otra parte, el enfoque de seguridad nacional ampliada no sólo se enfoca en la esfera militar sino que considera otras como lo es la ambiental (degradación

⁵⁶ Richard H. Ullman, *op. cit.*, p. 129.

ambiental, calentamiento global, desastres naturales), la social (migraciones, pandemias, pobreza) y la económica (bienestar económico, crisis financieras, accesibilidad a mercados).

Independientemente de la existencia de una visión de seguridad ampliada que busca integrar al análisis nuevos actores y nuevas temáticas, ello no ha significado la eliminación del componente político-militar que exalta el enfoque tradicional. Sin embargo, su importancia radica en la aportación de considerar nuevas formas de contener las amenazas a la seguridad del Estado, así como prevenir posibles riesgos a los intereses de la nación. Se utilizan distintos medios para hacer frente a las amenazas, sin importar si son de tipo militar, medioambiental, social, político, etc. Además, la seguridad nacional se extiende tanto al ámbito local, regional y el ámbito internacional, debido al proceso globalizador y a la nueva naturaleza transnacional de los riesgos y amenazas. Toda definición de dicho concepto debe de tener en cuenta el impacto de los factores militares y no militares dentro del Estado, condicionando los objetivos de la seguridad y las medidas a adoptar en el contexto de una política de seguridad nacional, tomando aspectos tanto nacionales como internacionales.

Dicha política de seguridad es el conjunto de decisiones y actividades que tienen como finalidad directa y específica incrementar la condición de seguridad de las entidades estatales. La política de defensa es el conjunto de medios y actuaciones estatales destinadas a garantizar la condición de seguridad estatal mediante la disuasión militar y, en último extremo, la guerra⁵⁷. Ambas políticas se complementan por ser políticas de Estado, y su relación con la política exterior queda delimitada así por una serie de medidas que son comunes entre ellas, pues se orientan a un mismo objetivo, la seguridad y defensa al exterior como al interior del Estado.

Dichas políticas tendrán en cuenta la concepción ampliada de la seguridad nacional al igual que el término de defensa nacional, el cual ha estado tradicionalmente vinculado al espacio territorial de soberanía y a la protección de la vida de la población y de los intereses predominantes de la nación, dentro de su espacio propio. Sin embargo, existen factores que han modificado su concepción debido al proceso globalizador y el avance tecnológico, lo que permite el lanzamiento de armas convencionales o de destrucción masiva a largas distancias. Esto ocasiona

⁵⁷ Rafael Calduch Cervera, *op. cit.*, p. 19.

que la protección tradicional del territorio se vea rebasada, ocasionando la búsqueda de una defensa colectiva en el marco de las organizaciones y alianzas militares. Así como la defensa de la prosperidad y los derechos de los ciudadanos a escala global.

Empero, los Estados continúan siendo los actores principales en la temática de seguridad y defensa a pesar de la existencia de nuevos referentes en el ámbito internacional (como lo son las organizaciones gubernamentales) conservando su relevancia como unidad soberana al mantener la estabilidad y seguridad interna a partir del monopolio de la fuerza.

En el ámbito internacional, el Estado hará uso de la fuerza bajo la reglamentación del Derecho Internacional, el cual es un marco de referencia del comportamiento del Estado al exterior. Principalmente, su participación se verá operada en situaciones adversas a los intereses del Estado o en misiones de paz. También se incluyen actividades como su participación en organismos internacionales y regionales. Así que, uno de los usos del Estado con respecto a la política exterior radica en concebirla como un medio por el cual busca la reducción de las amenazas y riesgos a su seguridad nacional provenientes del medio internacional (caracterizado por la carencia de un actor supranacional que dictamine las reglas a seguir en cuanto al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional) confluyendo de esta forma con distintas políticas exteriores de sus contrapartes estatales los cuales buscan salvaguardar sus intereses nacionales.

Así que, la correspondencia entre seguridad nacional y política exterior ha sido de gran utilidad para el Estado. Concibiendo al interés nacional como una guía de acción orientada a la identificación de las capacidades estatales frente a los riesgos y amenazas provenientes del exterior; dependiendo del contexto histórico en el cual este inmerso el Estado. De esta forma, la entidad estatal actuará de acuerdo con los intereses del grupo nacional dominante, los intereses de grupos marginales de la sociedad no necesariamente estarán defendidos cuando se buscan los del grupo dominante⁵⁸.

Sin embargo, como se vio anteriormente, la planeación y ejecución de la política exterior coadyuvan en la prefiguración y configuración de la realidad internacional. A partir de dicha política, se han conformado los entornos y las

⁵⁸ Richard C. Rockwell y Richard H. Moss, *op. cit.*, p. 46.

características principales del sistema internacional actual. Debido a lo anterior, la existencia de polos de poder en el sistema internacional influye en la planificación y ejecución de la política exterior, predominando en temas relevantes como lo es en la seguridad nacional e internacional.

1.4. La política exterior de España en materia de seguridad y defensa

Como vimos con anterioridad, el estudio de la política exterior se torna fundamental para la comprensión de las actitudes y decisiones que emprende el Estado frente a otros. Ello con el objetivo de satisfacer los intereses predominantes de la nación que lo conforman, logrando condensarlos y orientarlos hacia el accionar estatal en el sistema internacional, no sin antes haber generado el desarrollo de todo un proceso de toma de decisiones repercutiendo en la comprensión de la dinámica de la política internacional y de las relaciones internacionales. Cabe recalcar su importancia en su concepción de vínculo de la realidad nacional con la realidad internacional. Por ello, la correcta planeación de la política exterior debe tomar en cuenta las profundas transformaciones internacionales, así como los cambios y las necesidades locales dentro del Estado.

Bajo este tenor, la seguridad nacional se ha convertido en un eje articulador de gran relevancia para la conformación del interés nacional, y por supuesto, de la política exterior de los Estados obedeciendo la dinámica de la búsqueda y el mantenimiento de la integridad territorial e institucional, de los intereses particulares y el fomento de los valores propios al exterior. El caso español no es la excepción.

Ahora bien, a lo largo de la historia las prioridades e instrumentos que acompañan a la política exterior de España en materia de seguridad y defensa presentan numerosas divergencias entre sí, debido a los factores internos y externos, al contexto nacional e internacional, a sus capacidades, posición geoestratégica, y la percepción de las amenazas para la seguridad nacional. De manera que, el proceso de definición, construcción y adaptación de la política exterior de España a las circunstancias cambiantes en el contexto nacional e internacional no ha resultado del todo sencillo.

Se debe recordar que España ha presenciado una serie de circunstancias cambiantes a lo largo de su historia. En primera instancia, conservaba un gran interés

por el mantenimiento de sus posesiones coloniales (tanto en América, África y Asia) cosechando recursos necesarios para el financiamiento de sus guerras llevadas a cabo en la Europa continental; después, una vez perdido el territorio colonial, hubo un profundo efecto de rearticulación de la política interna y externa española siendo que ya no contaban con territorios de ultramar, posesiones territoriales en Europa y sin los beneficios obtenidos por la explotación de sus colonias. Posteriormente, a partir del siglo XX, la situación interna de España se caracterizó por contener una serie de pugnas intrínsecas con opiniones encontradas entre diferentes grupos internos, provocando sucesivos cambios de gobierno y golpes de Estado, que desembocaron en una guerra civil encarnizada que culminó con el triunfo de los nacionalistas que dejó al general Francisco Franco al frente del gobierno durante treinta y seis años⁵⁹.

Asimismo, el medio internacional fue adverso para España en este periodo. Si bien no participó directamente en la Primera y Segunda Guerra Mundial, al término de ésta última se vio inmersa en un aislamiento internacional debido a su régimen político no democrático lo que le impidió ingresar en la dinámica de integración económica europea, en un principio, con la creación de la Comunidad Europea del Acero y el Carbón (CECA), y posteriormente con una participación activa para el mantenimiento de la seguridad occidental dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). No fue sino hasta el crecimiento de la contienda político-militar entre Estados Unidos y la Unión Soviética cuando España volvió a tener un papel relevante en el sistema internacional, debido a su posición geoestratégica para ambos polos de poder: la ocupación de la mayor parte de la península ibérica, teniendo extensas costas y territorios insulares en el Mar Mediterráneo y el Océano Atlántico. No obstante, la posición anticomunista del régimen franquista hizo de España un protagonista atractivo para los requerimientos de defensa del bloque occidental.

Ahora bien, la política exterior de España experimentó una transformación gradual a partir de la transición a la democracia notada al término del régimen de Franco, en 1976, lo que conllevó posteriormente su adhesión a la CEE (Comunidad Económica Europea, precursora de la Unión Europea) y su inserción a las estructuras internacionales y occidentales orientadas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.

⁵⁹ Consuelo Dávila, "La política exterior y de seguridad de España" en *Los regionalismos frente a la Agenda de Seguridad Internacional*, op. cit., p. 107.

Desde entonces, la política exterior de España en materia de seguridad y defensa ha estado íntimamente ligada a la reconfiguración de la sociedad internacional, al sistema de correlación internacional de fuerzas y a su posición geopolítica y estratégica, en torno a los cuales ha delineado sus diferentes fines y objetivos en la política exterior⁶⁰. En esta transformación, España ha desarrollado a través de su política exterior relaciones especiales en materia de seguridad con Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y la OTAN, que por complejidad y su alcance merecen una atención especial.

Como se ha visto en la investigación, la formulación de la política exterior en materia de seguridad y defensa depende del contexto externo e interno en el cual se esté inmerso. España comparte el mismo contexto externo de amenazas y riesgos con la estructura occidental de seguridad y defensa, coincidiendo en la visión de los problemas y la solución de seguridad con sus aliados, y sobre todo, con Estados Unidos por su carácter hegemónico en el sistema internacional. Forma parte de un mismo complejo de seguridad y su integración a las estructuras occidentales ya mencionadas condiciona su planteamiento de definición de amenazas y riesgos, además de considerar las mismas en un contexto interno.

A efectos de vislumbrar la formulación de la política exterior en materia de seguridad y defensa por parte del gobierno de España en la actualidad, se abordará una síntesis de manera general sobre el proceso político que sufrió a partir de su inserción a las estructuras occidentales de mantenimiento de la paz y la seguridad una vez finalizado el régimen de Franco en 1976, ocupándonos previamente del proceso de definición y puesta en marcha de la política exterior de la España democrática, para posteriormente, hacer el análisis de las características de dos modelos de política exterior: uno generado por el gobierno de José María Aznar a partir del 2001; y otro por José Luis Rodríguez Zapatero. Ello permitiendo en la investigación la definición de las prioridades e intereses predominantes en el actuar estatal español en el sistema internacional, así como la conformación de sus principios básicos de política exterior.

⁶⁰ *Ibidem*, pp. 108-109.

1.4.1. La política exterior de España a partir de la transición a la democracia

España durante el régimen franquista (de 1939 a 1975), tuvo una política exterior llena de contradicciones, lagunas y carencias, como consecuencia de sus características ideológicas y políticas de la constante instrumentalización que se hizo de la política exterior a favor de los intereses particulares del franquismo⁶¹. Éstos eran el contribuir a la estabilidad y perpetuación del régimen que se había implantado por parte del general Francisco Franco a partir del término de la Guerra Civil española en 1939. Desde entonces, hubo quienes rompieron relaciones diplomáticas con España, hecho que se vio rebatido por la inserción española en 1955 a la ONU (Organización de las Naciones Unidas), poniendo fin al período de aislamiento internacional⁶².

Además, en materia de seguridad y defensa, España estaba orientada principalmente hacia los dictámenes de Estados Unidos; es así que en 1951 iniciaron negociaciones que culminaron con la firma de los Tratados de Defensa de 1953, los cuales significaron el principio del fin del aislamiento internacional español y también la entrada de recursos económicos para contribuir al desarrollo de la deteriorada economía. El eje medular del convenio defensivo hispano-estadounidense (suscrito el 26 de septiembre de 1953), fue la “cláusula secreta de activación automática” de las bases militares instaladas en territorio ibérico. De acuerdo con ésta, Estados Unidos tendría capacidad unilateral de decidir el uso de las bases (bajo mando español) si se producía un ataque o una amenaza de cualquier índole a la seguridad occidental por parte del bloque socialista, guiado por la URSS⁶³. De cierta forma, este convenio atentó contra la soberanía española en cuanto a su libre determinación de los valores estratégicos y defensivos que poseían en un contexto de Guerra Fría; pero a cambio, ponía fin al aislamiento internacional del régimen, favoreciendo su ingreso a los foros y organizaciones internacionales.

⁶¹ Celestino del Arenal, “Consenso y disenso en la política exterior de España”, *op. cit.*

⁶² Para mayor información sobre la política exterior de España durante la dictadura del general Francisco Franco (1939-1975) véase Montserrat Huguet “La política exterior del franquismo (1939-1975)” en Juan Carlos Pereira (coord.), *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*, Barcelona, Ariel, 2010, pp. 633-657 y Rosa Pardo Sanz, “La etapa Castiella y el final del Régimen, 1957-1975” en Javier Tussell, Juan Avilés y Rosa Pardo (eds.), *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, UNED/Biblioteca Nueva, 2000, pp. 341-369.

⁶³ Consuelo Dávila, *op. cit.*, p. 110.

No obstante, al término del régimen era necesario integrar a España en el nuevo escenario internacional, puesto que se percibe el coste negativo de la represión violenta en exceso hacia aquellos que estuviesen en contra de los establecimientos del régimen y la inviabilidad del sistema político español acorde al escenario internacional en el cual estaba inserto. Es así que se pone en práctica una nueva política exterior, de acuerdo al contexto histórico, en el cual España estaba incrustada con nuevas realidades y potencialidades políticas, económicas y culturales que se derivaban del establecimiento de un sistema democrático, que atendiese realmente a los intereses nacionales españoles en el mundo. Por ello, era vital la plena inserción de España en el escenario regional europeo y occidental, siendo un punto de partida para recobrar la importancia de su política exterior, la cual había sido empobrecida durante el régimen franquista.

Sin embargo, el gobierno de Carlos Arias Navarro (presidente de gobierno durante el régimen franquista, de 1973 a 1976) significó la continuidad del franquismo pero sin Franco, debido a que seguiría las mismas líneas que trazaban tanto la política interna como la política exterior de dicho régimen. Un paso relevante para el establecimiento de la democracia parlamentaria en el país perteneció al Rey Juan Carlos I, coronado después de la restauración de la monarquía en 1975, el cual depositó la confianza plena en las acciones reformistas que llevaría a cabo el gobierno de Arias; sin embargo, éste careció de liderazgo e insistía en continuar con el legado del dictador en una sociedad que reclamaba como democrática, ello propició su dimisión posterior en el gobierno español el 1 de julio de 1976.

A partir del intento fallido de reformar tanto la política interna como la política exterior de España hacia un ámbito democrático, el 3 de julio de 1976, el rey Juan Carlos I encargó a Adolfo Suárez González la formación de un segundo gobierno de su reinado con el objetivo de desmontar las estructuras políticas y socioeconómicas franquistas; asimismo, Marcelino Oreja Aguirre fue nombrado Ministro de Asuntos Exteriores. El nuevo presidente de gobierno crea la Unión de Centro Democrático (UCD) como partido político; y en 1977, el Partido Social Obrero Español (PSOE) fue registrado como partido legal oficialmente.

Asimismo, el período de transición democrática se reflejó de igual forma en la organización de la seguridad y defensa nacional, creando el 8 de febrero de 1977 la Junta de Jefes de Estado Mayor (JUJEM) por el Real Decreto-ley 11/1977, que definía

a la Junta como el órgano colegiado superior de la cadena del mando militar y de asesoramiento técnico en la elaboración de la política militar. El mismo día también se aprobó el Real Decreto-ley 10/77, el cual prohibía la participación de los militares en actividades políticas y sindicales, conllevando su neutralidad ante asuntos que durante el régimen franquista eran influenciados por los mismos⁶⁴. Por último, el 2 de noviembre de 1977 se aprobó el Real Decreto 2723/1977, el cual establecía como estructura orgánica y funcional al Ministerio de Defensa, el cual asumía la ordenación y coordinación de la política general del gobierno en lo que se refería a la defensa y a la ejecución de la política militar, siendo un instrumento básico sobre el cual asentar la supremacía civil sobre la militar en aspectos de seguridad y defensa nacional; así como una estructura orgánica dual (militar, por una parte, y político-administrativa, por otra)⁶⁵.

En este periodo, España dominaba una política exterior dirigida a que occidente hubiese entendido y aceptado la intención del país de crear un sistema democrático basado en el pluripartidismo, las elecciones parlamentarias libres y en la democratización de las fuerzas armadas. De esa forma, comenzó a crear vínculos diplomáticos con países con los cuales había roto relaciones. Creció la “cuota de participación” del país en los tratados internacionales relacionados con la defensa de los derechos humanos y se continuó con el acercamiento de los estándares europeos, teniendo el ejemplo de la firma de los Pactos Internacionales de derechos civiles y políticos, y el de derechos económicos, sociales y culturales; ambos textos fueron ratificados por España el 27 de junio de 1976 y entraron en vigor en septiembre de 1975⁶⁶.

Fundamental para la ruptura con el franquismo y la consolidación de los fundamentos del sistema parlamentario español fue la aceptación de la nueva constitución en el referéndum del 6 de diciembre de 1978. Esta nueva ley básica consolidó legalmente la ruptura con el régimen franquista y creó las condiciones para

⁶⁴ Ministerio de Defensa, *Memoria legislatura 1982-86*, Madrid, Secretaria General Técnica, Centro de Publicaciones, 1986, p. 45.

⁶⁵ Carlos Navajas Zueldia, “El inicio de las Operaciones de la Paz como ‘punto final’ de la larga transición militar” en Sepúlveda Isidro (ed.), *España en las operaciones internacionales de pacificación*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, III Congreso Internacional de Historia de la Defensa, 2009, p. 88.

⁶⁶ Natalya E. Anikéeva, *Política exterior de España en los siglos XX y XXI*, Rusia, Universidad del Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa, 2011, p. 14.

la superación de sus consecuencias. Por esta razón, la fecha en la cual se firmó la Constitución puede considerarse como el inicio del período de la democracia consolidada en España⁶⁷.

Si la transición democrática a nivel interno culmina con la aprobación de la Constitución, en diciembre de 1978, la transición democrática de la política exterior en materia de seguridad y defensa tomó mucho más tiempo y fue más lenta, pues sólo culmina el 1 de diciembre de 1988, con la firma de un nuevo Convenio de Defensa con Estados Unidos, que replantea las relaciones bilaterales, rompiendo con los planteamientos de subordinación que todavía se arrastraban desde 1953, y con la aprobación, en esa misma fecha, por el Comité de Planes de Defensa de la Alianza Atlántica de las directrices generales de la contribución militar española⁶⁸.

Es así que el proceso de transición democrática al interior de España llevará consigo también un proceso de transición de la política exterior en materia de seguridad y defensa que posteriormente reflejaría la consecución de los objetivos planteados por el gobierno español en cuanto a su dinámica participación en la Sociedad Internacional y el reconocimiento de ésta como un país donde la democracia juega un papel fundamental.

De acuerdo con Francisco Aldecoa Luzarraga, los objetivos políticos que inspiraban a la política exterior española en el periodo de transición democrática son los siguientes:

Objetivos generales

- a) Consolidar la democracia y no adoptar posiciones que pudieran poner en peligro el proceso democrático;
- b) reforzar el papel de España en el concierto internacional, dentro del bloque occidental, pero con un creciente grado de autonomía y perfil propio de potencia media y,
- c) obtener beneficios políticos generales, como consecuencia de la puesta en valor del espacio estratégico español⁶⁹.

De igual forma, para la consecución de los objetivos anteriores sería necesario establecer una serie de principios guías en la política exterior de España, los cuales

⁶⁷ *Ibidem*, p. 15.

⁶⁸ Celestino del Arenal, "Consenso y disenso de en la política exterior de España", *op. cit.*

⁶⁹ Francisco Aldecoa Luzarraga, "La transición y la redefinición de la política exterior española" en Rafael Calduch Cervera, Rafael (coord.), *La Política Exterior Española en el Siglo XX*, Madrid, Ediciones de las Ciencias Sociales, 1994, p. 163.

figuraban expresamente en los programas de los Partidos Políticos y los gobiernos sucesivos:

- a) El respeto a las normas de Derecho Internacional y los principios de las Naciones Unidas;
- b) favorecer la paz y la seguridad internacionales, mediante el desarme y la distensión;
- c) la búsqueda de un orden internacional más justo y equitativo; por último,
- d) la defensa de los Derechos Humanos⁷⁰.

Justamente, España buscó una participación activa en la Sociedad Internacional, hallando la forma de consolidarse como potencia media regional, la cual tuviese la capacidad necesaria para hacer frente a cuestiones de seguridad a nivel nacional, regional e internacional, definiendo con precisión y claridad algunas de las líneas vertebrales más significativas de la política exterior de España en la actualidad, tal es el caso de principios y valores como el multilateralismo, la democracia y los derechos humanos. Así como el mantener un esquema de seguridad occidental manifiesta en la relación bilateral con Estados Unidos y el mantenimiento de relaciones especiales con América Latina y el mundo árabe.

Aunque la situación externa comienza a favorecer en torno a los objetivos establecidos por parte del gobierno de España, la situación interna a finales de la década de los setenta comienza a vislumbrar ciertas circunstancias que afectaban de manera perjudicial la consolidación del gobierno español. Adolfo Suárez fue el presidente que dirigió el país durante el periodo de transición democrática; al ser una figura relevante logró ganar por segunda vez las elecciones generales de 1979. Empero, la existencia de una crisis económica⁷¹, de las discusiones sobre el otorgamiento de una autonomía regional, principalmente al País Vasco, y una creciente discrepancia dentro de la administración del partido dirigente, la UCD, lo que conllevó a un intento de golpe de Estado; hicieron que dicho partido se disolviera y que Suárez dimitiese de su puesto de presidente el 29 de enero de 1981.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 164.

⁷¹ Para mayor información sobre las repercusiones económicas de la crisis internacional del petróleo (1975-1984) en España véase Juan Gómez Castañeda, "La economía de la democracia española (1975-1993)" en Sepúlveda Isidro (ed.), *op. cit.*, pp. 167-199.

1.4.2. La inserción de España a la CEE, la OTAN y la UEO

La década de los años ochenta será decisiva para la conformación de la política exterior de España en materia de seguridad y defensa, posicionando al país como un actor relevante en el escenario internacional. Dentro de este periodo destacan sucesos importantes para la articulación de dicha política: el ingreso de España a la CEE (Comunidad Económica Europea, precursora de la Unión Europea) y su adhesión a la OTAN, así como su admisión a la UEO (Unión Europea Occidental, organización de seguridad y defensa regional europea). Otro de los acontecimientos relevantes resulta ser la reformulación de las relaciones bilaterales con Estados Unidos en cuanto a los Tratados de Defensa firmados en 1953, lo que restaba a España la libre determinación de sus valores estratégicos y defensivos.

Los dirigentes de la política interna y externa de España, al final del régimen de Franco, vieron necesario el apego del país a la OTAN y a la CEE como garante conservador de sus intereses políticos y económicos. En este proceso de homologación democrática con Europa, durante el gobierno centrista de Adolfo Suárez se manifestó una solicitud de adhesión a la CEE el 28 de julio de 1977, después de las elecciones generales realizadas en el país. Asimismo, en junio de 1980 se plantea abiertamente por el gobierno de Suárez la posibilidad de la incorporación de España a la Alianza Atlántica, tema que había sido seriamente debatido por los representantes del PSOE, los cuales impidieron una pronta incorporación del país a dicha organización.

La evolución del curso del gobierno, desde la activación de las relaciones con Europa Occidental hasta la orientación hacia la entrada en la OTAN, se explicaba por el sobrepeso en el gobierno de las fuerzas que intentaban de ese modo integrarse plenamente en Europa Occidental y solucionar el problema de la seguridad del país⁷².

Posteriormente a la dimisión de Adolfo Suárez de la presidencia, el 25 de febrero de 1981, Leopoldo Calvo Sotelo, representante de la UCD, fue nombrado presidente de España. Él puntualizó su programa de gobierno donde estipulaba una política exterior que definía como “europea, occidental y atlántica”; señaló la relevancia de ingresar a las filas de la OTAN sin que la Unión Soviética, entre otros

⁷² Natalya E. Anikéeva, *op. cit.*, p. 22.

países, pusiesen un veto a la entrada de España a la Alianza Atlántica; y de forma secundaria, dejó aspectos como las relaciones diplomáticas con América Latina, con los países vecinos, con el mundo socialista, y con los países del Magreb y Guinea Ecuatorial⁷³.

Es así que en 1981 se firma en Bruselas el protocolo de incorporación de España a la OTAN, para posteriormente concluir la ratificación de su adhesión el 29 de mayo de 1982. La apresurada incorporación de España a la Alianza Atlántica que realiza el gobierno centrista de Leopoldo Calvo Sotelo, con los principales partidos políticos de la oposición y la opinión pública en contra, será clave para la definición definitiva del modelo de política exterior de la España democrática; sin embargo, se toma con prisas y en el momento más inoportuno políticamente, en vísperas de una cantada victoria electoral del Partido Socialista, que había exigido la celebración de un referéndum sobre el tema⁷⁴.

El 28 de octubre de 1982, fue nombrado presidente de gobierno Felipe González, representante del partido socialista PSOE, lo que significará un nuevo timón en el camino de la conformación de la política exterior en materia de seguridad y defensa. La llegada del PSOE al poder podría haber significado la retirada de España de la OTAN, haciendo un referéndum que propiciase la salida del país de la organización. Sin embargo, hubo un giro pragmatista por parte del gobierno socialista de Felipe González, desde la militancia antialiancista en la oposición y el compromiso electoral en pro de la celebración de un referéndum sobre la permanencia en la OTAN, al desarrollo de los márgenes sobre los que el nuevo gobierno diseñaría su estrategia atlantista como parte de su proyecto global de política exterior y de seguridad. Los pilares sobre los cuales se cimentó la propuesta de seguridad y de defensa del gobierno socialista fueron los siguientes: la Alianza Atlántica, Europa Occidental y las relaciones bilaterales con Estados Unidos⁷⁵.

En la espera previa a la convocatoria del referéndum, Felipe González se embarcó en la elaboración y la difusión de su proyecto político denominado “Decálogo

⁷³ *Ibidem*, p. 23.

⁷⁴ Celestino del Arenal, “Consenso y disenso en la política exterior de España”, *op. cit.*

⁷⁵ Javier Donézar Díez de Ulzurrun, *et. al.*, *Historia de España contemporánea, siglos XIX y XX*, Madrid, Sílex, 2008, p. 347.

de paz y seguridad”⁷⁶ ante el Congreso de los Diputados, el 23 de octubre de 1984, que supondrá la definición de la política de seguridad y defensa de España y la articulación de un consenso de las principales fuerzas políticas sobre la misma. Esta definición desbloqueaba una de las dimensiones clave de la política exterior, que hasta ese momento no había sido adecuadamente resuelta⁷⁷.

Un hecho relevante que afianzó la estrategia atlantista por parte de España fue su incorporación a la CEE en 1986. Anteriormente, ya se había manifestado una solicitud de adhesión a la CEE por parte del gobierno de Adolfo Suárez, y ahora, el gobierno socialista retomaría la misma iniciativa como parte de su agenda de política exterior:

[...] el primer Gobierno de Felipe González confirió prioridad a la agilización del proceso negociador. En el mismo discurso de investidura, el 30 de noviembre de 1982, si insistía en la vocación europeísta, a la vez que se asumía en su estrategia el vínculo con la incardinación atlantista de España, al juzgar que la construcción europea era un proyecto global en el que concurrían no sólo aspectos políticos, económicos y culturales, sino también defensivos y de seguridad⁷⁸.

A partir de 1983 se impulsaron las negociaciones en torno al ingreso de España a la CEE; posteriormente, se firma el Tratado de Adhesión el 12 de junio de 1985 el cual entrará en vigor el 1 de enero de 1986. A partir del ingreso de España a

⁷⁶ El presidente Felipe González resumió en 10 puntos la posición de su gobierno sobre la defensa nacional y las relaciones con Estados Unidos y la Alianza Atlántica, debido a que la entrada de España a la OTAN, en mayo 1982, había generado numerosas resistencias por parte de las fuerzas políticas de izquierda y parte de la opinión pública española. Abogó por la permanencia del país dentro de la organización, pero prometiendo que no formaría parte de la estructura militar ni que nuclearizaría el territorio español. De forma general, dentro del decálogo se menciona que la adhesión de España a la OTAN es una realidad con la cual se debe lidiar; el país no necesita incorporarse a la estructura militar de la organización; la necesidad de proceder a un ajuste en cuanto al convenio de 1982 y 1983 con Estados Unidos, reduciendo la presencia de fuerzas militares estadounidenses; la no nuclearización de España; ser parte del Tratado de prohibición de pruebas nucleares; la participación deseosa de España dentro de la Unión Europea Occidental como fuerza política para la consolidación de la seguridad nacional; la integración de Gibraltar a la soberanía española; proseguir con la política de desarme; continuar con el desarrollo de red de convenios bilaterales en materia de seguridad y defensa; llegar a un consenso en materia de seguridad y defensa, tanto al interior como al exterior. Para ver el decálogo completo véase s/a, “Un decálogo para la seguridad de España” [en línea], *El País*, 24 de octubre de 1984, Dirección URL: http://elpais.com/diario/1984/10/24/espana/467420408_850215.html, [consulta: 28 de octubre de 2013].

⁷⁷ Celestino del Arenal, “Consenso y disenso en la política exterior de España”, *op. cit.*

⁷⁸ Javier Donézar Díez de Ulzurrun, *et. al., op. cit.*, p. 347.

la Comunidad Europea, se somete el referéndum sobre su permanencia en la OTAN, celebrado el 12 de marzo de 1986⁷⁹. De esta forma se consolida dos de los ejes articuladores de la política exterior de España en materia de seguridad y defensa: convirtiéndose en un país miembro de la CEE se incorpora como un actor regional de suma importancia para Europa, sentando las bases de los vínculos de cooperación en dicha materia con respecto a sus vecinos próximos; y ser miembro de la Alianza Atlántica, afianzando de esta forma su dimensión occidental de la seguridad y la defensa.

Debido a la voluntad del gobierno socialista de Felipe González en cumplir los términos aprobados en el referéndum y ya inmersos dentro de la OTAN, lo que llevaría a colocarlos en una mejor posición de negociación sobre asuntos bilaterales con Estados Unidos, se busca la renovación del tratado defensivo con dicho país. Es así que el 1 de diciembre de 1988 se firma en Madrid un nuevo Convenio de Defensa junto con Estados Unidos (que posteriormente entraría en vigor el 4 de mayo de 1989) el cual replantea el alcance y naturaleza de la relación defensiva entre ambos países, suscrita desde sus orígenes en 1953, estableciendo una relación duradera y equilibrada en cuanto al accionar exterior⁸⁰.

La parte central del Convenio de Defensa, la reducción de la presencia militar estadounidense en España, se realizó mediante cuatro mecanismos: la identificación de las instalaciones de apoyo en las que no debería haber presencia estadounidense,

⁷⁹ El Boletín Oficial del Estado del 7 de febrero de 1986 publica el Real Decreto 214/1986, por el que se somete a Referéndum de la Nación la decisión política del Gobierno en relación con la Alianza Atlántica. En concreto, el Gobierno propone a la opinión pública española que se pronuncie favorablemente sobre la permanencia de España en la OTAN. Dentro del mismo se establecen tres condiciones por las cuales el país será parte de dicha organización, en caso de que triunfe el sí en el referéndum: la participación de España en la Alianza Atlántica no incluiría su incorporación a la estructura militar integrada; se mantendrá la prohibición de instalar, almacenar o introducir armas nucleares en territorio español; se procederá a la reducción progresiva de la presencia militar de los Estados Unidos en España. El 12 de marzo de 1986 se celebró el referéndum con un voto mayoritario del pueblo español a favor de la permanencia en la OTAN. Celestino del Arenal, *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Editorial Complutense, 1994, p. 94.

⁸⁰ En julio de 1986 se abrió, formalmente, la primera de la fase de las negociaciones para abordar el tema de la presencia militar estadounidense. La ronda de negociaciones duró al menos dos años, a veces con interrupciones entre sesión y sesión, y fue bastante atípica. Se trata de un texto de 69 artículos los cuales versan sobre definiciones; el establecimiento de un marco jurídico que refuerza el protagonismo español en la gestión y control de las bases militares, y en lo que refiere al estatuto de las Fuerzas Armadas; telecomunicaciones y electrónica; almacenamiento, transporte y suministro de combustibles; contratación de obras y servicios; servicios médicos y, finalmente, asuntos laborales. Ángel Viñas, "Los pactos con los Estados Unidos en el despertar de la España democrática, 1975-1995" en Lorenzo Delgado y María Dolores (ed.), *España y Estados Unidos en el siglo XX*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2005, p. 278.

la estación LORAN de Estarrit, la estación de comunicaciones de Guardamar, la estación meteorológica de Sonseca, el almacenamiento de municiones y petróleo de Cartagena y la base aérea de Torrejón; b) el establecimiento de un plazo para que los militares estadounidenses abandonasen, éste sería de tres años a partir de la entrada de vigor del Convenio; c) la determinación de las unidades estadounidenses afectadas por similares medidas y d) la fijación de los niveles máximos de fuerza autorizados⁸¹.

Además de la función primordial que representó el referéndum de 1986 que aceptaba la integración de España a la OTAN como herramienta de gran peso para la renegociación del Convenio de Defensa con Estados Unidos, comenzó el proceso de integración del país a la UEO, como garante de fungir como un actor fundamental para la consolidación de una seguridad regional. El 14 de noviembre de 1988 se firmó el Protocolo de entrada de España y Portugal a la organización, siendo el 27 de marzo de 1990 fecha para convertirse en miembros de la misma.

Paralelamente a este gran proceso de definición de la política exterior de España en materia de seguridad y defensa, se refuerzan otras dos dimensiones claves de la acción exterior española, la iberoamericana y la mediterránea. La puesta en marcha de un proceso de reorganización y potenciación de estructuras, mecanismos y medios en la política de cooperación para el desarrollo y la toma de posición activa ante los problemas de seguridad y defensa de las relaciones diplomáticas con países parte de ambas regiones⁸².

La plena incorporación de España a Europa se transformará en objetivo prioritario de la política exterior española, que marcará todas las demás coordenadas de dicha política. Al mismo tiempo, las relaciones con los países iberoamericanos, que habían estado profundamente condicionadas ideológicamente durante el franquismo, entran en una nueva etapa de desarrollo, concertación y cooperación, que tendrá su máxima expresión en la puesta en marcha de las Cumbres Iberoamericanas. Iberoamérica se transformará, al lado de Europa, en el otro objetivo prioritario de la acción exterior española⁸³.

Como se puede observar, de 1982 a 1988, durante la presidencia de Felipe González, existió una etapa de definición y consolidación de la política exterior de

⁸¹ *Ibidem*, pp. 281-282.

⁸² Celestino del Arenal, *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, *op. cit.*, p. 96.

⁸³ Celestino del Arenal, "Consenso y disenso en la política exterior de España", *op. cit.*

España en materia de seguridad y defensa. A lo largo del periodo se refuerzan aspectos vertebrales de dicha política que harán de España un país con una gran relevancia en el ámbito regional e internacional. Se determinan aspectos estratégicos y políticos, además de los económicos y culturales. Se conforma su participación activa en las estructuras regionales y occidentales del mantenimiento de la paz y la seguridad, tal es el caso de la OTAN y la UEO, así como la reformulación de las relaciones bilaterales con Estados Unidos a partir de la firma del Convenio de Defensa en 1988. De esta forma, concluye un periodo de transición democrática que inicia con el fin del régimen franquista en 1976 y que permitirá la consecución de la forma y figura de la política exterior democrática española, accediendo a nuevos niveles geopolíticos y geoestratégicos que el contexto histórico determinará a lo largo del tiempo.

Ya en la década de los noventa, España adquiere una mayor presencia en la OTAN debido a la elección, el 5 de diciembre de 1995, del ministro de Asuntos Exteriores español, Javier Solana, como secretario general de la misma organización. Finalmente, ingresa a la estructura militar de la Alianza Atlántica el 1 de enero de 1999. Por otra parte, en el camino de integración a las estructuras occidentales de mantenimiento de la paz y la seguridad, una vez adherida a la UEO, España sería parte del pilar europeo de la seguridad y defensa. Con el Tratado de Maastricht en 1992 nace la PESC (Política Exterior y de Seguridad Común) y como parte de ella la PESD (Política Europea de Seguridad y Defensa), quedando a partir de ese momento la UEO como organización secundaria.

Igualmente, existe un cambio de escenario estratégico producido a partir de la desaparición del bloque socialista y la emergencia de nuevas amenazas, implicando en España nuevos retos por confrontar. Como miembro asociado de la estructura occidental de seguridad y defensa comenzará con participaciones en operaciones militares en el exterior, principalmente el envío de fuerzas militares a Kurdistán en 1991 con motivo de proporcionar apoyo a la población quien sufrió los ataques del régimen de Sadam Hussein tras la primera guerra del Golfo. Las fuerzas militares españolas han tomado parte de diversas operaciones de apoyo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional en Kosovo, Haití, Líbano, Congo, Albania, Afganistán e Irak.

Debido a lo expuesto anteriormente, la seguridad nacional de España se inserta a una seguridad colectiva, la cual implica el mantenimiento de un compromiso entre los países miembros de las estructuras occidentales de seguridad y defensa; manteniendo los intereses predominantes de la nación a partir de la formación de vínculos con respecto a las organizaciones regionales e internacionales del mantenimiento de la paz y la seguridad, que conllevarán la protección de dichos intereses. Además se buscará el mantenimiento de la integridad territorial e institucional de España, así como el fomento de los propios valores nacionales al exterior. Su contexto externo, en cuanto a amenazas y riesgos, es homologable al resto de la sociedad internacional, formando un mismo complejo de seguridad.

La pertenencia de España a la UE y a la OTAN, cubre sus necesidades principales de defensa colectiva, la participación en sistemas multilaterales para prevenir riesgos, y la formación de misiones colectivas. Sin embargo, su participación en la UE reduce el margen de autonomía en materia de política exterior, debido a que debe de consultar multilateralmente aquellas decisiones que afecten en su total a dicha organización.

Dentro del seno de la UE, en cuestiones de seguridad y defensa, el margen de autonomía todavía es aún mayor, permitiendo a los gobiernos optar de manera unilateral por aquellas decisiones trascendentales para su seguridad y defensa, tal y como recuperar el islote de Perejil por vía militar en 2002. De esta forma España retiene la titularidad de su seguridad y defensa, delegando su ejercicio con las condiciones que le convenga a los intereses predominantes de la nación, dependiendo del contexto interno e internacional. El margen de autonomía para los Estados miembros de la UE es aún mayor.

1.4.3. El proceso de toma de decisiones en la política exterior de España

La Constitución Política de España se enmarcó en un contexto nacional de pasar de un régimen dictatorial a un régimen democrático. A partir de la promulgación de la Constitución de 1978, España comenzó con el periodo constituyente en la ordenación, distribución y administración de las instituciones democráticas, así como en la organización de la seguridad y la defensa nacional.

La formulación de la política exterior en materia de seguridad y defensa se verá influenciada por el régimen político en el cual España está inmersa, debido a que dentro del mismo existe una distribución de competencias entre las distintas autoridades cualificadas para intervenir en la generación y ejecución de dicha política.

El régimen político que se establece en la Constitución española es la monarquía parlamentaria, caracterizada por ser una forma de gobierno donde el Rey ejerce la función de jefe de Estado bajo la supervisión y el control del parlamento (poder legislativo) y del Gobierno (poder ejecutivo). Es decir, el Rey tendrá poderes representativos sin tener la capacidad de elaborar leyes ni tomar decisiones políticas; el mismo cargo ha sido ocupado por Juan Carlos I, de la dinastía de los borbones, desde 1975. Dichas cuestiones les competen al parlamento español quién recibe el nombre de las Cortes Generales, formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado. El poder ejecutivo lo ejerce el gobierno, el cual estará conformado por el presidente de gobierno y los ministros elegidos por él mismo.

Dentro de la organización de la seguridad y defensa nacional en el ámbito militar, el artículo 8 de la Constitución establece que las Fuerzas Armadas estarán conformadas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, las cuales “[...] tienen la misión de garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional”⁸⁴. De esta forma, las Fuerzas Armadas españolas serán uno de los principales instrumentos de garantía de la defensa y la seguridad nacional de España, lo que las obliga a permanecer en una adaptación constante de los nuevos escenarios y la renovación de sus capacidades para acatar retos los cuales se viesen necesarios encarar. Ellas participarán de manera complementaria con los cuerpos de seguridad al interior del país así como en el marco de las organizaciones de seguridad y defensa al exterior⁸⁵. En el apartado

⁸⁴ s/a, *Constitución Española* [en línea], La Moncloa, Dirección URL: http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/79FF2885-8DFA-4348-8450-04610A9267F0/0/constitucion_ES.pdf, [consulta: 2 de octubre de 2013].

⁸⁵ Las Fuerzas Armadas, como bien dice el artículo 8 de la Constitución Política de España, estarán conformadas por:

a) El Ejército de Tierra, el cual está específicamente concebido para obtener y mantener el control militar del territorio en una zona de operaciones, ya sea en el propio territorio nacional o en el exterior. Se establece la brigada como el elemento fundamental de maniobra en el que se integrarán todas las capacidades operativas básicas para permitir una respuesta inicial rápida y cohesionada.

dos del mismo artículo constitucional, se dictamina que una ley orgánica será la que regule las bases de la organización militar conforme a los principios de la Constitución. Justamente, la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional realiza una revisión de los criterios básicos de la seguridad y defensa en cuanto a la utilización de las Fuerzas Armadas españolas⁸⁶.

Las Cortes Generales aprueban las leyes relativas a la defensa, así como los créditos presupuestarios que le corresponden a dichas leyes y ejercen, además, el control de la acción del gobierno en materia de seguridad y defensa. De igual forma, confieren la autorización previa para los tratados o convenios internacionales de carácter militar.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 62 constitucional, letra h, corresponde al Rey el mando supremo de las Fuerzas Armadas, careciendo de poderes reales decisorios y efectivos sobre las mismas. Ello es así debido a que el Rey es el jefe de Estado en una monarquía parlamentaria; sin embargo, el artículo 97 constitucional le atribuye al gobierno español la dirección de “[...] la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes”⁸⁷. De esta forma, el presidente dirigirá la acción del gobierno, coordinando las funciones de los demás miembros del mismo, además de encabezar las acciones de los ministros en su gabinete.

b) La Armada, la cual está conformada por las fuerzas navales que garantiza la acción del Estado en el mar, incluyendo la vigilancia de los espacios marítimos de soberanía. La Fuerza de Infantería Marina constituye un importante elemento de la proyección naval española.

c) El Ejército del Aire, el cual basa su organización en dos aspectos fundamentales, por un lado, garantizar el control del espacio aéreo de soberanía nacional garantizando la prevención de cualquier ataque aéreo. Por el otro, hacer necesario el incremento de las capacidades de transporte aéreo estratégico. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, *op. cit.*, pp. 33-34.

⁸⁶ Con respecto a la seguridad y defensa de España, dicha Ley, de manera general, considera a las Fuerzas Armadas como una entidad única e integradora de las distintas formas de acción de sus componentes y que posibilita el empleo óptimo de sus capacidades; implanta una organización orgánica y operativa a cargo de los jefes de Estado Mayor de los Ejércitos y el jefe de Estado Mayor de la Defensa respectivamente; potencia y orienta la acción conjunta como integradora de las capacidades específicas de los Ejércitos, así como establece las condiciones y los procedimientos para la autorización de las operaciones en el exterior; además marca las relaciones de seguridad y defensa de España y sus aliados en el marco de las organizaciones internacionales. *Ibidem*, pp. 27-28.

⁸⁷ *s/a, Constitución Española, op. cit.*

Compete al Ministro de Defensa, bajo la autoridad del presidente de gobierno, el desarrollo y la ejecución de la política de defensa. Teniendo como objetivo prioritario la dirección de las actividades generales de la Fuerza Armada, la asistencia al presidente en la dirección estratégica de las operaciones militares, y la definición y ejecución de la política militar. En este marco, el Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) es la principal autoridad militar del Ministerio de Defensa (el cual está bajo la dependencia del Ministro de Defensa) y el responsable del asesoramiento militar al presidente y al ministro mismo⁸⁸.

A pesar de tener la capacidad de dirigir y ejecutar la política exterior, el gobierno español debe rendir cuentas de sus acciones y decisiones a las Cortes Generales (donde reside la soberanía), siendo las decisiones finales en cuanto a una intervención militar en el extranjero dependientes del apoyo o rechazo de los órganos parlamentarios, y no estribar de la legitimidad interna o externa que se le pueda otorgar a dicha intervención. Por ello, la responsabilidad política de los resultados de aquellas intervenciones militares que España ha realizado a lo largo de su historia afecta tanto al gobierno como a los diputados.

El gobierno español comunica a las comisiones correspondientes de las Cortes Generales las líneas generales de sus políticas al inicio de cada administración. Con la creación de la Estrategia Española de Seguridad en 2011, que posteriormente se hablará con mayor detalle, se cuenta con un marco lógico que integra los fines y medios de la política exterior en materia de seguridad y defensa, además de revelar la visión que cada gobierno tiene sobre el contexto internacional e identificar los riesgos y amenazas que se perciban durante un contexto histórico determinando.

Asimismo, las cuestiones de seguridad y defensa también están determinadas por la convergencia partidaria en torno a las políticas y las decisiones internacionales (incluyendo su conexión o distanciamiento con la sociedad española) ya que son las principales fuerzas políticas que deciden el rumbo que la política interna y exterior debe seguir. Ambas políticas han entrado en un juego de contiendas electorales dejando de lado la generación de un consenso que converja los intereses a largo plazo de la nación, y mostrando la necesidad de satisfacer intereses a corto plazo de

⁸⁸ Andrés Navas Ráez, "España en las operaciones multinacionales de pacificación" en Isidro Sepúlveda (ed.), *op. cit.*, p. 205.

la legislatura en turno. Esto es una de las circunstancias en la cual España está inmersa, habiendo intereses políticos concretos entre las distintas fuerzas partidarias.

En la actualidad, la política exterior de España en materia de seguridad y defensa se ha mantenido al margen de la controversia partidaria entre dos entes: el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Popular (PP). Es así que la formulación de un consenso para el proceso formulador de la política exterior debe de contemplar un acuerdo entre los principales partidos políticos de España, en cuanto a las líneas o coordenadas maestras (geoestratégicas y geoeconómicas), prioridades, principios y valores básicos que deben definir dicha política (supone también un acuerdo sobre determinados principios éticos, jurídico-internacionales y valores que inspiran la política exterior)⁸⁹. El consenso no supone la desaparición de la confrontación de posiciones partidarias donde existen distintos planteamientos políticos e ideológicos en materia de política interna y externa.

⁸⁹ Celestino del Arenal, "Consenso y disenso en la política exterior de España", *op. cit.*

2. La política exterior de España en materia de seguridad y defensa durante las administraciones de José María Aznar

La política exterior de España en materia de seguridad y defensa, a partir de la transición a la democracia, se caracteriza por garantizar su integridad territorial e institucional, por la defensa y la promoción de la democracia y de los derechos humanos, además de contribuir a la estabilidad nacional, regional e internacional. Ha estado ligada a la reconfiguración de la sociedad internacional y al sistema de correlación internacional de fuerzas. Además, ha sido influenciada por la posición geopolítica y estratégica de España, en torno a las cuales ha delineado sus diferentes fines y objetivos vitales de política exterior.

Asimismo, España forma parte de una misma estructura de seguridad y defensa occidental, integrándose a partir de su adhesión a la OTAN, compartiendo riesgos y amenazas, así como soluciones a estos problemas junto con sus principales aliados. Por ello, España comparte el mismo entorno externo de valores, riesgos y amenazas a la seguridad y defensa con el resto de la sociedad internacional.

Por otra parte, hubo un fortalecimiento en los lazos de cooperación con Europa, basados en los principios del multilateralismo y la primacía del derecho internacional, concretándose a partir de su adhesión a la CEE, antecesora de la UE. De esta forma, es prioritario el proceso de integración europeo (con el cumplimiento de los criterios de convergencia y la puesta en marcha del euro), condicionando su planteamiento de definición de amenazas y riesgos a su seguridad nacional. Así mismo, garantizaba una cohesión social y económica, apuntando hacia un desarrollo y crecimiento económico de la era postfranquista.

Este modelo de política exterior de España, a finales de la década de los años setenta, estuvo en uso por los gobiernos centristas de Adolfo Suárez y de Leopoldo Calvo, después por los gobiernos socialistas de Felipe González, y posteriormente por los gobiernos de José María Aznar, hasta 2002. Después en 2004, la administración gubernamental de José Luis Rodríguez Zapatero retomaría las bases de dicho modelo de política exterior.

Sin embargo, durante la segunda administración de Aznar, hubo una securitización de la agenda global como resultado de los ataques terroristas del 11-S. Este contexto internacional representó un hito histórico en el proceso de formulación

de la política exterior española, repercutiendo modificaciones en los fines y objetivos vitales de seguridad y defensa nacional, los cuales se estaban instaurando a partir del término del régimen de Franco y de la transición a la democracia. Los cambios constantes en el medio internacional conllevan a modificaciones estructurales en la política exterior, adaptando los fines y objetivos vitales a la realidad nacional e internacional. Asimismo hubo modificaciones coyunturales las cuales tienen repercusiones en el modelo de política exterior utilizado por las administraciones gubernamentales.

2.1. El modelo de política exterior de España a principios del siglo XXI

Durante la primera administración de Aznar (1996-2000), se observa un seguimiento de la puesta en marcha del modelo de política exterior en cuestiones de seguridad y defensa implantado a partir de la transición a la democracia, el cual se sustenta a partir del alto nivel de cooperación política y militar con el eje franco-alemán, dentro del seno de la UE; así como una cooperación militar estrecha dentro de la Alianza Atlántica, bajo una percepción multilateral y de seguridad colectiva.

Empero, para efectos de esta investigación, resulta fundamental analizar la segunda administración de Aznar (no sin antes examinar de forma breve las principales acciones de política exterior en el ámbito de la seguridad y defensa durante su primera administración), debido a que dará la pauta a un cambio inusual en el modelo de política exterior, ejecutándolo a través de una serie de prioridades políticas, estrategias político-militares y toma de decisiones distintas a las tradicionales. Y todo ello en un nuevo contexto histórico internacional desatado a partir de los atentados terroristas del 11-S y una securitización en la agenda internacional.

De esta forma se observará cómo las autoridades gubernamentales encargadas de formular la política exterior de un Estado utilizan el pragmatismo político para alcanzar los objetivos de su administración, buscando satisfacer los fines resultantes de razones ideológicas, demandas internas o los objetivos esenciales del mismo Estado. Estos cambios coyunturales experimentados durante la segunda administración de Aznar tendrán repercusiones positivas y negativas de acuerdo con los intereses vitales de seguridad y defensa nacional de España, modificados

sutilmente mediante leyes orgánicas, documentos estratégicos, revisiones de defensa, la cooperación multilateral y las directivas de defensa nacional.

2.1.1. La primera administración de Aznar (1996-2000)

Durante la primera administración de José María Aznar, el medio internacional se tornó propicio para la adhesión de España a la estructura occidental de seguridad y defensa, una vez caído el bloque socialista con la desaparición de la Unión Soviética, posicionando a Estados Unidos como la única supuesta potencia mundial en el sistema internacional. Como consecuencia del cambio en el medio internacional, surgieron nuevos acontecimientos que atentaban a la seguridad de los países europeos, tal es el caso de la Guerra del Golfo y la problemática de los Balcanes.

Por ello, a comienzos del gobierno de Aznar, en 1996, hubo un alto nivel de cooperación política y militar de España con los países europeos del bloque occidental, reconsiderando la ampliación del bloque hacia los países de Europa del Este. Se observó una mayor participación de efectivos españoles en misiones internacionales de mantenimiento de la paz y la seguridad⁹⁰ vinculada crecientemente a marcos institucionales europeos, sin dejar de lado el orden multilateral establecido dentro de la ONU.

Con estos actos, España buscó el fomento del desarrollo de la identidad europea en el ámbito de la seguridad y la defensa. Ello ofrecía la posibilidad de poder actuar de acuerdo a su interés nacional, realizando una gestión estratégica de operaciones militares junto con sus aliados europeos. Esto iba de la mano con la institucionalización de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), como parte de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

Además, la política europea del PP avanzada por el camino trazado por los gobiernos socialistas anteriores. La integración de la UE fue una de las prioridades de Aznar, y para alcanzar dicho objetivo era necesario modernizar la economía y

⁹⁰ Ejemplos de misiones internacionales iniciadas a partir de la década de los años noventa, donde España tuvo una participación militar directa e indirecta fueron: misiones de pacificación a partir de la descomposición de Yugoslavia en Bosnia (1992) y Kosovo (1999); un segundo grupo de misiones de pacificación ajeno a la dinámica de la Guerra Fría en Ruanda (1994) y Albania (1997); misiones de ayuda humanitaria en Kurdistán (1991), Centroamérica (1998-1999) y Mozambique (1999). Isidro Sepúlveda, "Veinte años de participación española en operaciones internacionales de pacificación" en Isidro Sepúlveda (ed.), *op. cit.*, pp. 15-17.

equilibrar las desproporciones regionales. El 1 de enero de 1999, España entró en el grupo de los fundadores de la moneda única; de esta manera, el gobierno de Aznar solucionó el problema de la adaptación de la economía del Estado español al euro, para posteriormente, el 1 de enero de 2002, incorporarlo como moneda.

Por otra parte, la situación de España dentro de la OTAN, a principios de la década de los años noventa, vislumbró cierta incertidumbre al no pertenecer por completo a la estructura militar de la organización. Teniendo en cuenta la nueva situación internacional, hubo que buscar la forma de mantener la seguridad nacional y los intereses políticos españoles, por lo que la adhesión por completo a la Alianza Atlántica era beneficiosa. Ello debido a que representaría una posición privilegiada, de entre los socios europeos, para Estados Unidos en cuestiones de seguridad y defensa, así como un mayor protagonismo en el ámbito regional y una injerencia mayor en la ampliación de la organización hacia el Este.

En relación con ello, Aznar, en su discurso de diciembre de 1997 ante el parlamento del país, llamó especialmente la atención a que la adhesión de España a la estructura militar de la OTAN representaría una modificación beneficiosa en las estructuras internas de seguridad y defensa, así como sus relaciones externas en las principales coordenadas de acción exterior⁹¹. La plena incorporación de España a la estructura militar de la OTAN culminó el 1 de enero de 1999.

Otras de las principales líneas de acción de España, acorde a su interés nacional, se localizan en el Mediterráneo y América Latina. Por ello, durante el primer gobierno popular de Aznar, España organizó la primera Cumbre Mediterránea en la que participaron países de la Comunidad Europea y sus socios de la región; además, por la posesión de vínculos estrechos en materia de política, economía y cultura con América Latina organizó la Primera Cumbre de la Unión Europea y los países latinoamericanos en Río de Janeiro en 1999. Además, hubo un relativo alineamiento con Estados Unidos (de menor intensidad que en 2002), teniendo un vínculo trasatlántico conformado por este último y América Latina, contemplando que para poseer relaciones benéficas en dicha región era necesario tener vínculos estables con el vecino del Norte por su condición hegemónica, sin prescindir de él.

⁹¹ Natalya E. Anikéeva, *op.cit.*, p. 106.

En general, la política exterior en materia de seguridad y defensa del Partido Popular, entre su llegada al poder en 1996 al año 2002, se puede definir por la continuidad de las principales líneas de acción y estrategias establecidas por los gobiernos socialistas anteriores a partir del proceso de transición a la democracia en España, así como en objetivos como en prioridades establecidas⁹².

Sin embargo, el nuevo escenario internacional, desatado a partir de los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos, propició cambios significativos en la política exterior de España, articulando un nuevo modelo de política exterior hacia las principales coordenadas de acción del país.

2.1.2. La segunda administración de Aznar (2000-2004)

A partir de 2002 hasta 2004, durante la segunda administración de José María Aznar, el modelo de la política exterior española apreció un giro rotundo, lo que implicó la puesta en práctica de un nuevo modelo de política exterior en materia de seguridad y defensa, diferente al generado desde 1976, derivado de una ruptura del consenso al interior de las principales esferas políticas de España y de su estrecho alineamiento a los establecimientos de la política internacional de la administración de George W. Bush.

Hubo un cambio de prioridades significativas que afectaron convincentemente el establecimiento de estrategias para la satisfacción de objetivos planteados durante la segunda administración de Aznar, saliendo del eje tradicional por el cual España siempre había actuado, Europa, a partir de su transición a la democracia. Con la llegada al poder de George W. Bush en Estados Unidos, se catalizaron las inclinaciones de la política exterior de España hacia Estados Unidos que hasta entonces se habían mantenido latentes. De esta forma, España se aprestó a mantener relaciones cercanas con la administración de Bush.

Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos (11-S) representaron un hito histórico que tuvo como consecuencia el endurecimiento de la política exterior estadounidense, haciendo énfasis en temas de seguridad nacional

⁹² Para mayor información sobre la primera administración gubernamental de José María Aznar véase Miguel Herrero de Miñón, "Política exterior" en Javier Tusell (coord.), *El gobierno de Aznar. Balance de una gestión, 1996-2000*, Barcelona, Crítica, 2000, pp. 41-54.

sobre la agenda internacional. Dicho acontecimiento abrió una etapa de unilateralismo, militarización y uso de fuerza en el medio internacional en el cual España estuvo inmersa.

A partir del 11-S se impulsó una estrategia militarizada y unilateral que consideraba los objetivos establecidos por Estados Unidos para tener una pronta reacción a los ataques terroristas. Con la publicación de la Estrategia de Seguridad Nacional en 2002 por parte de la administración de George W. Bush, como síntesis discursiva de los condicionantes que fundamentaban la política exterior estadounidense posterior al 11-S, se expuso las bases de lo que sería la denominada “Doctrina Bush” la cual buscaba enfrentar a las amenazas que atentaran contra la seguridad nacional estadounidense y cuyos aspectos determinantes serían: “[...] la convicción de la expansión de las libertades económicas y políticas como condición para la seguridad de Estados Unidos y la estabilidad global; la distribución unipolar del poder y su incidencia en la estructura internacional; las amenazas representadas por la conjunción de la proliferación y el terrorismo; la guerra preventiva; y el unilateralismo en la atención de las problemáticas de seguridad”⁹³.

Cuatro elementos durante el periodo de 2001-2002 subrayaron los elementos clave de la Doctrina Bush antes de que ellos fuesen más o menos cristalizados en la Estrategia de Seguridad. Primero, Bush tomó la decisión estratégica inmediatamente después del 11-S para declarar una guerra en vez de un acto criminal, catalogando a ciertos Estados como asistentes terroristas. Este encuadre de la nueva era no sólo facilitó la focalización de Afganistán como el mayor anfitrión de Al Qaeda, sino que también abrió la posibilidad para intervenir en contra de Pakistán, Irán, Irak y Siria. Segundo, el mundo fue dividido en “Estados Unidos contra ellos”, basándose en las posiciones de los Estados en la guerra contra el terrorismo, así como aquellos que proveyeran tratos con los llamados *rogue states* como Irak, Irán y Corea del Norte. Tercero, la amenaza servida para legitimar a Bush en casa y unificar a la nación contra un enemigo en común pasó de ser tácticas solitarias del terrorismo a amenazas terroristas de carácter químicas, biológicas y nucleares. Y por último, la Doctrina es asumida como una forma mesiánica de identificar la propagación del

⁹³ Andrés Mariano Guida, “La política exterior neoconservadora en Estados Unidos. Cambios, continuidades y perspectivas”, [en línea], *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, no. 91, p. 201, Dirección URL: <http://ehis.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=3&sid=ee8f46eb-dc45-403c-8f63-64f35dbafb1d%40sessionmgr114&hid=115>, [consulta: 11 de marzo de 2014].

balance de poder que favorece a la libertad como última solución del crecimiento del terrorismo. Así, con una convicción creciente la democratización sería el camino más inequívoco para securitizar la región, y por lo tanto, garantizar la seguridad de Estados Unidos⁹⁴.

La guerra contra el terrorismo ha tenido como resultado la reconfiguración geopolítica de Asia Central y Medio Oriente, además de librar una lucha militar por el control de los recursos naturales, especialmente el petróleo, con motivo de mantener la hegemonía dentro del sistema internacional. Dentro de la Doctrina Bush, es de especial interés los factores de la geopolítica petrolera, sin olvidar áreas clave de petróleo como el Medio Oriente (Mar Caspio) y la exacerbación de la identidad petrolera del gabinete del gobierno con alta experiencia en la explotación de hidrocarburos en el ámbito internacional⁹⁵.

Por su condición hegemónica, Estados Unidos logra articular su seguridad nacional como elemento inherente a la seguridad global, creando una estructura militar a lo largo de Europa (escudo antimisiles) y la construcción de alianzas bilaterales (Washington-Londres o Washington-Madrid, por ejemplo). Dicha doctrina dio paso a la construcción de una nueva agenda global, perfilando al terrorismo como la principal amenaza para el sistema internacional, fundamentando la arquitectura de la seguridad y defensa estadounidense, justificando acciones unilaterales frente al multilateralismo.

A partir de los atentados del 11-S, España vio una oportunidad para catapultarse como potencia en el mundo, adquiriendo mayor peso y protagonismo en el escenario regional e internacional de la mano de Estados Unidos. Ello requirió un cambio en el modelo de la política exterior española restándole prioridad a los establecimientos seguidos de la UE, debido a que no podría lograr dicho protagonismo en el proceso de integración europeo, ya que está situada detrás de las potencias europeas como Alemania, Francia, Italia y Reino Unido.

⁹⁴ Robert Singh, "The Bush Doctrine" en *The Bush Doctrine and the War on Terrorism: Global responses, global consequences*, New York, Routledge, 2006, pp. 17-18

⁹⁵ Franklin Molina, "Estados Unidos y la doctrina Bush en la política exterior. Visión desde América Latina" [en línea], *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 9, no. 3, mayo-agosto 2003, p. 63, Dirección URL: <http://www.redalyc.org/pdf/177/17710104.pdf>, [consulta: 2 de marzo de 2013].

Aznar comprendió que como consecuencia de ese nuevo escenario internacional desatado surgieron nuevos retos en materia de seguridad y defensa, los cuales tuvo que confrontar acorde a los intereses predominantes de la nación. Por lo que estableció una serie de estrategias que le permitirán la consecución de los objetivos establecidos por su administración, apoyado por una mayoría en las Cortes Generales, lo que le permitió soslayar el consenso de las principales fuerzas políticas del país.

Bajo esta perspectiva, Aznar vio muy oportuna la guerra contra el terrorismo liderada por Estados Unidos, pudiendo demostrar una adhesión incondicional al mismo participando en una intervención que se planeaba en Afganistán e Irak. Al mismo tiempo, se avecinaba la entrada de España como miembro permanente en el Consejo de Seguridad, a partir del 1º de enero del 2003, lo que le proporcionaría un mayor protagonismo en el medio internacional. En el plano regional, bajo la perspectiva de una UE ampliada, se introducían nuevos interrogantes respecto al proceso de construcción europeo y el papel que tendría España en el mismo. Mientras que en el plano nacional, existía la preocupación de la administración de Aznar por la seguridad de Ceuta y Melilla en territorio marroquí, además del posicionamiento español en el islote de Perejil, y la lucha contra el grupo terrorista de ETA (*Euskadi Ta Askatasuna*, traducido al español como País Vasco y Libertad) dentro de territorio español.

El nuevo modelo de política exterior se pondrá en práctica a partir de 2002, y de acuerdo con Celestino del Arenal, tuvo las siguientes características básicas, muy distintas a las del modelo establecido desde 1976⁹⁶: la existencia de una ruptura del consenso, se articuló una nueva política exterior sin plantearse el principio inspirador de la búsqueda de consenso con los principales partidos políticos con representación parlamentaria, además de un distanciamiento de esta política con la opinión pública española que abrumadoramente no compartía los nuevos planteamientos; una prioridad de la relación con Estados Unidos respecto a las demás coordenadas de la política exterior española, rompiendo con la prioridad otorgada hasta entonces a la coordenada europea, así como un respectivo seguidismo a la estrategia global de la

⁹⁶ Celestino del Arenal, *Política exterior de España y relaciones con América Latina: iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española*, Madrid, Siglo XXI, 2011, pp. 341-342.

administración de Bush; la existencia de un debilitamiento de la apuesta por la coordinada europea y, en concreto de la UE (hasta el momento ejes centrales de la política exterior española), por lo que pasó a un segundo plano con respecto a la relación con Estados Unidos; y por último, la apuesta por el unilateralismo y debilitamiento de la primacía de la legalidad internacional, como consecuencia del alineamiento a los establecimientos de la administración de Bush, restándole prioridad a las Naciones Unidas y al derecho internacional.

Este cambio en el modelo de la política exterior de España en materia de seguridad y defensa respondía a la convicción de la administración de José María Aznar de convertirse en una potencia internacional de la mano de Estados Unidos. Así tendría el suficiente apoyo para satisfacer sus intereses geoestratégicos sobre el islote de Perejil, además del apoyo estadounidense otorgado para hacer frente a ETA, y fungir como una figura relevante en el seno de la UE.

La perspectiva con respecto a Europa era escéptica en términos de seguridad y defensa, como consecuencia de la ampliación y de los intereses contrapuestos de los Estados miembros. Se estimó que España pasaría a conformar la periferia con el aumento de miembros en la UE, ganando posiciones cada vez más relevantes Alemania y Francia. Sin embargo, el cambio en el modelo de la política exterior afectó las relaciones bilaterales de España con Alemania y Francia, Estados parte de la conformación del eje articulador de la UE, pasando a fortalecer relaciones bilaterales con el Reino Unido e Italia que compartían la creciente relación trasatlántica con Estados Unidos. Cabe destacar que los principales riesgos y amenazas a los intereses predominantes de España provienen del norte de África y el Mediterráneo, lo que provocó una competencia directa con los intereses de Francia, por lo que los estadounidenses podrían haber garantizado la seguridad española en la región a partir de apoyo político y militar.

Defensor del vínculo trasatlántico entre Europa y Estados Unidos, Aznar condenó los ataques terroristas y en los meses posteriores, el gobierno español lanzó una serie de estrategias políticas y diplomáticas que buscaron, en todo momento, trasladar su compromiso antiterrorista ya asumido a la política exterior, como la ley de Prevención y Bloqueo de la Financiación del Terrorismo y la creación del Centro Nacional de Inteligencia (CNI). Era el momento propicio para asumir responsabilidades frente a la amenaza del terrorismo internacional, el cual atacaba a

los valores democráticos del bloque occidental, de forma que respaldase a las acciones de Estados Unidos en todo momento.

Además, España negoció con Estados Unidos un protocolo de enmienda del Convenio bilateral de Cooperación para la Defensa para satisfacer las necesidades de seguridad nacional estadounidense. Se firmó en Madrid el 10 de abril de 2002, por parte de Josep Piqué (Ministro de Asuntos Exteriores de España) y Colin Powell (Secretario de Estado de Estados Unidos), donde se autorizaba que los servicios militares de inteligencia estadounidenses actuaran de manera conjunta con el gobierno español y se utilizara las bases militares ubicadas en Rota y Morón, entró en vigor el 12 de febrero de 2003 una vez ratificado por los parlamentos de ambos países. Al mismo tiempo, España presentó la ambigüedad como mecanismo de disuasión a través del artículo 11.2 del Convenio de 2002. En éste se dejaba al gobierno español la decisión de instalar, almacenar o introducir armas nucleares u otras armas no convencionales en el territorio español⁹⁷.

Otros hechos significativos que demuestran un mayor acercamiento y adhesión condicional a la administración de Bush por parte del gobierno de Aznar fue la creación de un Comité Bilateral de Defensa de Alto Nivel como órgano de consultas políticas en el ámbito de la defensa; una Declaración de principios para el desarrollo de la cooperación en materia de equipamiento e industria de defensa; y finalmente en cooperación en la lucha contra los nuevos retos y riesgos de seguridad se decide proseguir el diálogo de alto nivel en materia antiterrorista, para lo que ambas partes se intercambiarán información y se proporcionarán ayuda técnica necesaria, incluyendo la actualización del Acuerdo de Extradición⁹⁸.

De esta forma, desde el 11-S, los máximos responsables de la formulación de la política exterior y de defensa de España y Estados Unidos celebraron varias reuniones que vinieron a certificar la nueva relación privilegiada entre ambos. Aznar se presentaba como un aliado fundamental para el intervencionismo estadounidense en lucha contra el terrorismo a escala internacional, para el que ETA, Al Qaeda y la Hamas palestina no fuesen sino nuevas amenazas que pudiesen atentar contra la

⁹⁷ David García, "Entre *bandwagoning* y *appeasement*: la política exterior de España hacia EE.UU. 2001-2011" en Antonio Marquina (coord.), *Política exterior y de seguridad española* [en línea], UNISCI, Universidad Complutense de Madrid, no. 27, octubre 2011, pp. 65-66, Dirección URL: <http://www.ucm.es/info/unisci>, [consulta: 1 de marzo de 2014].

⁹⁸ *Ibidem*, pp. 67-68.

seguridad internacional. Estados Unidos estaba dispuesto a eliminar aquellas amenazas nuevas que atentaran contra su seguridad nacional y España debía estar, en ese sentido, dispuesto a cooperar. Aznar no pasó por alto que España pudiera obtener de Estados Unidos asistencia en la lucha contra Al Qaeda, y sobre todo contra ETA.

Sin embargo, el alineamiento con Estados Unidos se hizo a costa de menospreciar relaciones exteriores tradicionales de España con Alemania y Francia, consolidando un eje dentro de su política exterior, el de Estados Unidos y sus prioridades de seguridad nacional con enfoques de utilización de la fuerza, el poder militar y la guerra preventiva.

2.2. Los intereses de seguridad nacional y estrategias del gobierno español

Cabe recordar que las autoridades gubernamentales encargadas de formular la política exterior de un Estado parten de un proceso histórico donde existe una interacción político-social que determina los fines de dicha política. Todo fin puede lograrse a partir del establecimiento de una serie de objetivos específicos que busquen resultados deseables, ya sean para los fines resultantes de las razones ideológicas, demandas internas o los objetivos esenciales del Estado. Cuando los fines o intereses nacionales se definen en círculos restringidos, las estrategias que les sirven no atienden el interés de todos, sino el interés general definido por los gobiernos, buscando su legitimidad ante los demás.

El establecimiento de una serie de estrategias permite la obtención de los objetivos preestablecidos, facultando la planificación y la adecuación de acciones necesarias para cumplir con ellos. Cabe destacar que su planificación debe de tomar en cuenta el contexto interno y externo en el cual el Estado está inmerso.

En materia de seguridad y defensa, España ha buscado, a través de su política exterior, garantizar su identidad y su integridad territorial, anexando la confrontación de nuevas amenazas surgidas a partir del proceso globalizador y del cambio constante en el medio nacional e internacional. Es así que surgen determinadas estrategias que conciben un camino a seguir para la obtención de la condición de una

seguridad nacional, además de mitigar a aquellos riesgos y amenazas que desafíen la consecución del interés nacional a partir de la defensa nacional.

De esta forma han surgido documentos estratégicos de seguridad nacional productos de políticas públicas recientes alrededor del mundo que reflejan la necesidad de garantizar la identidad, supervivencia y la soberanía de los Estados. Además, en ellos se identifican los principales riesgos y amenazas a sus intereses nacionales, buscando acciones que permitan la contención y disuasión de las mismas.

Las estrategias tienen la virtud pedagógica de comunicar a los beneficiarios de la seguridad nacional, y a sus potenciales transgresores, la determinación política de enfrentarse a las amenazas y por eso articulan los objetivos, las prioridades y los recursos destinados a tal fin. Igualmente, reflejan las amenazas que afectan a la seguridad, así como las dimensiones en las que éstas actúan, los instrumentos y actores que participen en la prevención y confrontación de las mismas, los espacios geográficos de actuación y el nivel de compromiso de cada gobierno para la seguridad internacional; esta función de comunicación advierte las consecuencias de una agresión, facilita el respaldo social a las decisiones y la correlación de quienes la aplican en situaciones difíciles⁹⁹.

El Libro Blanco de la Defensa (LBD) y la Revisión Estratégica de la Defensa (RED) fueron documentos estratégicos utilizados por España; en ellos se plasmaron sus inquietudes con respecto a la seguridad nacional española. Ambos documentos fueron respuestas a la evolución del sistema internacional cambiante donde surgían nuevas amenazas para los intereses españoles. Fueron publicados por el gobierno de Aznar para exponer las bases de la política exterior en materia de seguridad y defensa, proponiendo una línea de acción sobre temas relevantes para su seguridad. La diferencia entre ambos radica en el contexto internacional en el cual fueron redactados, fungiendo un papel relevante el cambio de escenario desatado a partir del 11-S. Dichos documentos le permitieron la consecución de ciertos objetivos establecidos por su administración, apoyado por una mayoría en las Cortes Generales permitiéndole soslayar el consenso de las principales fuerzas políticas del país.

⁹⁹ Félix Arteaga, "Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España" [en línea], *Real Instituto Elcano*, 16 de diciembre del 2011, p. 6, Dirección URL: <http://www.realinstitutoelcano.org>, [consulta: 23 de febrero de 2014].

2.2.1. Libro Blanco de la Defensa 2000

El LBD fue un documento publicado por el Ministerio de Defensa, el cual enunciaba la política gubernamental en materia de seguridad y defensa de la segunda administración de José María Aznar, a principios del año 2000, con el motivo de informar a la sociedad española las directrices de acción de dicha política. Sirvió como instrumento para proponer nuevas metas y responsabilidades de España en el medio internacional de cara al inicio de un nuevo siglo.

EL LBD comienza con una breve presentación del presidente Aznar, seguido de un breve prólogo de entonces ministro de defensa, Eduardo Serra. En él se plantea un escenario estratégico acorde a la coyuntura histórica en la cual fue redactado, haciendo énfasis en el fenómeno mundial conocido como globalización, confiriéndole una posición geopolítica y geoestratégica de España de orientación universalista a la percepción y consiguientemente a la protección de los intereses nacionales.

De ahí que se establezca una división de los intereses nacionales en tres niveles con respecto a la seguridad y la defensa: intereses vitales, intereses estratégicos y otros intereses nacionales. Los primeros son aquellos que España está dispuesta a proteger y defender ante cualquier amenaza que atente contra la supervivencia como nación. Los intereses vitales son elementos constitutivos del Estado que deben preservarse ante cualquier agresión: el territorio peninsular y extrapeninsular con sus accesos aéreos y marítimos, la población, el ordenamiento constitucional, la soberanía y la independencia. Los intereses estratégicos aportan seguridad al entorno español y cuya protección contribuye decisivamente a la defensa de los intereses vitales, destacando entre ellos los que se derivan de la situación geopolítica de España. En el caso español, uno de los intereses estratégicos se localiza en la región del Mediterráneo debido a la posesión de territorios extrapeninsulares, así como Europa y la zona del Atlántico. Otro ejemplo clave de interés estratégico es la protección del abastecimiento de recursos básicos como los energéticos y las materias primas. Los intereses catalogados como “otros” son aquellos que poseen diversas características dependiendo de la posición que ocupe España en la sociedad internacional. Tal es el caso de la actuación de las Fuerzas

Armadas para las misiones de carácter humanitario y la participación en determinadas misiones de paz en regiones alejadas que respondan a dichos intereses¹⁰⁰.

Para la consecución de dichos intereses nacionales se establecieron dentro del LBD tres objetivos fundamentales: en primera instancia está la consolidación de la presencia de España en las organizaciones internacionales de seguridad y defensa, asumiendo plenamente las responsabilidades y los compromisos derivados de su participación en ellas; mejorar la eficacia de las Fuerzas Armadas españolas con el fin de que estén plenamente capacitadas para llevar a cabo las misiones que tienen constitucionalmente encomendadas para contribuir a la seguridad y la defensa colectiva con los aliados, así como en el entorno geográfico español; y por último, la obtención del apoyo y la participación de la sociedad española para mantener un dispositivo de defensa adaptado a los intereses estratégicos españoles¹⁰¹.

Como se puede observar, el establecimiento de los intereses nacionales y de los objetivos para la consecución de los mismos dentro del LBD va de la mano del modelo de política exterior en materia de seguridad y defensa resultante de la transición a la democracia de España en la década de los años setenta. Mostrando la defensa y la promoción del multilateralismo; de los derechos humanos; y de una seguridad compartida que contribuye a la estabilidad nacional, regional e internacional. Igualmente, dentro del capítulo segundo hay un apartado específico que apuntala la trascendencia de la relación de España con la Unión Europea, como una de las principales estructuras para edificar una seguridad regional, sin dejar de lado la relevancia que posee la OTAN como la estructura de seguridad y defensa por excelencia del bloque occidental.

Empero, el LBD operaba con dificultad la definición específica de riesgos y amenazas que justificasen el esfuerzo militar que dominó el panorama occidental tras el término de la Guerra Fría. Éstas eran la inestabilidad de determinados países, las armas de destrucción masiva, los desequilibrios económicos en determinados países, garantizar el abastecimiento de recursos básicos, los desequilibrios demográficos, el crimen organizado y el narcotráfico¹⁰².

¹⁰⁰ Ministerio de Defensa, *Libro Blanco de la Defensa 2000* [en línea], Madrid, 2000, pp. 68-71, Dirección URL: <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL-Libro-Blanco-de-la-Defensa-2000.pdf>, [consulta: 5 de marzo de 2014].

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 72.

¹⁰² *Ibidem*, pp. 33-36.

2.2.2. Revisión Estratégica de la Defensa

No obstante, la aparición de nuevos riesgos y amenazas desatadas a partir del 11-S, obligó a la administración de José María Aznar a revisar la forma en que España proporcionaba seguridad y cómo es que se defendería ante determinadas situaciones que amenazasen los intereses predominantes de la nación. A partir del estrecho alineamiento de España con los establecimientos de la política internacional de la administración de George W. Bush, la guerra desatada contra el terrorismo, una próxima intervención en Afganistán e Irak, y la necesidad de protección de los territorios españoles en ultramar, como lo son Ceuta y Melilla; la administración de Aznar realizó una revisión de las estrategias en materia de seguridad y defensa encaminadas a protección de sus intereses.

Dicho lo anterior, el Ministerio de Defensa estableció la RED, publicada en febrero de 2003, como prioridad para el establecimiento de los objetivos principales de las directrices de acción de la política exterior de España en materia de seguridad y defensa. Pretendía concebirse como una guía para dicha política a mediano y largo plazo, viendo un horizonte hasta el 2015. Dicho documento no es una creación específicamente española, sino que es un planteamiento estratégico utilizado con anterioridad por parte de Estados Unidos y Gran Bretaña en la década de los años noventa.

La RED se enmarca en el nuevo contexto creado a partir de los atentados del 11-S. A diferencia del LBD, que operó vagas definiciones de riesgos para la seguridad, el nuevo documento estratégico de la administración de Aznar tuvo como principal enemigo el terrorismo internacional, induciendo una mayor participación y justificación del uso de las fuerzas armadas españolas en la lucha y contención de la nueva amenaza desatada, siendo el elemento clave de la estrategia de seguridad y defensa de España. Asimismo, alude riesgos como: la proliferación de armas de destrucción masiva nucleares, biológicas, químicas y radiológicas, en concordancia con la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002 de la administración de George W.

Bush; y los riesgos provenientes de las ciudades españolas de Ceuta y Melilla, y sus islas y peñones al norte de África¹⁰³.

Por otra parte, los intereses nacionales básicos para el mantenimiento de la seguridad nacional, establecidos dentro de la RED, son: la soberanía, la independencia, la integridad territorial y el ordenamiento constitucional. Además se encuentran entre ellos la búsqueda de un ordenamiento internacional estable y garantizar la libertad y prosperidad de los españoles. Dentro de los intereses estratégicos plasmados en el documento se encuentran: la proyección de estabilidad regional a través de la OTAN y de la Unión Europea; la estabilidad regional en el norte de África y el Mediterráneo; la libertad de intercambios comerciales y de comunicaciones; y asegurar el suministro de los recursos básicos¹⁰⁴. Éstos no son nada distintos a los establecidos dentro del LBD, existiendo una mayor preocupación por la seguridad colectiva junto con sus aliados principales para proteger aquellos intereses que España posee.

En cuanto al ejército, aboga por disponer de unas fuerzas armadas capaces de lograr operar al exterior del territorio español, conllevando una coordinación entre el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire que desarrolle misiones para el mantenimiento de la seguridad. Además buscar unas fuerzas armadas más integras con los ejércitos aliados, demandando una mayor interoperabilidad.

Algo que caracteriza a dicho documento estratégico es su aspecto belicista que va de la mano con el alineamiento de la administración de Aznar hacia los dictámenes establecidos por la Doctrina Bush. Menciona que en el mundo las misiones de paz ya no son suficientes para mantener el orden, volviéndose necesaria la acción militar, la cual cobra una mayor importancia con el paso del tiempo. De la misma forma, indica que para el impedimento de cualquier tipo de agresión hacia los intereses nacionales de seguridad, las Fuerzas Armadas deberán realizar acciones de prevención y todas aquellas que contribuyan al control de una crisis, evitando que ésta desemboque en un conflicto armado¹⁰⁵.

¹⁰³ Ministerio de Defensa, *Revisión Estratégica de la Defensa* [en línea], Madrid, 2003, pp. 49-50, Dirección URL: <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/RED-Revision-Estrategica-Defensa-espanol.pdf>, [consulta: 7 de marzo de 2014].

¹⁰⁴ *Ibidem*, pp. 47-49.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 175.

Por otra parte, suscribe las líneas de lucha contra el terrorismo aprobadas en la Cumbre de Praga de la OTAN en 2002, las cuales mencionan que: “La forma de actuación dependerá siempre de la amenaza y la inminencia de sufrir un ataque terrorista, pudiendo derivarse de ello, en consecuencia, un posible acto preventivo”¹⁰⁶. En este sentido, se debe actuar en el momento oportuno y de manera *ad hoc* ante situaciones específicas encaminadas a evitar inestabilidades que amenacen los intereses nacionales españoles.

En definitiva, los fundamentos básicos de las directrices de acción de la política exterior en materia de seguridad y defensa durante la segunda administración de José María Aznar estuvieron plasmados en la RED de 2003. De esta forma, pudo justificar las operaciones militares que España realizó posteriormente al 11-S. Se establecieron los intereses nacionales de seguridad, así como los objetivos para conseguir la satisfacción de los primeros, a través de una serie de estrategias que se estipulan dentro del documento. Sin duda alguna, la RED representa ese cambio existente en el modelo de política exterior utilizado por España a partir de la transición a la democracia, el cual se basaba en los principios del multilateralismo y en el Derecho Internacional.

2.3. La presencia de España en conflictos regionales

El vínculo de España con la política exterior en materia de seguridad y defensa de Estados Unidos se plasma dentro de las principales líneas de la RED, presentando la utilización de intervenciones militares como garante de la estabilidad nacional e internacional. Incluso, el nombramiento de las acciones preventivas como líneas de acción estratégicas, es un ejemplo claro de dicha relación preferencial que afianzó Aznar en ese entonces. Dicho vínculo se manifestó reiteradamente en las acciones exteriores que España realizó, produciendo un cambio en la percepción de la seguridad y la defensa nacional. Estas acciones estuvieron definidas por el apoyo a las guerras estadounidenses en Afganistán e Irak, además de la campaña militar desatada en el islote de Perejil.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 194.

Existe una gravedad al utilizar ataques preventivos sin una agresión previa, debido a que rompe con las normas del Derecho Internacional sobre las que se basa el principio de la seguridad. Con esta forma de entender a la seguridad se vulnera la seguridad de otros Estados, actuando de forma unilateral ante situaciones que requieren un trato multilateral.

Este hecho despertó cierta inquietud dentro de la Unión Europea, pero sobre todo en Marruecos ante la posibilidad de que el ejército español pudiese invadir su territorio con ataques preventivos que tuviesen el objetivo de erradicar posibles grupos terroristas que atentaran contra sus territorios en ultramar, inmiscuidos principalmente en sus ciudades de Ceuta y Melilla (localizadas en territorio marroquí), así como en el islote de Perejil (cercano a las costas de Marruecos).

2.3.1 Crisis de Perejil

A partir de la segunda administración de José María Aznar, se agudizó la crisis bilateral que España y Marruecos tenían desde 1998, alcanzando su máxima expresión con la crisis del islote de Perejil en julio de 2002. Ambos países venían acumulando numerosos desencuentros diplomáticos que conllevaron al choque militar desatado con motivo de reclamar la administración sobre dicho territorio.

Los desencuentros iniciaron en 1998, con la irritación por parte del gobierno español por la falta de un acuerdo entre la UE y Marruecos durante las negociaciones para el uso de sus aguas por la flota comunitaria, y esencialmente española. El presidente Aznar amenazó entonces que ese gesto tendría consecuencias negativas en las relaciones bilaterales con Marruecos. Desde ese momento, temas como inmigración, el descubrimiento de petróleo en las islas Canarias o la posición española acerca del Sahara Occidental, complicaron las relaciones bilaterales que vivieron unos de sus momentos más tensos con la retirada de Abdesalam Baraka, embajador marroquí en Madrid, a finales de octubre de 2001¹⁰⁷.

A partir de esta agudización de la crisis bilateral entre ambos países, el gobierno popular realizó un mayor acercamiento con Argelia, como consecuencia del deterioro de las relaciones con Marruecos, dejando entrever que podría perder la

¹⁰⁷ Marcela Iglesias, *Conflicto y cooperación entre España y Marruecos (1956-2008)*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces, 2010, p. 275.

condición de socio privilegiado en la región del norte de África. Se firmaron acuerdos como el Tratado de Amistad y Buena Vecindad con Argelia, el 8 de octubre de 2002, y varios contratos comerciales.

A pesar de los desencuentros diplomáticos entre ambos países, el mayor inconveniente en la relación bilateral resulta ser la administración de territorios españoles cercanos a los límites territoriales de Marruecos. Dentro de las posesiones en ultramar de España localizadas en el Norte del Continente Africano, las más relevantes son las ciudades de Ceuta y Melilla, localizadas en la península Tingitana y en el cabo de Tres Forcas respectivamente. Ambas ciudades limitan con el territorio de Marruecos, país que no ha reconocido la soberanía española y que las reclama para sí mismo como parte de su integridad territorial, por lo que el gobierno español ha enfocado su atención en dicha región asegurando sus posesiones territoriales¹⁰⁸.

El 11 de julio de 2002, un grupo de agentes de las fuerzas auxiliares marroquíes había ocupado el islote de Perejil, izando la bandera de Marruecos en él. Cabe destacar que dicho islote deshabitado está situado en el estrecho de Gibraltar, a 147 metros de la costa marroquí y a 11 kilómetros al oeste de Ceuta, teniendo una gran importancia geopolítica¹⁰⁹. La situación alrededor de ese territorio ilustra las pretensiones territoriales de ambos países, así como la respuesta agresiva por parte de la administración de Aznar con la utilización de la fuerza militar.

El islote de Perejil tiene la particularidad de conservar una incertidumbre en cuanto a su soberanía, manteniendo una situación jurídico-internacional confusa, pues hubo una pequeña presencia militar española en él hasta principios de los años

¹⁰⁸ El reino jerifiano ha aplicado distintas tácticas con objeto de convencer a España de la necesidad de iniciar un proceso abierto de negociación: en el marco de la ONU con base en múltiples argumentos de índole geográfico, histórico, geopolítico, jurídico y económico; iniciativa conciliadora manifestando un paralelismo de causas con la reivindicación española sobre Gibraltar; uso de la reivindicación como elemento de presión en la negociación de temas bilaterales como la pesca, la jurisdicción de las aguas y la inmigración. Como es de suponer, el discurso político público de los distintos gobiernos democráticos españoles desde la UCD, el PSOE y el PP ha negado la existencia de un contencioso y ha transmitido una postura oficial invariable anclada a la españolidad en los territorios y el rechazo a una posible discusión con Marruecos. *Ibidem*, p. 308.

¹⁰⁹ Las razones que llevaron a Marruecos a ocupar Perejil todavía no están claras. Aunque, sin lugar a dudas, la crisis que vivían las relaciones bilaterales pudo haber estado presente en la decisión marroquí, así como el reforzamiento de la reivindicación de Cautá y Melilla, la razón inmediata parece ser la respuesta a las maniobras de algunos buques de guerra españoles en las proximidades de la costa marroquí, entrando en sus aguas territoriales; además, se posicionó un helicóptero español en Perejil. Celestino del Arenal, *Política exterior de España y relaciones con América Latina: iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española*, op. cit., p. 360.

sesenta, década en que se independizó Marruecos (1956). Desde entonces, no se ha aclarado a quién le corresponde la administración del islote. España afirma que el islote pertenece al conjunto de su territorio en ultramar, designándolo como parte de la ciudad autónoma de Ceuta. Por su parte, Marruecos utiliza argumentos de índole geográfico, jurídico e histórico, mitigando dudas con respecto a la anexión del islote a su territorio nacional, lo que conllevó a la disputa del 11 de julio de 2002 con el gobierno español.

Dado que las tropas marroquíes habían ocupado el islote de Perejil, Aznar inmediatamente convocó una reunión de urgencia dentro de su gobierno para posteriormente contactar con el primer ministro marroquí, Abderrahman Youssoufi, mostrándole su disgusto y mencionando que se trataba de un acto intolerable para la seguridad española, exigiendo su inmediata retirada. Posteriormente, el Ministerio de Asuntos Exteriores remitió una nota verbal a la embajada de Marruecos demandando el restablecimiento de la situación anterior a la incursión de las fuerzas auxiliares marroquíes. Por su parte, el gobierno marroquí exclamó que simplemente se había instalado en el islote un puesto de vigilancia con motivo de patrullar el contrabando y la inmigración ilegal. Este argumento no convenció del todo a la administración de Aznar, por lo que encomendó al ministro de defensa, Federico Trillo, la organización de una operación militar para desalojar a todo marroquí que estuviese instalado en el islote de Perejil, utilizando las Fuerzas Armadas.

El 17 de julio de 2002 se puso en marcha la Operación Romeo Sierra¹¹⁰, que culminó en minutos, sin enfrentamiento armado alguno, ya que los seis marroquíes que ocupaban el islote se entregaron sin ofrecer alguna resistencia, siendo trasladados a Ceuta y posteriormente entrados a las autoridades de su propio país. El mismo día, el rey de Marruecos, Mohamed VI, hizo público un comunicado que equiparaba la ocupación española del islote con una declaración de guerra exigiendo la retirada inmediata de las tropas españolas y sin condiciones. Al mismo tiempo, el ministro de Asuntos Exteriores marroquí, Benaissa, dejaba claro que si España se marchaba de Perejil, Marruecos no volvería a enviar militares al mismo¹¹¹.

¹¹⁰ Para mayor información sobre el inicio de los preparativos de la operación, así como su desarrollo y su conclusión véase Miguel González, "Operación Romeo Sierra" [en línea], *El País*, 18 de julio de 2002, Dirección URL: http://elpais.com/diario/2002/07/18/espana/1026943206_850215.html, [consulta: 13 de marzo de 2014].

¹¹¹ *Ibidem*, p. 361.

Ante este acontecimiento la UE no podría mantenerse impasible. En un principio, Aznar buscó con antelación a la operación esperando algún tipo de sanción que mostrase soporte a uno de sus miembros más relevantes de la organización, el cual había sufrido una agresión. Tras la primera ronda de contactos de la recién nombrada ministra de Asuntos Exteriores en España, Ana Palacio, con los responsables de la política exterior europea, la Comisión exigió a Rabat una rápida solución, recordándole su privilegiada relación con la UE. La presidencia danesa de Anders Fogh Rasmussen en la UE, se mantuvo aún más firme mediante una declaración en la que instó a Marruecos a retirar sus tropas militares del islote inmediatamente¹¹².

Tras la ocupación española del islote, la UE entró en la disyuntiva de dar su apoyo a Madrid o mantenerse neutral al considerar que se trataba de un conflicto eminentemente bilateral. Durante la reunión del Comité Político y de Seguridad de la UE (COPS) celebrada horas después de la ocupación, los representantes de los Estados miembros mostraron solidaridad con España pero los problemas llegaron al intentar poner por escrito ese apoyo. En efecto, Francia vetó un comunicado promovido por la presidencia danesa para no enturbiar aún más las relaciones con un país tan próximo como Marruecos¹¹³.

Los intereses de Francia se contrapusieron a los intereses de España con respecto a las sanciones previstas dirigidas a Marruecos por el incidente del islote de Perejil, dejando a la vista una mayor relevancia de los intereses nacionales sobre los comunitarios. El gobierno francés mostró un apoyo implícito al régimen de Mohamed VI, consolidando unas relaciones bilaterales estables con su principal aliado en el Magreb, en el mismo instante en que España consolidaba a Argelia como parte importante de sus aliados en la misma zona.

Este panorama mostró al gobierno de Aznar una perspectiva escéptica con respecto al apoyo proporcionado por parte de la UE en asuntos de seguridad y defensa nacional. Existiendo intereses contrapuestos que restaban protagonismo a España dentro de las principales decisiones que se tomaran dentro del seno de la

¹¹² Eduard Soler I Lecha y Laia Mestres, "Tres comicios y un islote: Europa hacia el Magreb en el año 2002" [en línea], *Universitat Autònoma de Barcelona*, Institut Universitari D'estudis Europeus, no. 50, junio de 2003, p. 8, Dirección URL: <http://www.recercat.net/bitstream/handle/2072/204312/N.%2050.pdf?sequence=1>, [consulta: 15 de marzo de 2014].

¹¹³ *Idem*.

organización. Parte de los intereses españoles estratégicos suscritos en la RED aluden como punto relevante la estabilidad en el norte de África y el Mediterráneo, con el objetivo de mantener la integridad territorial en sus territorios en ultramar; sin embargo, entraron en una competencia directa con los intereses franceses en la región lo que conllevó una búsqueda de apoyo político por parte de Estados Unidos como garante de los intereses de seguridad de España en la región.

Acorde a este escenario, Aznar encomendó a la ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio, contactar con el secretario de Estado estadounidense, Colin Powell, con motivo de solicitar una mediación entre los países afectados por el inconveniente del islote de Perejil. Powell logró un pacto entre las partes donde se acordaba restablecer el *statu quo* del islote antes del conflicto, por lo que los militares de España se retiraron del islote el 20 de julio de 2002.

La intervención de Estados Unidos en la solución del problema del islote de Perejil y la capacidad nula de la UE en intervenir, debido a los intereses franceses que propiciaron apoyo al gobierno marroquí, supuso una clara alineación del gobierno de Aznar con la política internacional de George W. Bush en lo que respecta a la defensa de los intereses españoles. Por consiguiente, el alineamiento con Estados Unidos y la respuesta emitida por el mismo ante el conflicto desatado en Perejil, favoreció los intereses estratégicos españoles en la región así como la estabilidad de las relaciones bilaterales con Marruecos, a pesar de la búsqueda de Francia por consolidarse como una potencia hegemónica en el Mediterráneo. Aunque las intenciones estadounidenses parezcan evidentes, mantener la estabilidad de la región del Norte de África.

2.3.2. La presencia militar española en Afganistán

Una de las intervenciones militares que caracterizó a la política exterior en materia de seguridad y defensa del gobierno de Aznar su participación en el conflicto militar desatado en Afganistán (posterior a los atentados terroristas en territorio estadounidense). El alineamiento con Estados Unidos condicionó la forma de actuar de España ante la situación de crisis desatada posteriormente al 11-S, mostrando su apoyo pleno ante las acciones que realizase el gobierno de Bush en respuesta a los atentados terroristas. Por otra parte, diversos aliados, de fuera y de dentro de la

OTAN, entre los que destacan Gran Bretaña, Francia y Alemania, acudieron en un principio a la llamada de solidaridad realizada por Estados Unidos, formando una coalición que actuara en contra del régimen talibán.

Tras los atentados terroristas del 11-S, Estados Unidos declaró una guerra contra el terrorismo, catalogando a ciertos países como asistentes de grupos terroristas. La aparente urgencia de la acción militar estadounidense requirió relacionar al terrorismo con un espacio geográfico determinado; sin embargo, la idea de reprimir a dichos Estados fue fruto de la doctrina preventiva destinada a reforzar la política internacional en materia de seguridad y defensa estadounidense, proyectando un liderazgo ante la comunidad internacional, además de reprimir cualquier amenaza o riesgo a sus intereses nacionales. La administración de Bush buscó a los presuntos responsables de dicha catástrofe focalizando al grupo terrorista, Al Qaeda, como el principal responsable. Aunado a ello, articuló una relación directa entre el gobierno talibán de Afganistán y el grupo terrorista ya mencionado, por lo que emprendió una campaña a favor de sus intereses.

Afganistán sirvió como taller experimental para afinar la nueva doctrina. La supuesta culpabilidad de Osama bin Laden, establecida en las 72 horas posteriores a los atentados, puso en un dilema mortal al régimen talibán, el cual recibió de inmediato un ultimátum estadounidense de entregar al millonario saudí y dismantelar los campamentos de Al Qaeda en territorio afgano. La vinculación entre ambos estaba intencionalmente establecida desde 1998, cuando Estados Unidos y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas empezaron a exigir a Mohammad Omar (jefe talibán en Afganistán entre 1996 y 2001) que entregara a su protegido y luego impusieron sanciones a su régimen por su persistente negativa¹¹⁴.

Al día siguiente de los atentados terroristas, la OTAN invocó la cláusula de defensa mutua por primera vez en la historia de la organización, la cual está suscrita en el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte¹¹⁵. La consecuencia inmediata fue la

¹¹⁴ Enrique Baltar Rodríguez, *Afganistán y la geopolítica internacional, de la intervención soviética a la guerra contra el terrorismo*, España, Plaza y Valdés, 2003, p. 127.

¹¹⁵ "Las Partes convienen en que un ataque armado contra una o varias de ellas, ocurrido en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas, y, en consecuencia, convienen en que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en el ejercicio del derecho de legítima defensa, individual o colectiva, reconocido por el art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la Parte o Partes atacadas tomando individualmente, y de acuerdo con las otras, las medidas que juzgue necesarias, comprendido el empleo de las fuerzas armadas para

organización de una operación militar al amparo de dicho artículo, la Operación *Active Endeavour*, poniéndose en marcha el 4 de octubre de 2001. Consistió en una vigilancia naval del Mediterráneo, impidiendo el tránsito de terroristas por la región y la seguridad en el transporte marítimo en general.

Empero, la administración de Bush buscó organizar una coalición que apoyase sus intereses en la región, y tras semanas de cabildeo diplomático para la conformación de la misma, el 7 de octubre de 2001, Estados Unidos, con el apoyo de Reino Unido, emprendió su ofensiva militar contra Afganistán con la Operación Libertad Duradera (*Enduring Freedom*)¹¹⁶. Tenía como objetivo el derrocamiento del régimen talibán, así como instaurar un nuevo gobierno salido de las urnas; cabe destacar que esta operación no fue llevada a cabo bajo el marco de la OTAN.

Tanto el gobierno de Estados Unidos como el de Reino Unido justificaron la intervención militar aludiendo al derecho de la legítima defensa reconocida en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas¹¹⁷, considerando que la guerra tenía una finalidad preventiva, impidiendo que se produjeran nuevos ataques que amenazasen la seguridad estadounidense, y por consiguiente, la internacional. Hubo apoyo a esta justificación por parte de ciertos países, entre ellos España.

El gobierno de Aznar fue rápido en ofrecer su apoyo incondicional a la Operación Libertad Duradera para el derrocamiento del régimen talibán en Afganistán, mostrando el alineamiento incondicional a la política internacional en materia de seguridad y defensa de la administración de Bush. En noviembre de 2001, el Ministro de Defensa, Federico Trillo, informaba al Congreso de Diputados la oferta de tropas que el gobierno español había hecho a Estados Unidos para colaborar en las operaciones militares de ese país en Afganistán, como respuesta a los ataques del 11 de septiembre. Se trataba de unos 1000 efectivos de fuerzas terrestres, navales y

restablecer la seguridad en la región del Atlántico Norte. Todo ataque armado de esta naturaleza y todas las medidas tomadas en consecuencia, serán puestas inmediatamente en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas acabarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales.” Organización del Tratado del Atlántico Norte, “Tratado del Atlántico Norte, artículo 5” [en línea], Washington D.C., 4 de abril de 1949, Dirección URL: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm?selectedLocale=en, [consulta: 23 de marzo de 2014].

¹¹⁶ Para una revisión detallada sobre la cronología de la Operación Libertad Duradera véase Enrique Baltar Rodríguez, *op. cit.*, pp. 131-139.

¹¹⁷ Organización de las Naciones Unidas, “Carta de las Naciones Unidas, artículo 51” [en línea], Dirección URL: <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter7.shtml>, [consultado el 23 de marzo de 2014].

aéreas, puestos a disposición del gobierno de Bush como una contribución española a la coalición internacional en contra del terrorismo¹¹⁸.

A pesar de la negativa estadounidense en utilizar estas unidades en las operaciones de combate que se llevaron a cabo inicialmente en Afganistán, como lo haría con otras ofrecidas por distintos países en apoyo a su intervención militar, existió una participación indirecta por parte de España al permitir el acceso del ejército estadounidense con más de 480 aviones en las bases militares españolas de Morón y Rota, además de treinta y ocho buques de guerra en esta última¹¹⁹. Todo ello debido al protocolo de enmienda del Convenio bilateral de Cooperación para la Defensa, suscrito por el gobierno de Bush y Aznar en 2002.

A partir de la caída de Kabul y el desmoronamiento del régimen talibán, así como el posicionamiento de las fuerzas de la coalición en la mayor parte del territorio de Afganistán, el 13 de noviembre de 2001, la ONU comenzó a pronunciarse por la integración de un gobierno apoyado por una fuerza multinacional; a partir de entonces tiene lugar el Acuerdo Bonn, el cual buscó el establecimiento de una serie de acciones posteriores a la invasión.

El Acuerdo Bonn tuvo como resultado: el establecimiento de los primeros cimientos para la creación de la Autoridad Interina en Afganistán; la organización de la correspondiente Conferencia de Donantes para la reconstrucción del país; y la creación de la *International Security Assistance Force* (ISAF), con base en las contribuciones de varios países integrantes de las fuerzas de la coalición para la Operación Libertad Duradera, a los que se sumaron otros países y apoyos puntuales proporcionados por la OTAN¹²⁰. La ISAF se creó a partir de la Resolución 1386 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas¹²¹, su objetivo esencial radica en

¹¹⁸ Javier Ignacio García, "La redefinición de la política española de seguridad y defensa para la segunda década del siglo XXI: borrón y cuenta nueva" en Antonio Marquina (coord.), *op. cit.*, p. 102.

¹¹⁹ Eduardo Melero Alonso, *Las operaciones militares de España en el exterior* [en línea], Instituto Catalá Internacional, 2009, p. 27, Dirección URL: <http://www20.gencat.cat/docs/icip/Continguts/Publicacions/Documents%20i%20informes/Projectes%20de%20recerca/recerca012012.pdf>, [consulta: 27 de marzo de 2014].

¹²⁰ Luis Feliu Ortega, *Las misiones de las Fuerzas Armadas Españolas en el exterior*, España, Foro de la Sociedad Civil, 2010, p. 88.

¹²¹ El 31 de diciembre de 2001 el Reino Unido y el gobierno provisional de Afganistán firmaron un acuerdo técnico militar en el que se regulaba el estatuto de ISAF en territorio de Afganistán. Acuerdo que fue aceptado, el 10 de enero de 2002, por todos los Estados participantes en la fuerza internacional incluida España. De ello se deduce que ISAF no es una operación de

proporcionar apoyo al gobierno de Afganistán, resultante de las nuevas elecciones, para el mantenimiento de la seguridad, con la finalidad de desarrollar sus actividades en un entorno seguro.

A partir de entonces, España participará de manera directa en el conflicto con la integración de sus Fuerzas Armadas a la ISAF, en enero de 2002. El Consejo de Ministros español aprobó la participación de unidades militares; el contingente contaba con 350 efectivos, formado por unidades de mando, apoyo logístico, comunicaciones, ingenieros para la reconstrucción, equipo de desactivación de explosivos y apoyo al despliegue aéreo en Manás (Kirguizistán)¹²². Sin embargo, el apoyo español no será homogéneo y éste cambiará de acuerdo al contexto interno y externo que España presencie.

Para la administración de Aznar, la puesta en marcha de la ISAF representó un acontecimiento que podría otorgar el protagonismo deseado por su gobierno para España. Aunque esta operación militar no supuso la desaparición de la Operación Libertad Duradera, ya que ambas son complementarias bajo los intereses estadounidenses en la región. La primera resulta ser una operación que ofrece protección de la retaguardia de la segunda, la cual tiene un carácter más ofensivo. De esta forma, la ISAF consolida el terreno ganado en Afganistán, mientras que las tropas militares de la Operación Libertad Duradera se dedican a las operaciones bélicas en contra de los talibanes.

La participación de España en la intervención militar en Afganistán resulta ser uno de los intereses estratégicos que Aznar estableció dentro del LBD, y posteriormente en la RED, cuando hizo mención de la utilización de las Fuerzas Armadas para determinadas misiones de paz que garanticen la seguridad nacional y la internacional. Esto conlleva a una consolidación de la presencia española en las organizaciones internacionales de seguridad y defensa, asumiendo plenamente las responsabilidades y los compromisos derivados de su participación en ellas, contribuyendo a la seguridad y defensa colectiva con los aliados, y sobre todo con Estados Unidos. Además, esta participación contará con el apoyo de los principales

Naciones Unidas, sino una fuerza internacional creada por un conjunto de Estados a través de un acuerdo internacional. El Consejo de Seguridad autorizó su establecimiento, pero su régimen jurídico fue acordado por los Estados parte de ISAF y el gobierno de Afganistán, y para 2003 la OTAN tendría el mando pleno de la misión. Eduardo Melero Alonso, *op. cit.*, p. 28.

¹²² Luis Feliu Ortega, *op. cit.*, p. 89.

partidos españoles de oposición, debido a respaldo que poseía la ISAF con respecto al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

No obstante, la manifestación más notable del alineamiento del gobierno de Aznar a los dictámenes de la estrategia de seguridad de Bush, fue con su participación militar en la guerra de Irak. Partiendo de una concepción de acción militar necesaria para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, de la mano de acciones preventivas que contribuyan a la mitigación de riesgos y amenazas. Esta intervención rompe con las normas del Derecho Internacional sobre las que se basa el principio de seguridad, distanciando los dictámenes del Consejo de Seguridad y desvinculando la participación multilateral en la solución del conflicto.

2.3.3. La participación de España en la guerra de Irak

Ya se ha puntualizado que a partir del 11-S, la política exterior de Estados Unidos entró en una nueva etapa de unilateralismo, militarización y uso de la fuerza en el medio internacional, que en un principio produciría un apoyo por parte de Europa, aunque posteriormente habría un rechazo a las operaciones militares preventivas estadounidenses en Irak. Asimismo, la política exterior en materia de seguridad y defensa de España cambia como consecuencia del alineamiento con la administración de Bush, aunque el apoyo de Aznar siempre estuvo latente. La evidencia más contundente de esta vinculación fue, sin duda alguna, la participación española en la guerra de Irak.

A partir de la publicación de la Estrategia de Seguridad Nacional en 2002, Bush catalogó a ciertos Estados como asistentes de grupos terroristas, focalizando a Irak como parte del grupo denominado "eje del mal" (*axis of evil*). Estados Unidos consideró que el régimen de Sadam Hussein poseía armas de destrucción masiva, además acusaba a los servicios de inteligencia iraquíes de estar vinculados con los mismos ataques terroristas del 11-S y un posible nexo con Al Qaeda. Por ello, se buscó la forma de intervenir militarmente para mitigar las amenazas a la seguridad nacional de Estados Unidos, y por lo tanto, a la seguridad internacional. Sin tocar los intereses de fondo como lo eran el reordenamiento estratégico de Medio Oriente y el control de los recursos petrolíferos de la región.

En primera instancia, Bush buscó protagonismo en las Naciones Unidas para legitimar de intervención de manera multilateral, con el apoyo de Tony Blair, primer ministro de Gran Bretaña. Bajo este contexto, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 1441, donde se le daba un ultimátum a Sadam Husein para cumplir con sus obligaciones de desarme, de lo contrario enfrentaría graves consecuencias¹²³.

Al no cumplir Irak con las exigencias, Estados Unidos determinó que el gobierno de dicho país estaba en un incumplimiento material de la Resolución 1441, por lo que la administración de Bush y Blair demandaron una segunda resolución del Consejo de Seguridad con sanciones militares que fuesen robustas. Francia, China y Rusia, miembros permanentes del Consejo de Seguridad, rechazaron el apoyo a dicha resolución, y el asunto jamás fue puesto a votación¹²⁴.

La cuestión de esta segunda resolución desató una confrontación diplomática entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y los países europeos, por lo que hubo una división de intereses en el conflicto. Dentro de este contexto, España se convertía, el 1 de enero de 2003, en un miembro no permanente del Consejo de Seguridad, por un periodo de dos años, teniendo un mayor protagonismo en el desenlace de la intervención en Irak. Por consiguiente, se intensificaron las relaciones diplomáticas entre el gobierno de Aznar y la administración de Bush, así como las relaciones con los países europeos partidarios de la causa estadounidense.

En el seno de la OTAN, Estados Unidos encontró obstáculos para tomar decisiones unilaterales en cuanto a una posible intervención en Irak. La reacción europea, liderada por el eje franco-alemán, tras el atentado terrorista fue la invocación del artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, donde se hace mención de la necesidad del consenso para la toma de decisiones conjuntas cuando la seguridad de un miembro se vea amenazada. La consecuencia fue un creciente desequilibrio entre socios de la Alianza Atlántica, ya que un grupo de gobiernos europeos, liderado por Francia y Alemania, creyeron violados los principios fundamentales de la comunidad de seguridad¹²⁵.

¹²³ Aidan Hehir, *Humanitarian intervention, an introduction*, New York, Palgrave Macmillan, 2010, p. 225.

¹²⁴ *Ibidem*, pp. 225-226.

¹²⁵ Esther Barbé, *¿Existe una brecha trasatlántica? Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Irak*, España, Catarata, España, 2005, p. 30.

Dentro de la UE, los gobiernos francés y alemán se opusieron a la intervención militar en Irak para defender sus propios intereses estratégicos pero también para limitar la legitimidad y los alcances de una estrategia que a largo plazo amenaza su propio futuro y a su propia seguridad. Defendieron en este sentido el respeto de la legalidad y la noción de un orden internacional más equilibrado que permita una mejor distribución de los factores de riesgo y de la gestión de las situaciones de crisis. Uno de sus principales argumentos reposaba en las consecuencias negativas que iba a tener la intervención militar para la estabilidad de una región explosiva¹²⁶.

Por su parte, Aznar compareció ante el Congreso de Diputados, el 5 de febrero de 2003, la posición de España en la crisis de Irak, haciendo hincapié en que se ajustaba al Derecho Internacional, sin lograr un apoyo de la oposición política. Igualmente, apoyó las acciones realizadas por Estados Unidos para la generación de un consenso que apoyase la intervención militar¹²⁷. Después de ver que el consenso no se lograría, Estados Unidos actuaría de manera unilateral ante la situación desatada, para proceder con el ataque militar en contra de Irak.

Al no contar con el apoyo del Consejo de Seguridad, el 16 de marzo de 2003, se dan cita en la Cumbre de Azores los presidentes de Estados Unidos y de España, George W. Bush y José María Aznar, así como los primeros ministros de Gran Bretaña y de Portugal, Tony Blair y José Manuel Durão Barroso respectivamente. La Cumbre de Azores supuso un fin de la diplomacia y a las Naciones Unidas como medios para lograr el desarme del régimen de Sadam Hussein, y abrió un camino a la guerra unilateral que se preparaba.

La Cumbre y la Declaración aprobada en la misma, titulada “El compromiso con la solidaridad transatlántica”, consagraron a Estados Unidos como el referente

¹²⁶ Malik Tahar Chaouch, “Intervención militar en Irak: seguridad, democracia y guerra contra el terrorismo” [en línea], *Historia Crítica*, vol. 24, julio de 2003, p. 37, Dirección URL: <http://ehis.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=ee8f46eb-dc45-403c-8f63-64f35dbafb1d%40sessionmgr114&vid=18&hid=116>, [consulta: 2 de abril de 2014].

¹²⁷ Aznar, a través de la ministra Ana Palacio y del embajador ante las Naciones Unidas, Inocencio Arias, no solo dará instrucciones para patrocinar, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, junto con el Reino Unido, los distintos proyectos de resolución, preparados por Estados Unidos, encaminados a lograr el apoyo a la intervención militar, sino que desarrollará una intensa labor, tratando de convencer a los miembros del Consejo de Seguridad reticentes o contrarios para que sumen sus votos a una segunda resolución legitimadora del ataque. Las presiones, especialmente sobre los presidentes de Chile, Ricardo Lagos, y México, Vicente Fox, también miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, serán reiteradas pero sin lograr éxito alguno. Celestino del Arenal, *Política exterior de España y relaciones con América Latina: iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española*, op. cit., p. 351.

prioritario de la política exterior española, suponía la confirmación plena del atlantismo de Aznar y formalizaba el giro en la política exterior española. El propio Aznar puntualizó que: “[...] en las Azores se plasmó un objetivo que ha sido todo el rumbo de mi carrera política: España está por fin donde tiene que estar, con las democracias más importantes, y se reconcilia con su naturaleza atlántica.”¹²⁸.

A raíz de la Cumbre de Azores, Estados Unidos ya había comenzado una red de alianzas para favorecer sus intereses de seguridad en la zona de conflicto, y el 19 de marzo de 2003, se pone en marcha la Operación Libertad Iraquí (*Iraqi Freedom*), la cual estuvo liderada por el mismo. Las contribuciones de la Coalición van desde la participación militar directa, soporte logístico y de inteligencia, equipos de respuesta a amenazas químicas y biológicas, derechos de sobrevuelo, ayuda humanitaria y de reconstrucción, y apoyo político¹²⁹. Dicha campaña militar en contra de Irak, fue relativamente corta y enormemente exitosa¹³⁰. La primera fase de la intervención terminó con la conquista de Bagdad el 9 de abril, aunque siguieron operaciones de reducción de focos de resistencia; el 1 de mayo George W. Bush declaró el fin de la guerra¹³¹.

En un inicio, José María Aznar apoyó a Estados Unidos en la guerra de Irak a partir de una “ayuda humanitaria” a la causa, en medio de duras críticas de la oposición política en España. Lo que el gobierno español envió, el 9 de abril de 2003, fue: “[...] un contingente compuesto fundamentalmente por un hospital de campaña, una unidad de ingenieros, una de defensa Nuclear, Biológica y Química del Ejército de Tierra y otra de protección de Infantes de Marina, transportados en el buque de asalto anfibio ‘Galicia’ escoltado por la fragata ‘Reina Sofía’ y con el apoyo del buque Marqués de ‘la Ensenada’ con un total de 900 personas”¹³². Posteriormente, el 25 de abril, el Consejo de Ministros aprobó la participación militar española en la fuerza multilateral que Estados Unidos lideraba en Irak, por lo que acude con el envío de

¹²⁸ *Ibidem*, p. 352.

¹²⁹ The White House, “Coalition Members” [en línea], 27 de marzo de 2003, Dirección URL: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/03/20030327-10.html> [consulta: 2 de abril de 2014].

¹³⁰ Para mayor información sobre la cronología de los hechos ocurridos a partir de la puesta en marcha de la Operación Libertad Iraquí véase Aidan Hehir, *op.cit.*, pp. 226-240.

¹³¹ Las armas de destrucción masivas nunca fueron encontradas y los vínculos del régimen de Sadam Hussein y Al Qaeda perdían credibilidad, los intereses de Bush iban más allá de la contención de dichas amenazas, abusando de las justificaciones humanitarias y legales para la satisfacción de sus intereses. Aida Hahir, *op. cit.*, p. 229.

¹³² Luis Feliu Ortega, *op. cit.*, p. 58.

tropas militares. Se trata de una Brigada del Ejército de Tierra Español, la Brigada Plus Ultra, con 1300 españoles en la que se incluyen también 1200 efectivos de varios países centroamericanos¹³³.

Ante la necesidad de regular la acción unilateral que Bush ejecutó en Irak, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el 22 de mayo de 2003, con la aprobación de la Resolución 1483¹³⁴, se reconocía la responsabilidad y las obligaciones que tenían los Estados ocupantes del territorio iraquí. A pesar de todo, la situación seguía deplorable en Irak, por lo que el Consejo aprobaría la Resolución 1511¹³⁵, instando a los miembros de las Naciones Unidas y a la fuerza multinacional la proporción de medidas necesarias para el mantenimiento de la seguridad y estabilidad del territorio ocupado, incluso si estas fuesen militares.

Ambas resoluciones, al igual que el gobierno de Bush, fueron presentadas por Aznar a manera de legitimar la actuación de España acorde a las Naciones Unidas en la guerra de Irak; sin embargo, el Consejo de Seguridad procedió con la redacción y la aprobación de las resoluciones una vez iniciado el conflicto armado, con motivo de regular la actuación y las obligaciones de los países ocupantes. La realidad fue que la presencia militar de la coalición yacía en una guerra latente, por lo que era necesario regular las acciones perjudiciales al derecho internacional, además de garantizar la seguridad del territorio y la población iraquí.

La guerra de Irak provocó un rechazo rotundo en la comunidad internacional, debido a que calificaban la intervención como ilícita y amenazante a los derechos humanos. En el ámbito nacional, la sociedad española, así como en la oposición política, consideraban la intervención militar en contra de las bases y principios del modelo de política exterior resultante de la transición a la democracia.

Estados Unidos utilizó a España para el beneficio de sus intereses. Su relación bilateral la convirtió en un eje fundamental para demostrar a la comunidad

¹³³ Estos países son: Honduras, que participó con 370 militares, El Salvador, que aportó 346 hombres y República Dominicana, que lo hizo con 300 efectivos; además hubo una unidad de Policía Militar, otra de Operaciones Especiales y un escalón médico avanzado de Nicaragua, que aportó 111 efectivos. *Ibidem*, p. 59.

¹³⁴ Organización de las Naciones Unidas, "Resolución 1483 del Consejo de Seguridad" [en línea], 22 de mayo de 2003, Dirección URL: <http://www.cinu.org.mx/temas/iraq/doctos/1483.pdf>, [consulta: 3 de abril de 2014].

¹³⁵ Organización de las Naciones Unidas, "Resolución 1511 del Consejo de Seguridad" [en línea], 16 de octubre de 2003, Dirección URL: <http://www.cinu.org.mx/temas/iraq/doctos/sres1511.pdf>, [consulta: 3 de abril de 2014].

internacional la necesidad de proclamar una guerra preventiva en contra del régimen de Sadam Hussein. También tenía la necesidad de conseguir alianzas dentro del seno de la UE, para justificar sus intenciones unilateralistas en forma de intervención multilateral; por lo que, España resulto relevante para la alineación de otros países europeos bajo los intereses estadounidenses y no del eje franco-alemán, dominante ante los intereses de la UE.

Por su parte, Aznar accedía a un protagonismo el cual fue buscado en un inicio por su administración, a costa de menospreciar los principios fundamentales de la política exterior española, el consenso entre las principales fuerzas políticas y la opinión pública. Es por ello que el gobierno español da un giro radical a su acción exterior, lo cual afecta los ejes principales que se habían mantenido hasta el momento.

2.4. La política europea de la segunda administración de José María Aznar

A nivel regional, el cambio en el modelo de la política exterior de España incidió en las relaciones con Europa, que hasta entonces, habían sido el principal instrumento para el fomento de la integridad e identidad europea en el ámbito de la seguridad y la defensa colectiva. Teniendo la posibilidad de actuar acorde a su interés nacional, realizando una gestión estratégica de operaciones militares junto con sus aliados europeos.

Sin embargo, como ya se mencionó, a partir del 11-S, la relación trasatlántica con Estados Unidos se configuró como el eje prioritario de la política exterior española, por delante de Europa. Además de acercarse a las posiciones políticas de aquellos europeos que apoyaban la causa estadounidense en Irak, como lo fueron Reino Unido e Italia¹³⁶. En consecuencia, España dejó de priorizar las relaciones bilaterales con Alemania y Francia (eje articulador de la UE), los cuales le restaban

¹³⁶ En ese sentido, se puede destacar la IV Cumbre bilateral hispano-británica, celebrada el 27 y 28 de febrero de 2003, que aprobó tres documentos conjuntos sobre las instituciones de la UE, la reforma económica de Europa y la cooperación en la lucha contra la emigración ilegal. Dicha Cumbre, vino a destacar el alto grado de sintonía que existía entre España y Gran Bretaña en esos puntos, además de fungir como un vínculo para reforzar la relación trasatlántica y encontrar apoyos para llevar adelante en la política europea, fuera del eje franco-alemán. Celestino del Arenal, *Política exterior de España y relaciones con América Latina: iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española*, op. cit., p. 356.

protagonismo en el proceso de integración de la comunidad europea, lo que conllevó a desencuentros diplomáticos entre estos países.

La crisis desatada también tuvo impacto de la política exterior de la UE, revitalizando un nuevo ímpetu en la PESD y en el número creciente de temas en su agenda de la política exterior en materia de seguridad y defensa, incluyendo estrategias contra la proliferación de armas de destrucción masiva y el terrorismo. Las guerras de Afganistán e Irak demostraron las limitaciones que tenía la UE frente a Estados Unidos, el cual fungía como el estratega de la seguridad europea dentro de la OTAN.

Cabe destacar que la UE vivió, en ese entonces, un proceso de reforma estructural debido a la mayor anexión en la historia de miembros a la comunidad que se iba a realizar en 2004, incorporando a Estados pertenecientes a Europa del Este, por lo que se llevará a cabo una serie de acuerdos para adecuar las instituciones europeas, de ese momento, al gran cambio que propiciaría la anexión de dichos Estados.

2.4.1. El Tratado de Niza y la Convención sobre el futuro de Europa

El alineamiento con Estados Unidos no desplazó del todo la política europea que España poseía; sin embargo, la colocó en una posición diferente a la que tuvo a partir de la transición a la democracia. La participación del gobierno Aznar continuó de manera moderada a pesar de las tensiones ocasionadas con Francia y Alemania durante su segunda administración. En este periodo, hubo cuestiones clave en el contexto regional como el Tratado de Niza y la Convención sobre el futuro de Europa, dando paso a un proceso de reforma europea, como consecuencia de la incorporación que se avecinaba de nuevos miembros a la UE.

El Tratado de Niza fue firmado el 26 de febrero de 2001, a partir de la conclusión de la Conferencia Intergubernamental del año 2000, y entró en vigor el 1 de febrero de 2003. Tenía el objetivo de hacer que las instituciones de la UE fueran más eficaces y legítimas, para preparar a la organización de una gran ampliación de miembros que se aproximaba. Así como conocer la nueva distribución de los escaños del Parlamento Europeo, una cooperación reforzada más flexible, el control de los

derechos y valores fundamentales de la UE y el refuerzo del sistema judicial de la Unión¹³⁷.

Posteriormente, el Consejo Europeo de Laeken, celebrado el 15 de diciembre de 2001, bajo el mandato de Niza, convocó la Convención sobre el futuro de Europa, la cual tenía el objetivo de abordar temas como: un mayor reparto de competencias; la simplificación de los instrumentos de acción de la UE; un mayor grado de democracia, transparencia y eficacia; y la elaboración de una Constitución para los ciudadanos de Europa¹³⁸.

La presidencia española del Consejo Europeo¹³⁹, durante el primer semestre del 2002, coincide con el inicio de los trabajos de la Convención, por lo que España ahondó en temas prioritarios para la administración de Aznar en la agenda común europea. Ello supuso impulsar las áreas de interés españolas como lo son las relaciones con América Latina, el Mediterráneo y el norte de África, incluyendo además, las nuevas prioridades del nuevo modelo de política exterior como lo es el reforzamiento de las relaciones trasatlánticas.

Empero, en la recta final de la Convención sobre el futuro de Europa, se planteó una reforma al Tratado de Niza, lo que implicaba restar peso a España y Polonia en la ponderación de votos en el Consejo. Ante esta propuesta, ambos países se aliaron para bloquear el acuerdo por una doble razón: la defensa del mecanismo de votación del Consejo pactado en Niza y la mención al papel del cristianismo en Europa en el Preámbulo de la Constitución. De esta forma se acentuaba cada vez más la separación de los intereses españoles de los del eje franco-alemán.

A pesar de todo ello, la posición de Aznar sería ambiciosa en el ámbito de las reformas: apoyaría la creación del Presidente del Consejo Europeo, la del Ministro de

¹³⁷ Para mayor información sobre el contenido del Tratado, véase, Wilhelm Lehmann, "El Tratado de Niza y la Convención sobre el futuro de Europa" [en línea], Parlamento Europeo, 13 de febrero de 2014, p. 1, Dirección URL: http://www.europarl.europa.eu/f tu/pdf/es/FTU_1.1.4.pdf, [consulta: 2 de mayo de 2014].

¹³⁸ *Ibidem*, p. 4.

¹³⁹ Durante la presidencia española del Consejo Europeo, se celebraron dos Cumbres: la de Barcelona, en marzo, con un contenido preferentemente económico, en la que se insistió principalmente en continuar con las Estrategia de Lisboa y en mantener los compromisos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y la de Sevilla, en junio, donde Aznar propuso, entre otras cuestiones, que la UE elaborará un plan global para luchar contra la emigración ilegal y adecuar los flujos migratorios. Celestino del Arenal, *Política exterior de España y relaciones con América Latina: iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española*, op. cit., p. 357.

Asuntos Exteriores y del Servicio Europeo de Acción Exterior; la extensión de la mayoría cualificada en la PESC y las cooperaciones estructuradas en la PESD (respaldaría la profunda reforma constitucional de la PESC Y PESD, la cual se ha trasladado integra al Tratado de Lisboa); la inclusión del terrorismo en las Operaciones *Petersberg*; y la posibilidad de activar la cláusula de solidaridad en caso de un ataque terrorista¹⁴⁰.

2.4.2. La ampliación de la Unión Europea hacia el Este

Al mismo tiempo de la existencia de un cambio geoestratégico en el escenario internacional, resultante del 11-S, el 1 de mayo de 2004, la UE concluía su acto más significativo de política exterior: la anexión de diez países de Europa Central y del Este a la comunidad europea (República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia), incrementando a los miembros de 15 a 25 en total.

A pesar de la importancia política, económica y social que representó la anexión de dichos países a la UE, dicho suceso favoreció la seguridad de los intereses de los miembros de la organización, sobre todo del eje franco-alemán, contribuyendo a la estabilización y la transformación del continente europeo, fuera de la influencia de Rusia, moldeando la política exterior de los nuevos miembros. Asimismo, la ampliación trajo consigo conflictos que en un pasado eran distantes de la Europa occidental y que ahora resultaban estar más cerca, forzando a la UE a crear estrategias para mitigar los nuevos riesgos y amenazas. Teniendo como ejemplo la cuestión de la península balcánica, la zona del Cáucaso y las relaciones con Ucrania y Turquía.

Para los nuevos Estados miembros de la UE, que también se unieron a las filas de la OTAN, la garantía de seguridad provista por dicha organización y particularmente por Estados Unidos, fue esencial en lo que ellos consideraban un

¹⁴⁰ Mercedes Guinea, "España en la política exterior común europea: los últimos diez años (2001-2011)" en Antonio Marquina (coord.), *op. cit.*, p. 46

futuro comportamiento impredecible de Rusia sobre sus intereses geoestratégicos en la región¹⁴¹.

Para el gobierno de Aznar, la perspectiva con respecto a Europa era escéptica en términos de seguridad y defensa, como consecuencia de la ampliación y de los intereses contrapuestos de los Estados miembros. Se estimó que España pasaría a conformar la periferia con el aumento de miembros en la UE, ya que se trasladaría los intereses geopolíticos de la Unión hacia el este de Europa. La ampliación tuvo consecuencias directas en la política exterior española, modificando las prioridades que hasta entonces mantenía.

El papel prioritario de Aznar fue la búsqueda de alianzas con los futuros miembros de la UE. A principios de 2001, la Secretaría de Estado de Asuntos Europeos elaboró un Plan Marco con el objetivo de reforzar las relaciones bilaterales en todos los niveles, especialmente en materia de seguridad y defensa, así como en temas de justicia. Bajo este enfoque, durante su segunda administración, Aznar intensificó los viajes y visitas oficiales hacia los países de Europa del Este, aumentaron las instituciones de representación española y los acuerdos bilaterales¹⁴².

Además, en el contexto regional, dicha ampliación enfocó como objetivo prioritario de la política exterior de España el crear redes de intereses comunes y fomentar la convergencia de puntos de vista sobre asuntos de seguridad y defensa, entre otros, dentro de la organización para asegurar futuros pactos y la defensa de intereses mutuos. De esta forma, hacia valer sus intereses de forma grupal frente a los del eje franco-alemán.

En el contexto internacional desatado de la guerra contra el terrorismo y la crisis en Irak, Aznar fue partidario de la alianza militar con Estados Unidos, por lo que dentro del seno de la UE, y aprovechando el momento coyuntural de la ampliación de los miembros hacia el este, recabó apoyo diplomático por parte de los representantes ejecutivos de Hungría, Polonia y República Checa para firmar una carta de apoyo a las acciones militares de la administración de Bush en territorio iraquí. Dicho

¹⁴¹ Stephan Keukeleire y Jennifer MacNaughtan, *The foreign policy of the European Union*, New York, Palgrave Macmillan, 2008, p. 61.

¹⁴² Anna Herranz, "Dimensioning the criticisms to the Spanish policy towards Eastern enlargement" [en línea], *Observatori de Política Exterior Europea*, 7 de julio de 2004, pp. 3-4, Dirección URL <http://www.iuee.eu/pdf-publicacio/119/Pnd7kQHBOIR2fLlflYPJ.PDF>, [consulta: 18 de abril de 2014].

documento fue la “Carta de los ocho”¹⁴³, advirtiendo los signatarios que la credibilidad de la ONU estaba en juego dentro de esta crisis y que la fuerza residía en la integridad de las relaciones exteriores con Estados Unidos.

Por supuesto, esto no representaría una acción favorable a los intereses de Francia y Alemania, lo que supuso un acto en contra de las relaciones bilaterales de España con ambos países en materia de seguridad y defensa. Ello desembocaría aún más los desencuentros diplomáticos que Aznar tuvo con sus similares del eje franco-alemán.

2.4.3. Desencuentros diplomáticos de España con el eje franco-alemán

Como todos los miembros de la comunidad internacional, los países europeos condenaron gravemente los ataques terroristas del 11-S. En un comienzo, sus funcionarios diplomáticos demostraron un fuerte apoyo dentro de la OTAN a las acciones militares estadounidenses en contra del régimen talibán en Afganistán. Sin embargo, las fisuras dentro de la relación trasatlántica comenzaron a surgir a partir de 2002, cuando la administración de Bush declaró su determinación en comenzar un ataque unilateral en contra de Irak para derrocar el régimen de Sadam Hussein y destruir sus armas de destrucción masiva.

La crisis de Irak dividió a los gobiernos dentro de la UE en materia de seguridad y defensa: por un lado, había un grupo liderado por España y Gran Bretaña, el cual apoyó las acciones militares realizadas por Estados Unidos en Irak; por otra parte, estaba el grupo liderado por Alemania y Francia, el cual estaba en oposición a la invasión militar en territorio iraquí.

La “Carta de los ocho” fue un claro ejemplo de aquella división de intereses europeos, restando credibilidad a la consecución de una sola posición dentro de la UE frente a la crisis desatada. Se consolidaron dos frentes antagónicos, de los cuales España fue participé del grupo signatario de la carta en apoyo a las acciones bélicas

¹⁴³ La carta estaba firmada por Aznar y los primeros ministros de Reino Unido (Tony Blair), Italia (Silvio Berlusconi), Portugal (Durão Barroso), Hungría (Peter Medgyesy), Polonia (Leszek Miller), Dinamarca (Anders Fogh Rasmussen) y República Checa (Vaclav Havel). s/a, “Aznar y otros siete líderes europeos firman una carta de apoyo a Bush frente a Irak” [en línea], *El mundo*, 30 de enero de 2003, Dirección URL: <http://www.elmundo.es/elmundo/2003/01/30/internacional/1043888957.html>, [consulta: 19 de abril de 2014].

de Estados Unidos en Irak; en contra se localizaba Alemania y Francia oponiéndose a una solución armada para el derrocamiento del régimen de Hussein.

El canciller de Alemania, Gerhard Schröder, anunció la oposición de su gobierno a las políticas estadounidenses en 2002, cuando describió que la invasión al territorio iraquí representaba una aventura que podría destruir la alianza internacional en contra del terrorismo, y que dicha invasión, sólo representaba los intereses del gobierno de Bush. Por otra parte, el presidente de Francia, Jacques Chirac, y otros funcionarios fueron en un principio ambivalentes en su respuesta a la crisis desatada, indicando que el gobierno francés podría unirse a la intervención militar si el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas determinaba que Irak poseía armas de destrucción masiva. Posteriormente, Francia se unió a las réplicas alemanas, condenando la determinación estadounidense de un ataque preventivo en territorio iraquí¹⁴⁴.

Como consecuencia de esta división de intereses dentro de la UE y el cambio en el modelo de la política exterior de España, Aznar tuvo diversos desencuentros diplomáticos con sus similares de Alemania y Francia, Schröder y Chirac, en distintos temas cruciales para el gobierno popular. España aprovechaba la oportunidad para desligarse de los intereses en materia de seguridad y defensa del eje articulador de la UE (el cual había sido un referente tradicional para la toma de decisiones del gobierno español en dicha materia), ya que no garantizaban los intereses predominantes de la administración de Aznar.

Desde ese planteamiento, los desencuentros diplomáticos con esos dos países se materializaron el 11 de febrero de 2003, en la Cumbre hispano-alemana de Lanzarote¹⁴⁵ y, el 27 de febrero de 2003, en la visita de Aznar al presidente francés, Chirac¹⁴⁶ donde se mostraron posiciones opuestas a la guerra de Irak. Asimismo,

¹⁴⁴ Mary Buckley y Robert Singh, *The Bush Doctrine and the war on terrorism: global responses, global consequences*, New York, Routledge, 2006, p. 36.

¹⁴⁵ En la XVII Cumbre hispano-alemana de Lanzarote, José María Aznar y Gerhard Schröder han constatado sus discrepancias en torno al papel de los inspectores de la ONU en Irak, mencionando el primero que el problema no es la carencia de medios de inspección, sino la falta de voluntad de desarme iraquí, además de indicar que una construcción europea contrapuesta a Estados Unidos no sería del todo conveniente. Fernández, Ernesto, "Aznar y Schröder subrayan sus diferencias sobre el trabajo de los inspectores de la ONU en Irak" [en línea], *El mundo*, 12 de febrero de 2003, Dirección URL: <http://www.elmundo.es/elmundo/2003/02/11/espana/1044997548.html>, [consulta: 17 de abril de 2014].

¹⁴⁶ El presidente de Francia, Jacques Chirac, reiteró a José María Aznar la ausencia de motivos para votar una resolución sobre la guerra en Irak, además evocó un acercamiento entre Reino

dichos desencuentros se hicieron presentes en otras visitas diplomáticas con en el encuentro en Quintos de Mora, el 11 de septiembre de 2003, entre Chirac y Aznar, y en Berlín, el 1 de octubre, entre Schröder y Aznar. Asimismo, hubo oposiciones políticas, entre España y el eje franco-alemán, en la Convención sobre el Futuro de Europa y, más tarde, en la Conferencia Intergubernamental encargada de dar forma definitiva a la Constitución Europea¹⁴⁷.

España ya no estaba dispuesta a vivir bajo la sombra de los intereses estratégicos del eje franco-alemán y quedar en la periferia de la UE, y todo ello a partir de su ampliación hacia Europa del Este. Cabe recordar el choque de intereses geoestratégicos presenciados entre España y Francia con respecto a la crisis de Perejil, donde el segundo apoyó políticamente a Marruecos, evidenciando la falta de consenso en cuestiones de seguridad y defensa dentro de la UE. Aznar, claramente, descalificó el liderazgo franco-alemán obstruyendo los principios de consenso para la generación de acuerdos europeos, mermando la credibilidad del gobierno español en un principio, y posteriormente, de la UE. Por el contrario, buscó priorizar sus relaciones con Gran Bretaña e Italia, así como los nuevos miembros de la UE, partidarios de la intervención militar estadounidense en Irak, lo que conllevaría un reforzamiento en el vínculo trasatlántico y en el apoyo para llevar adelante una política europea, fuera del eje franco-alemán.

2.5. Las repercusiones de la política exterior de José María Aznar en el contexto nacional

Como ya se ha mencionado, la política exterior de España en materia de seguridad y defensa, durante la segunda administración de Aznar, supuso un viraje en los principios fundamentales de los intereses españoles establecidos a partir de la transición a la democracia. Esta nueva definición de intereses y de identidad internacional de España no fue aceptada, en principio, por el principal partido político

Unido y España, por un lado, y Francia y Alemania, de otro, a la hora de formular propuestas sobre el futuro de Europa. Joaquín Prieto, "Aznar y Chirac chocan en público sobre la crisis de Irak en su reunión de París" [en línea], *El País*, 27 de febrero de 2003, Dirección URL: http://elpais.com/diario/2003/02/27/internacional/1046300404_850215.html, [consulta: 17 de abril de 2014].

¹⁴⁷ Celestino del Arenal, *Política exterior de España y relaciones con América Latina: iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española*, op. cit., p. 356.

de la oposición, el PSOE, el cual acusó al gobierno del PP de haber roto el consenso en la política exterior.

El disgusto creció debido a las acciones exteriores realizadas por la administración de Aznar (sobre todo, la participación militar española en la guerra de Irak), las cuales se definían a partir de la alineación a los establecimientos de la política exterior de Estados Unidos, dejando de lado el principio europeísta y multilateralista que había caracterizado a la España democrática. Igualmente, la opinión pública española estuvo en contra de los dictámenes establecidos por el gobierno popular.

Las nuevas prioridades de Aznar se empezaron a entrever: la alianza con el Reino Unido e Italia, además de los nuevos miembros del este de Europa en el seno de la UE; la defensa a ultranza de los intereses nacionales frente a los intereses europeos; y la alianza estratégica con Estados Unidos. Y a su vez, estas prioridades se vieron reforzadas por la inicial etapa de euroescepticismo, debido a la crisis del liderazgo franco-alemán y al fracaso de las reformas Niza¹⁴⁸.

De esta forma finalizaba la administración de Aznar, que si bien el contexto internacional supuso un cambio de prioridades en la política exterior española, dentro del contexto nacional esto no fue bien visto ante los ojos de la sociedad española. Así, la divergencia de opiniones dentro de España se agudizó con los atentados terroristas en Madrid del 11 de marzo de 2004 (11-M), a tres días de las elecciones generales.

2.5.1. Ruptura del consenso entre las principales fuerzas políticas y la opinión pública española

Una característica principal de la administración de Aznar fue a ruptura del consenso entre las principales fuerzas políticas en España, en el periodo de 2002 a 2004. Se articula una nueva política exterior sin plantearse el principio inspirador de la búsqueda de consenso con los principales partidos políticos con representación parlamentaria, además de un distanciamiento de esta política con la opinión pública

¹⁴⁸ Albert Aixalà i Blanch, "La política exterior española ante los retos de su politización: del consenso a la legitimidad" [en línea], *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 69, mayo 2005, p. 95, Dirección URL: <http://www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/28422/28256>, [consulta: 6 de mayo de 2014].

española, la cual abrumadoramente no compartía los nuevos planteamientos estratégicos de España.

Sin duda alguna, el PP y el PSOE tienen dos visiones distintas de las relaciones internacionales y de los intereses españoles. La opción estratégica del PP es proyectar a “España en el mundo”, pretendiendo que el país tenga una política exterior global, más allá de la PESC y la PESD; mientras el PSOE prioriza situar España “en el corazón de Europa”, proponiendo que el país contribuya a incrementar el peso de Europa en el mundo¹⁴⁹. De ahí que tuvieron desencuentros políticos para la conformación de un consenso al interior del país en la formulación de la política exterior en materia de seguridad y defensa. El PP actuó acorde a la coyuntura internacional, mientras que el PSOE defendía a ultranza las bases de la política exterior de España a partir de la transición.

Con respecto a la opinión pública, el giro en la política exterior fue rechazado en un primer momento. Las diferencias entre la administración de Aznar y la opinión pública comenzaron con el anuncio, por parte del presidente español, de apoyar la intervención militar estadounidense en Irak, aunque no tuviese el respaldo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Este asunto se percibió como una adhesión incondicional al presidente George W. Bush, ante una guerra que se calificó como injusta e injustificada.

Según el Barómetro del Real Instituto Elcano, en febrero de 2003, el 93% de los españoles rechazaron la invasión a Irak sin la aprobación de Naciones Unidas, y un 64% la rechazaron incluso con dicho apoyo, uno de los mayores índices de rechazo en toda Europa. Tras la intervención, en mayo de 2003, el 77% juzgó ilegítimo que un país que se considere amenazado ataque a otro sin respaldo de los organismos internacionales¹⁵⁰.

Más aún, el 11-M afectó de manera negativa la opinión pública con respecto a la puesta en práctica de la política exterior en materia de seguridad y defensa del segundo gobierno popular de Aznar. Debido a que la sociedad española no supondría estar dispuesta a asumir costes humanos, políticos y económicos con la adopción de dicho modelo de política.

¹⁴⁹ *Idem.*

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 97.

2.5.2 Los atentados terroristas del 11-M

En vísperas de las elecciones presidenciales en 2004¹⁵¹, un hecho contundente marcó la transición del poder en España y afectó de manera circunstancial al PP, representado por José María Aznar en la presidencia. Dicho acontecimiento fue el atentado terrorista que se presenció en Madrid, el 11 de marzo de 2004. Los atentados terroristas del 11-M consistieron en la explosión de bombas en cuatro trenes de cercanía en la estación de Atocha en Madrid, causando 192 muertos y 1824 heridos. En un principio, el gobierno Aznar atribuyó la autoría de los atentados a ETA, y tardó en reconocer la de Al Qaeda, que ya había sido reivindicada¹⁵².

El hecho de que los atentados fueran obra de terroristas islamistas era otro elemento inédito para la sociedad española y europea, con implicaciones electorales muy distintas de haberse tratado de un atentado de ETA, tal y como rápidamente manifestaron todos los analistas de información de los medios de comunicación en la víspera electoral.

La autoría de ETA beneficiaría al PP y Aznar por los evidentes logros conseguidos en la lucha contra el terrorismo y la aplicación de nuevas estrategias para mitigar dicha amenaza; si, por el contrario, fuera obra de grupos islamitas, la responsabilidad de las muertes recaería sobre el gobierno en turno por el apoyo otorgado a las acciones exteriores militares de Estados Unidos, con una clara oposición de las fuerzas políticas y la opinión pública¹⁵³.

Este suceso trajo consigo una decisión determinante por parte del electorado, votar por el PSOE, el cual representaba el regreso a las bases de la política exterior española y la normalización de las relaciones bilaterales con el eje franco-alemán. La opinión pública vinculó la participación de las Fuerzas Armadas españolas en la guerra de Irak con el 11-M, por lo que dicho acontecimiento tuvo que ver con los

¹⁵¹ Pese al rechazo social generalizado sobre la guerra en Irak, el conjunto de encuestas preelectorales de 2004 no mostraba que se fuera a producir un castigo determinante en las elecciones generales del 14 de marzo de ese mismo año. Apuntalando la victoria del PP sobre el PSOE. Javier Ignacio García, *op. cit.*, p. 107.

¹⁵² Catherine Delamarre-Sallar, *Manuel de civilisation espagnole et latino-américaine* [en línea], Francia, Bréal, 3ra edición, 2008, p.43, Dirección URL: http://books.google.com.mx/books?id=0y28O-vxgUQC&ei=qtuXUJ_1ElbmygTKplGoDg, [consulta: 7 mayo de 2014].

¹⁵³ Narciso Michavila, "Guerra, terrorismo y elecciones: incidencia electoral de los atentados islamistas en Madrid" [en línea], *Real Instituto Elcano*, 10 de marzo de 2005, p.5, Dirección URL: <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/180/Michavilapdf.pdf>, [consulta: 9 de mayo de 2014].

resultados electorales del 14 de marzo de 2004, ganando de esta forma José Luis Rodríguez Zapatero, representante oficial del PSOE.

Los resultados electorales ponían fin al giro en la política exterior que Aznar había producido, basado en un modelo asociado de manera primordial con Estados Unidos en cuestiones de seguridad y defensa, dejando de lado los establecimientos del eje franco-alemán, como parte de las prioridades de su administración resultantes del contexto histórico desatado a partir de 11-S.

3. La política exterior de España en materia de seguridad y defensa durante las administraciones de José Luis Rodríguez Zapatero

Con la llegada de José Luis Rodríguez Zapatero al gobierno español, el modelo de política exterior en materia de seguridad y defensa que José María Aznar utilizó durante su segunda administración sufrió modificaciones, las cuales tenían como objetivo regresar a las bases y a los principios resultantes de la misma a partir de la transición a la democracia. Dichos principios de la política exterior española se caracterizan por garantizar la integridad territorial e institucional, la defensa y la promoción de la democracia y de los derechos humanos, además de contribuir a la estabilidad nacional, regional e internacional. Asimismo se busca la proyección de dicha estabilidad a través de la OTAN y de la UE, fortaleciendo los lazos de cooperación basados en el multilateralismo y el derecho internacional.

Durante la primera administración de Zapatero (2004-2008), sus acciones estuvieron dirigidas a hacer lo opuesto que había realizado su antecesor durante su última etapa como presidente español. Ello debido al rechazo de las tácticas y estrategias de la política exterior de Aznar materializadas en el apoyo de España a la política militar unilateral de Bush, la participación militar española en la guerra de Irak y los desacuerdos existentes en política exterior con los principales miembros de la Unión Europea (Alemania y Francia). Además de la existencia de un acontecimiento que simbolizó una consecuencia negativa proveniente del apoyo brindado por Aznar a la guerra contra el terrorismo propiciada por Bush, el 11-M.

En este sentido, el modelo de política exterior de Zapatero supuso un giro radical con respecto al utilizado por Aznar, ilustrando dos visiones contrapuestas entre el PP y el PSOE con respecto a la posición y el papel internacional de España. De esta forma trató de responder a los retos provenientes del escenario internacional desatado posteriormente al 11-S y al 11-M, planteando como una de sus principales prioridades la lucha contra el terrorismo, sea ETA o Al Qaeda, aunque utilizando diferentes estrategias político-militares a las manipuladas por Aznar.

Así, al principio de su primera administración llevó a cabo una serie de acciones que materializaron lo ya expuesto como la normalización de las relaciones bilaterales con Francia y Alemania, la búsqueda del multilateralismo en las relaciones internacionales a través de la "Alianza de Civilizaciones" y el retiro de las tropas

militares españolas de la Guerra de Irak. Esta última acción repercutió en una crisis bilateral con Estados Unidos y con el presidente George W. Bush, el cual se reelegiría para el mismo cargo a finales del 2004. Además, otro acontecimiento que tornó inapropiado el medio internacional para los fines y objetivos de la administración de Zapatero fue el “no” de Francia y Holanda a los referendos sobre el tratado constitucional que España había aceptado. Así, hubo una disminución del elevado perfil político inicial que mostró Zapatero al final de su primera administración. Por ello, prevaleció un pragmatismo político ejemplificado con el aumento de tropas militares españolas en Afganistán, en lugar de llevar a cabo una retirada militar como se realizó en Irak, que hubiese sido más coherente con las inclinaciones de su administración.

Una vez ganadas las elecciones generales del 9 de marzo de 2008, su segunda administración (2008-2011) se caracterizó por tratar de buscar nuevamente el protagonismo en materia de política exterior bajo una perspectiva multilateral en cuestiones de seguridad y defensa, tal fue el caso de su apoyo otorgado a la Operación *Atalanta* y a la *EUTM Somalia* como parte de las implicaciones que tiene la PESC para España; así como una participación en la misión *UNIFIL* en Líbano. Además, hay un replanteamiento de las cuestiones de seguridad para España y los países miembros de la UE con la aprobación del Tratado de Lisboa, el cual introduce nuevas reformas a partir de la modificación del Tratado de Maastricht. Por otra parte, la llegada del demócrata Barack Obama a la presidencia estadounidense restauró las relaciones bilaterales estables en cuestiones de seguridad y defensa con la administración de Zapatero, superando la crisis bilateral desatada con Bush al cargo. Sin embargo, dentro de esta estabilidad hubo un momento tenso entre ambos países (a pesar del apoyo otorgado en Afganistán) debido a la retirada de las tropas militares españolas de Kosovo, imponiéndose los intereses nacionales a los compromisos contraídos con los aliados regionales en cuanto a una seguridad colectiva.

A pesar de la búsqueda de una mayor proyección de España hacia el mundo, durante la segunda administración de Zapatero el medio internacional se tornó negativo como consecuencia de la crisis económica global desatada en 2008, lo cual afectaría severamente a la economía española. De esta forma, la administración de Zapatero debilitó su capacidad de maniobra y alcance con respecto al protagonismo nacional e internacional buscado en cuestiones de diversa índole.

Sin duda alguna, los cambios existentes en las estrategias político-militares utilizadas por Zapatero se deben a una cuestión de pragmatismo manejado con anterioridad durante la campaña electoral del PSOE, por lo que modificó, de manera superficial y coyuntural, el modelo de política exterior española. Este pragmatismo se observa también en las decisiones tomadas por Zapatero, las cuales estuvieron condicionadas por las repercusiones futuras que tuviesen en la opinión pública y en la política interna, viniendo de la mano, por ejemplo, la retirada abrupta de las tropas militares españolas en Irak y la retirada militar de Kosovo durante su segunda administración. Trató de desmitificar la estrategia unilateral utilizada por el PP para “reparar y reformar” la acción internacional de España en materia de seguridad y defensa, utilizando las bases tradicionales de la política exterior.

A pesar de la modificación existente en el modelo de política exterior propiciada por la administración de Zapatero, lo cual implicó cambios en las estrategias y en la ejecución de las mismas, se observa un mayor grado de continuidad en la búsqueda de los fines y objetivos esenciales para la seguridad y defensa del Estado español, establecidos durante las administraciones de Aznar. De esta forma, Zapatero retomará los intereses nacionales vitales y estratégicos para el mantenimiento de la seguridad y la defensa de España establecidos en el Libro Blanco de la Defensa y en la RED de 2003, para plasmarlos en dos documentos que serán parte fundamental de su modelo de política exterior, la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional y la Estrategia Española de Seguridad de 2011.

3.1. La transición en el poder y el retorno a las bases de la política exterior española

El triunfo electoral del PSOE, el 14 de marzo de 2004, marcó un regreso a las bases y los principios de la política exterior de España, los cuales surgieron a partir de la transición a la democracia (posteriormente al término del régimen de Franco). José Luis Rodríguez Zapatero marcó un cambio relevante con respecto a la política exterior en materia de seguridad y defensa desarrollada por Aznar durante su segunda administración, modificando el papel que había tenido España sobre las principales

coordinadas de acción exterior posterior al 11-S y reconciliando su política exterior con los principales socios europeos.

La política exterior de Aznar no fue del todo aceptada por parte de la oposición política y la opinión pública española. Los atentados terroristas del 11-M, el rechazo a la relación privilegiada del gobierno español con la administración de George W. Bush y la participación de las Fuerzas Armadas españolas en la guerra de Irak, fueron motivos contundentes para que el PSOE ganara las elecciones generales sobre el PP y su candidato, Mariano Rajoy, el 14 de marzo de 2004.

Por ello, a comienzos de la administración de Zapatero, y también durante su campaña electoral, retomó los principios y prioridades que definían el modelo de política exterior de España resultante de su transición a la democracia. Sin embargo, su gobierno se encontró inmerso en un contexto histórico en donde surgieron nuevos retos en materia de seguridad y defensa para los españoles provenientes del 11-S y del 11-M. De esta forma, la lucha contra el terrorismo internacional, sea ETA o Al Qaeda, fue una de las principales prioridades para la administración de Zapatero, utilizando estrategias políticas distintas a las utilizadas por Aznar en su segundo gobierno.

En este sentido, el proyecto de política exterior en materia de seguridad y defensa de Zapatero supuso un cambio rotundo en los establecimientos y en las estrategias político-militares del modelo de dicha política utilizado por el gobierno popular a partir del 11-S. Si bien, la segunda administración de Aznar representó un giro radical en torno a la formulación de la política exterior, el nuevo gobierno socialista de Zapatero volvió a retomar, de forma sustancial, el modelo de dicha política que tradicionalmente había caracterizado a la España democrática.

De acuerdo con Celestino del Arenal, la política exterior de Zapatero en materia de seguridad y defensa tuvo como principales características, algunas de ellas contrapuestas al modelo utilizado por Aznar, las siguientes¹⁵⁴: en primer lugar, la afirmación de la necesidad del consenso con las principales fuerzas parlamentarias como base de la política exterior, entendida como política de Estado, que en sus líneas maestras debe estar por encima de los avatares políticos y la alternancia en el gobierno; la legitimidad de la política exterior, la cual se trató de realizar durante las

¹⁵⁴ Celestino del Arenal, *Política exterior de España y relaciones con América Latina: iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española*, op. cit., pp. 403-406.

administraciones gubernamentales de Zapatero, entendida como el apoyo mayoritario de la ciudadanía, así como del parlamento y su participación activa en la toma de decisiones; la tercera característica es el “europeísmo”, concibiendo a la dimensión europea esencial y primordial de la política exterior de España frente al proyecto de Aznar que priorizaba la relación trasatlántica con Estados Unidos; otra característica fue el reconocimiento de la importancia de la relación bilateral con Estados Unidos y la necesidad de mantener excelentes relaciones, dada su condición de aliados, sin supeditar los intereses españoles a los estadounidenses; y por último, el modelo de política exterior puesto en marcha por el gobierno socialista se caracterizó por la defensa del multilateralismo en cuestiones de seguridad y defensa colectiva, la apuesta por las Naciones Unidas y por la primacía del derecho internacional.

Al principio, la búsqueda del consenso parte de Zapatero con el PP se vio afectada por las decisiones tomadas de su administración en cuanto al retiro de las Fuerzas Armadas españolas de la Guerra de Irak, lo que afectaría el seguidismo buscado por parte de Aznar con la política exterior de Bush. El PP mantendría su posición inalterable con respecto a dicha guerra y a las estrategias políticas profesadas por Aznar durante su última administración.

Con relación al “europeísmo”, durante los gobiernos de Zapatero se buscó concebir la dimensión europea como el principal eje de la política exterior en materia de seguridad y defensa de España, ya que dicha dimensión había sido la base fundamental de las coordenadas de acción de los gobiernos españoles a partir de la transición a la democracia. Se trató de un proyecto que buscó priorizar las relaciones con los miembros de la UE, principalmente con el eje franco-alemán, reconciliando la política exterior de España, cosa que Aznar había dejado de lado en el sentido de priorizar por encima de los valores europeos la relación trasatlántica con Bush.

Asimismo, la relación bilateral de España con Estados Unidos se halló en un medio internacional adverso ya que uno de los principales propósitos de la administración de Zapatero fue modificar los intereses españoles en cuestiones de seguridad y defensa con respecto a los intereses de la administración de Bush, sin embargo, este último se reelegiría en su puesto como presidente estadounidense, el 20 de enero de 2005, para una segunda administración la cual terminaría a finales de 2009. Ello supuso una serie de desencuentros diplomáticos con Estados Unidos, diferenciando las posturas políticas de ambos presidentes. No es sino hasta la llegada

del demócrata Barack Obama, el 20 de enero de 2009, cuando Zapatero tendrá una relación presidencial más cercana que con Bush.

Por otra parte, el resguardo del multilateralismo en cuestiones de seguridad y defensa significaba regresar a esa imagen que identificaba a la política exterior española a finales de los años setenta, buscando el prestigio internacional ya perdido por las acciones de Aznar, lo que se tradujo en relaciones bilaterales estables con los principales socios en el medio internacional.

3.2. Los intereses y las estrategias de seguridad y defensa nacional del gobierno socialista

Como ya se mencionó en los capítulos anteriores, el establecimiento de las estrategias en materia de seguridad y defensa permite al gobierno español buscar de manera ordenada la obtención de los fines y objetivos establecidos por el mismo en su política exterior, facultando la planificación y la adecuación de acciones necesarias para el cumplimiento de ellos.

Existe un cambio insistente en dichas estrategias debido a la dinámica constante del medio nacional e internacional, por lo que habrá distintos documentos estratégicos que replanteen el actuar de España para el mantenimiento de los intereses de seguridad y defensa nacional. Hay ejemplos de dicha evolución como lo es la adaptación de las estructuras del Ministerio de Defensa a los cambios surgidos en el medio internacional y nacional, así como una modernización de las Fuerzas Armadas de España para una mayor presencia internacional.

Cabe destacar que el modelo de política exterior de España en materia de seguridad y defensa se ha ido modelando y delimitando mediante leyes orgánicas, revisiones de defensa, la cooperación multilateral y las directivas de defensa nacional¹⁵⁵. Por ello, durante los gobiernos socialistas de José Luis Rodríguez

¹⁵⁵ Las directivas de defensa nacional son documentos pragmáticos que enmarcan las líneas generales y las directrices de actuación que afectan a los objetivos y estrategias de la defensa. Permiten a los responsables de la defensa adaptar contenidos orgánicos a los cambios y enunciar las estrategias de adaptación oportunas, sin embargo, no se han visto acompañadas de mayor trascendencia práctica por el incumplimiento de los compromisos que se enuncian. Han tenido un efecto más formal de planificación que material de resultados en la acción gubernamental. Félix Arteaga Martín y Enrique Fojón Lagoa, *El planteamiento de la política de defensa y seguridad en España*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2007, p. 364.

Zapatero hubo determinados documentos estratégicos que mostraron los intereses de seguridad y defensa nacional de su administración, tratando de evadir las acciones belicistas que llevó a cabo el gobierno de Aznar (a partir del 11-S, de la mano de Estados Unidos), ya que había significado un desprestigio para la política exterior de España tanto a nivel nacional como internacional.

Uno de los principales documentos se anunció al inicio de su primera administración. Justamente, con la publicación de la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional, el 17 de noviembre del mismo año, se inicia un proceso de reformas y reestructuración en la parte estratégica de la política exterior de España en materia de seguridad y defensa. Con ella se daba paso a una serie de reformas legales y organizativas de la defensa y las Fuerzas Armadas españolas, buscando una mayor profesionalización de las mismas y una mayor presencia española en el mundo.

Finalmente, en 2010 se elaboró la “Estrategia Española de Seguridad: una responsabilidad de todos”, la cual fue aprobada por el Consejo de Ministros el 24 de junio de 2011. Fue la primera vez que España contaba con un documento estratégico de gran envergadura, cuya elaboración coincidía con la de documentos similares utilizados por Estados Unidos, Reino Unido y Francia. Tanto la Ley Orgánica 5/2005 como la Estrategia Española de Seguridad plasmaron los intereses y objetivos de las administraciones de Zapatero y determinaron su forma de actuar en el exterior.

3.2.1. La Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional

La política exterior actual de España, en materia de seguridad y defensa, ha sido el resultado de la evolución de los elementos legislativos y políticos a partir de la aprobación de la Constitución Política de España de 1978 y de la posterior participación española en las principales organizaciones internacionales del mantenimiento de la seguridad y la defensa occidental, la OTAN y la UE.

Dentro de la Constitución no se menciona la política de seguridad y defensa específicamente, siendo poco clara en relación a dichos temas. Como se detalló en el primer capítulo de esta tesis, dentro de ella sólo se alude que la seguridad y defensa es una competencia exclusiva del Estado (art. 149) y que su dirección estará a cargo

del gobierno (art. 97). No obstante, en el apartado II del art. 8 constitucional, se dictamina que una ley orgánica es la que regula las bases de la organización militar para la seguridad y la defensa nacional conforme a los principios de la Constitución.

Siendo así, la Ley Orgánica 6/1980, modificada por la Ley Orgánica 1/1986, desarrolló una concepción de seguridad y defensa nacional a partir de los parámetros conceptuales del contexto histórico de aquella época¹⁵⁶. Dicha ley fue referente para la organización de casi dos décadas de las Fuerzas Armadas de España, sin embargo, no contempló en su articulado aspectos trascendentes para la situación española posterior al 11-S y el 11-M, sin mencionar además un aspecto relevante como lo era el sustentar una mayor presencia de las tropas españolas en el exterior para el mantenimiento de la seguridad y defensa nacional.

Durante la primera administración de Zapatero se observó una serie de profundos cambios en el medio nacional e internacional, con una mayor interdependencia en materia de seguridad y defensa con otros Estados, así como la aparición de nuevos riesgos y amenazas en la agenda global. De esta forma, la adopción de una mayor profesionalización de las Fuerzas Armadas y una mayor presencia militar de España en el medio internacional fueron elementos clave que dieron paso a la publicación de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional (LODN).

Por lo que se refiere a la política de defensa de España, la LODN establece en su artículo 2 la finalidad de ésta que es:

[...] la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en ésta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España¹⁵⁷.

¹⁵⁶ Jesús de Miguel Sebastián, "Quiénes somos" en Ministerio de Defensa, *Modelo español de defensa y seguridad*, Madrid, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CSEDN), 2007, p. 26.

¹⁵⁷ Ministerio de Defensa, *Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional* [en línea], Madrid, 18 de noviembre de 2005, núm. 276, Dirección URL: <http://www.defensa.gob.es/en/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL-Ley5-2005DefensaNacional.pdf>, [consulta: 30 de mayo de 2014].

De la misma forma, la LODN incorpora dentro de la exposición de motivos la concepción de una seguridad y defensa colectiva como resultado de una creciente interdependencia con los Estados parte de la sociedad internacional:

En el ámbito de la seguridad y la defensa, la interdependencia entre los Estados es considerable, por lo que éstos se agrupan en organizaciones que fomentan, desarrollan e incrementan los niveles de estabilidad [...]. Nuestra estrategia debe fundamentarse en un sistema multilateral de acciones e iniciativas, basado en el reconocimiento que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tiene la responsabilidad fundamental en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales¹⁵⁸.

Se plasma el interés de mantener el multilateralismo en cuestiones de seguridad y defensa, un fin que ha identificado a la política exterior de España, otorgando la jurisdicción al Consejo de Seguridad para determinar la necesidad de la participación de las tropas militares españolas en conflictos regionales que no necesariamente afecten al interés y a la seguridad nacional española. Cuestión que no fue tomada en cuenta por parte de Aznar cuando decidió apoyar con efectivos militares a la causa estadounidense en la Guerra de Irak, un conflicto armado que inició sin la aprobación rotunda de Naciones Unidas.

A diferencia de la Ley Orgánica 1/1986 en la que las Fuerzas Armadas se les asignaba como única misión la recogida en el artículo 8 de la Constitución de “garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional”, la LODN marca además, dentro de su artículo 15, otras tres misiones relacionadas con la seguridad y defensa de España: la ejecución de los compromisos militares internacionales; el mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria; y la evacuación de residentes españoles en peligro en el extranjero¹⁵⁹.

Las operaciones militares de estas misiones pueden suponer, de acuerdo al artículo 16 de la LODN, tanto en territorio nacional como en el exterior, acciones de prevención de conflictos o disuasión, mantenimiento de la paz, actuaciones en

¹⁵⁸ *Idem.*

¹⁵⁹ Jesús de Miguel Sebastián, *op. cit.*, p. 28.

situaciones de crisis y, en su caso, de respuesta a la agresión¹⁶⁰. Particularmente, hace alusión a la colaboración de las Fuerzas Armadas en operaciones de mantenimiento de la paz y la estabilización internacional, de acuerdo a los compromisos contraídos por parte de España con sus socios dentro de organismos internacionales, además de proporcionar apoyo logístico y militar a los Cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha contra el terrorismo.

A partir de estos establecimientos, la actividad militar pretende proteger los intereses nacionales mediante la combinación de acciones de cooperación y coerción al exterior del territorio español, respondiendo a riesgos y amenazas de cualquier índole. No obstante, lo que hace la LODN al definir las misiones y operaciones de las Fuerzas Armadas en su articulado es acopiar los intereses nacionales básicos para el mantenimiento de la seguridad nacional plasmados en la RED de 2003¹⁶¹, teniendo como guía los establecimientos estipulados en dicho documento estratégico.

Ahora bien, a lo largo del documento se busca regular una mayor participación de las Fuerzas Armadas de España, que es uno de los objetivos principales que se buscan durante las administraciones de Zapatero. La LODN amplía las funciones del ejército más allá del concepto tradicional de defensa que manejaba la ley orgánica anterior. Y para ello además se establecen condiciones, en su artículo 19, para la participación directa de las Fuerzas Armadas en misiones en el exterior que no están directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional: que se realicen por petición expresa del gobierno del Estado en cuyo territorio se desarrollen las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o por organizaciones internacionales en las que España forma parte (OTAN y UE); que cumplan con los fines humanitarios, de estabilización o de mantenimiento de la paz previstos en las organizaciones mencionadas; y misiones que sean conformes con la

¹⁶⁰ Ministerio de Defensa, *Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional*, op. cit.

¹⁶¹ Como ya se mencionó en el capítulo anterior, la RED hace una división de intereses de seguridad nacional en tres bloques: vitales, estratégicos y otros intereses de seguridad. De todos ellos, los más destacables que se utilizan en la LODN son: la soberanía, la independencia, la integridad territorial, el ordenamiento constitucional, la estabilidad internacional, garantizar la libertad y prosperidad de los españoles, la proyección de estabilidad regional a través de la OTAN y de la Unión Europea, la estabilidad regional en el norte de África y el Mediterráneo, la libertad de intercambios comerciales y de comunicaciones y asegurar el suministro de los recursos básicos.

Carta de las Naciones Unidas y que no vulneren los principios del derecho internacional¹⁶².

No obstante, las Fuerzas Armadas de España han participado en misiones militares fuera del territorio nacional desde la década de los años noventa, estableciendo su regulación jurídica hasta 2005. Por ello, es cierto que la inexistencia de la LODN no hubiese sido un obstáculo para que se llevaran a cabo dichas misiones, sin embargo, fue conveniente que se amparara la participación de las Fuerzas Armadas españolas por una norma de rango legal, de manera que el gobierno pueda justificar sus acciones militares en el exterior a partir de instrumentos jurídicos que plasmen los principales intereses nacionales de seguridad y defensa a proteger. De esta forma, se observa una mayor preocupación en torno a la legalidad de la participación militar de España, buscando no vulnerar los principios del derecho internacional y las estipulaciones emanadas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Ello es una característica que Zapatero buscó plasmar dentro de su política exterior.

A pesar de la búsqueda de una regulación jurídica y el respeto al derecho internacional, la LODN no muestra una renuncia expresa al uso de la fuerza militar y a la guerra como una forma de resolución de conflictos internacionales. Además, mantiene una de las estrategias planteadas durante la administración de Aznar que es la utilización de operaciones militares con fines preventivos y de disuasión. Se adecuan dichas estrategias a las planteadas por Zapatero, utilizándolas dentro de una política exterior en materia de seguridad y defensa pragmática.

3.2.2. La Estrategia Española de Seguridad: una responsabilidad de todos

A partir de una segunda victoria consecutiva por parte del PSOE en las elecciones generales, el 9 de marzo de 2008, José Luis Rodríguez Zapatero se reelegía como presidente de España, asumiendo las estrategias derivadas de su administración anterior. De esta forma, el presidente sancionó la Directiva de Defensa Nacional 1/2008 la cual estableció el mandato de colaborar para la elaboración de una estrategia de seguridad nacional que englobase los intereses y objetivos, además de

¹⁶² *Idem.*

medidas organizativas y presupuestarias, que guiasen la política exterior de España en materia de seguridad y defensa a mediano plazo.

Posteriormente, la “Estrategia Española de Seguridad: una responsabilidad de todos” (EES), fue avalada por el Consejo de Ministros el 24 de junio de 2011, posteriormente a la aprobación del Tratado de Lisboa. La EES fue el primer documento estratégico de este tipo que se realizó en España, buscando poner en marcha el modelo de política exterior en materia de seguridad y defensa de la administración de Zapatero. Este documento es equiparable a los redactados en Estados Unidos, Reino Unido o Francia, siendo uno de los documentos estratégicos recientes que han sido utilizados por los miembros de la sociedad internacional.

A nivel nacional, el proceso de la elaboración de la EES desde el compromiso contraído en 2008 fue complicado. Las rivalidades entre los ministerios dificultaron la redacción de la misma y sólo cuando se tomó la decisión de nombrar a Javier Solana responsable de la redacción del documento el proyecto avanzó seriamente. No obstante, una vez se entregó el borrador a Zapatero en noviembre de 2010, el documento quedó paralizado hasta junio de 2011¹⁶³.

La EES supone un paso hacia adelante con respecto a la política exterior en materia de seguridad y defensa de España. La LODN constituyó un paso relevante en la definición de las líneas de acción exterior, sin embargo, sólo se centra en la regulación de aspectos de organización interna en el ámbito de la defensa y la regulación de intervenciones militares que no dependan de amenazas y riesgos directos a los intereses de seguridad nacional. La EES va más allá en definir las principales líneas de acción exterior en garantía de la seguridad nacional, teniendo una visión integral de la seguridad y la defensa abierta a nuevos retos desatados en el medio internacional. Además, se busca afrontar la existencia de una descoordinación en la estructura organizativa para dar respuesta de manera efectiva a posibles riesgos y amenazas por lo que acerca la responsabilidad al gobierno español.

Dentro de la Estrategia se plantea una visión de seguridad moderna, en la cual se afrontan riesgos y amenazas transversales, interconectadas y transnacionales. Detalla que en un mundo cada vez más interdependiente y en transformación, preservar la seguridad requiere de una coordinación, tanto internacional como interna,

¹⁶³ Javier Ignacio García, *op. cit.*, p. 112.

así como la contribución de la sociedad en su conjunto. Por ello, aboga por un enfoque integral que conciba la seguridad de manera amplia e interdisciplinar, a nivel nacional, europeo e internacional, que pueda responder a los complejos retos los cuales enfrenta España¹⁶⁴. En cuanto a los intereses defendidos por parte de la administración de Zapatero, vuelve a retomar los plasmados en la RED, aludiendo a la división existente entre los intereses de seguridad vitales y los intereses de seguridad estratégicos.

Bajo esta concepción, la EES señaló que la seguridad de España depende de seis conceptos básicos, los cuales son la esencia de la misma estrategia y han innovado el ámbito estratégico de la política exterior española en materia de seguridad y defensa¹⁶⁵: el primero es el enfoque integral, incorporando todas las dimensiones de seguridad, además de converger los objetivos comunes de las múltiples relaciones que existen entre ellas; el segundo es la coordinación, velando por la cooperación y colaboración entre las Administraciones Públicas, las empresas privadas, la sociedad española y las organizaciones sociales para aprovechar los recursos disponibles en el país; el tercero es la eficiencia en el uso de los recursos; el cuarto es la anticipación y la prevención como acciones principales para mitigar riesgos y amenazas a la seguridad nacional; el quinto es la capacidad de resistencia y recuperación frente a amenazas y desafíos imprevisibles, mostrando una adaptación a diversas circunstancias; y por último, la interdependencia responsable aludiendo a la colaboración junto con los socios europeos e internacionales, optando por la creación de mecanismos de gobernanza que fortalezcan los instrumentos multilaterales que garanticen la seguridad.

Con respecto a la visión moderna de seguridad, la EES hace referencia tanto a los riesgos y amenazas del Estado como de los ciudadanos, refiriéndose, sin mencionar directamente, al concepto de seguridad humana. Las amenazas y los potenciadores de riesgo (como se hacen llamar dentro de la estrategia a aquellas situaciones de las cuales una amenaza pudiese incrementarse o reducirse, teniendo

¹⁶⁴ Gobierno de España, *Estrategia Española de Seguridad: una responsabilidad de todos* [en línea], Madrid, 2011, p. 9., Dirección URL:<http://www.lamoncloa.gob.es/nr/rdonlyres/d0d9a8eb-17d0-45a5-adff-46a8af4c2931/0/estrategiaespanoladeseguridad.pdf>, [consulta: 25 de mayo de 2014].

¹⁶⁵ *Ibidem*, pp. 16-17.

como ejemplo a los desequilibrios demográficos, la pobreza y el cambio climático) están influenciados por esta visión de seguridad.

Cabe destacar que los riesgos y amenazas que se establecen en su mayoría dentro de la EES son similares a los que recoge la RED, marcando distintas líneas estratégicas que desarrollen capacidades aptas para responder a cada una de ellas. Se tiene como ejemplo a los conflictos armados, el terrorismo, el crimen organizado, vulnerabilidad energética, proliferación de armas de destrucción masiva, flujos migratorios no controlados y emergencias y catástrofes como pandemias o el cambio climático. También se hace referencia a las ciberamenazas, debido al desarrollo tecnológico procedente de la globalización y de los cambios constantes en el medio internacional. Así como la inseguridad económica y financiera, derivada de la crisis económica que España sufre desde el año 2008¹⁶⁶.

La aprobación tardía de la EES viene acompañada de serias dudas con respecto al avance del gobierno socialista de Zapatero, ya que su administración terminaría a un año de la entrada en vigor de la estrategia. Es normal que este tipo de documentos estratégicos se adopten a principios de una nueva administración, teniendo un contenido programático que permita al gobierno español actuar acorde a lo establecido, sin embargo, éste no fue el caso. Por ello, difícilmente se permitió colocar a la EES en un lugar prioritario para España.

Conjuntamente, a nivel nacional se vivía la peor crisis económica que se afrontaría en comparación de las crisis que se desataron a mediados de los años setenta y noventa. España entró en recesión en el segundo trimestre de 2008 permaneciendo en esa situación que, posteriormente a finales del año 2011, se intensificaría por el aumento de la deuda soberana y de la generalización, en el medio internacional, de un número cada vez mayor de países con problemas económicos. Durante la segunda administración de Zapatero, el deterioro macroeconómico incidió negativamente en la generación de empleo, en las finanzas públicas y en la situación de las entidades financieras españolas¹⁶⁷.

¹⁶⁶ *Ibidem*, pp. 10-13.

¹⁶⁷ La crisis financiera internacional desatada en 2008 precipitó la corrección de los excesos inmobiliarios y de endeudamiento del sector privado en España que caracterizaron la etapa de alto crecimiento que precedió a la recesión. Para mayor información sobre la crisis económica de España véase en Eloísa Ortega y Juan Peñalosa, *Claves de la crisis económica española y retos para crecer en la UEM*, Madrid, Banco de España, Documentos ocasionales, no. 1201, 2012.

A pesar de sus limitantes, la EES da un salto cualitativo con respecto a la política exterior de España en materia de seguridad y defensa, teniendo un carácter integrador de todas las políticas que tienen relación con la seguridad nacional. Así como poseer una visión integral que coordine las funciones de los organismos del Estado, como los Ministerios, las administraciones regionales y municipales; de igual forma busca integrar a la seguridad al sector privado y a las organizaciones civiles.

3.3. Relaciones bilaterales entre España y Estados Unidos

Como ya se ha visto, España apreció un giro rotundo en la formulación de la política exterior, a partir de la toma de decisiones y en la ejecución de estrategias político-militares durante el gobierno popular de José María Aznar. Este giro implicó un estrecho alineamiento a la política exterior de George W. Bush, posteriormente al 11-S, la cual se tornó rígida en cuestiones militares y velaba por acciones preventivas en contra de aquellos riesgos y amenazas a la seguridad nacional estadounidense. Dicho vínculo se apreció reiteradamente en la participación de las Fuerzas Armadas de España en misiones militares lideradas por Estados Unidos.

La participación más criticada por la comunidad internacional y la sociedad española fue la de la Guerra en Irak, considerada como una intervención ilícita, en contra del derecho internacional y del principio multilateral a partir del rechazo a los dictámenes establecidos por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. España, a partir de su participación en la Cumbre de Azores, colaboró en la Guerra con el envío de tropas militares, 1300 españoles, que conformarían la Brigada Plus Ultra.

Posteriormente al 11-M, el PSOE ganó las elecciones generales y al poco tiempo el nuevo presidente, José Luis Rodríguez Zapatero, retiró las tropas españolas en Irak de forma súbita, trastocando la relación bilateral con Estados Unidos que tanto había cuidado el gobierno anterior, lo que produjo una división de intereses con la administración de Bush. Se buscó en principio una normalización de las relaciones diplomáticas basadas en el Convenio para la Cooperación de Defensa de 1988, suponiendo una superación de la relación subordinada que tuvo Aznar frente al gobierno de Bush y regresando a los lazos de cooperación en materia de seguridad y

defensa plasmados con anterioridad, lo que significaba una relación de igualdad y equilibrio.

Sin embargo, dicha acción indignó al gobierno estadounidense por llevarse a cabo repentinamente. Además, con la recomendación de Zapatero hacia terceros países en retirar sus tropas militares de Irak en una conferencia de prensa en Túnez (septiembre de 2004) y su apoyo público hacia el candidato demócrata, John Kerry, durante las elecciones presidenciales estadounidenses de 2004, sirvieron para enfriar aún más la relación diplomática con el reelecto presidente estadounidense George W. Bush provocando que no hubiese la generación de cumbres bilaterales o contactos telefónicos entre los líderes¹⁶⁸. A partir de entonces, las relaciones bilaterales con Estados Unidos estuvieron llenas de desencuentros diplomáticos que evidenciaron la diferencia de intereses sobre cuestiones de seguridad y defensa en el escenario internacional¹⁶⁹, aunque continuaran ciertos compromisos militares contraídos como la misión en Afganistán o la lucha contra el terrorismo.

Zapatero buscó legitimar su modelo de política exterior en materia de seguridad y defensa a partir del cambio en ciertas estrategias que tuvieron resultados negativos para la administración de Aznar y para la reputación internacional de España, buscando el apoyo a sus planteamientos estratégicos dentro y fuera del país, principalmente con sus vitales socios europeos. Ello significó replantear la relación bilateral que poseía España con Estados Unidos en materia de seguridad y defensa, defendiendo la legalidad y el multilateralismo de las actuaciones militares españolas en donde los intereses nacionales de seguridad lo requiriesen.

Consecutivamente, al término de la segunda administración de Bush y con la llegada de Barack Obama a la presidencia de Estados Unidos, el 20 de enero de 2009, las relaciones bilaterales supusieron un cambio en la postura del gobierno socialista. De esta forma, la administración de Zapatero tuvo una situación estratégica distinta a la de Aznar con el devenir del medio internacional incesantemente cambiante.

¹⁶⁸ Esther Barbé y Juan Pablo Soriano, *op. cit.*, p. 125.

¹⁶⁹ Tal fue el caso de la venta de aviones y buques militares por parte de España a Venezuela, así como un mayor protagonismo español en la transición de poder en Cuba, cuestiones que no eran del agrado de la administración de Bush. Empero, los vínculos económicos y sociales de España y Estados Unidos continuaron fortaleciéndose sin que estos fuesen afectados por las diferencias existentes entre ambas administraciones.

Este cambio se distingue por una serie de parámetros diferenciadores y determinantes del nuevo equilibrio de poder internacional: el centro de gravedad de los asuntos mundiales pasa del Atlántico a Asia-Pacífico; Estados Unidos mantiene la superioridad militar, sin embargo, existe un creciente concierto de actores con un importante nivel económico (Estados Unidos, China, la UE, Japón, India, Brasil); se ha producido un debilitamiento alarmante de la preeminencia normativa de Estados Unidos como entendimiento compartido sobre valores, normas, reglas y formas de autoridad, distribución del estatus, prestigio, responsabilidad y privilegios¹⁷⁰.

En este sentido, la segunda administración de Zapatero inició una modificación en su postura inicial hacia Estados Unidos, teniendo en cuenta situaciones latentes como lo fue la disminución de la relevancia española en el seno de la UE y la fragilidad económica que España enfrentaba en ese momento. Con Obama en la presidencia estadounidense, las relaciones bilaterales entre ambos países se normalizaron a su nivel tradicional mostrado a partir de la firma del Convenio para la Cooperación de Defensa en 1988, superando los desencuentros diplomáticos entre Bush y Zapatero. Así, el gobierno de Zapatero contribuía al aumento del número de efectivos militares localizados en Afganistán en apoyo a las estrategias antiterroristas que el gobierno de Barack Obama establecía. Sin embargo, esta reconciliación estuvo acompañada de ciertos inconvenientes en la misma como la insistencia del gobierno español en la retirada de sus tropas militares del conflicto en Kosovo, en marzo de 2009, lo cual iba en contra de ciertos intereses estadounidenses y también europeos, pero favoreciendo los intereses españoles de seguridad nacional.

3.3.1 La retirada de las tropas militares españolas de Irak

Con el triunfo de Zapatero, el nuevo gobierno español había prometido un cambio radical en el modelo de política exterior de Aznar. Un cambio rotundo a la política exterior española alineándola con el eje franco-alemán de la Unión Europea de nuevo. Un ejemplo del cambio de intereses españoles fue la decisión tomada de retirar a las tropas españolas de territorio iraquí. Dicha acción responde a una realidad política que España vive tanto en el nivel internacional, regional y nacional.

¹⁷⁰ David García, *op. cit.*, p. 70.

José Luis Rodríguez Zapatero anunció al inicio de su mandato como presidente de España, el 18 de abril de 2004, el retiro de las tropas militares españolas participantes en la Guerra de Irak. Dicho anuncio lo hizo público el nuevo presidente del gobierno socialista a través de una declaración institucional leída, a las 18.30, en La Moncloa, la primera de su mandato, con la que trató de solemnizar la trascendencia de su decisión política¹⁷¹. El repliegue del contingente español fue una medida que no concluyó con el desalojamiento de la Brigada del Ejército de Tierra Español en Irak, sino también de su arsenal:

Para efectuarlo se envía un Contingente de Apoyo al Repliegue (CONAPRE) de más de 1000 legionarios y especialistas del Mando de Ingenieros encargados de desalojar de forma segura las instalaciones y trasladar a Kuwait el material desplegado. Este contingente relevó a la Brigada el 21 de abril [de 2004] y los últimos 260 soldados españoles de la Brigada 'Plus Ultra II' llegaron a Kuwait el 27 de abril por la tarde, completando así la salida de Irak de toda la Unidad. Los militares españoles finalizaron su presencia en Irak el 27 de mayo de 2007 después de replegar a Kuwait los 85 vehículos blindados, 500 de ruedas, 4 helicópteros y 260 contenedores. Posteriormente se repatriaron a España en tres barcos y dos aviones "Antonov" disolviéndose la unidad el 7 de Agosto. La misión tuvo que lamentar la pérdida de la vida de 11 hombres¹⁷².

La toma de dicha decisión se centró en la adquisición del compromiso durante su campaña electoral en retirar a las tropas españolas de Irak y de la poca probabilidad por parte de la ONU en generar una Resolución que tuviese como propósito contribuir a la lucha de la comunidad internacional contra el terrorismo desde la legalidad internacional¹⁷³. De esta forma, el gobierno socialista busca mostrar el apoyo a la legalidad y a la defensa del multilateralismo sobre el unilateralismo caracterizado durante la administración de Aznar.

La decisión llevada a cabo por el gobierno español se le comunicó, con anterioridad a su publicación, al gobierno de Bush y al resto de los aliados de la

¹⁷¹ Luis R. Aizpeolea, "Zapatero anuncia la retirada de las tropas de Irak en 'el menor tiempo posible'", [en línea], España, El País, 19 de abril de 2004, Dirección URL: http://elpais.com/diario/2004/04/19/espana/1082325601_850215.html, [consulta: 3 de noviembre de 2012]

¹⁷² Luis Feliu Ortega, *op. cit.*, p. 60.

¹⁷³ s/a, "Zapatero anuncia la retirada inmediata de las tropas de Irak ", [en línea], España, El Mundo, 19 de abril de 2004, Dirección URL: <http://www.elmundo.es/elmundo/2004/04/18/espana/1082303152.html> , [consulta: 30 de octubre de 2012].

Coalición adentrados en territorio iraquí, siendo no del agrado del gobierno estadounidense. El ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, le comunicó la decisión tomada de Zapatero al secretario de Estado estadounidense, Colin Powell, y al resto de los aliados. Powell replicó que la decisión le parecía “correcta, pero no feliz”¹⁷⁴. La decisión de Zapatero fue recibida como una traición a los aliados en coalición, sobre todo Estados Unidos, ya que afectaba sus intereses dentro del conflicto, perdiendo el apoyo de un aliado europeo, cuya relevancia radicaba en la importancia geoestratégica de las bases militares estadounidenses en la península ibérica, en términos de su lucha contra el terrorismo, así como la participación de España, a través de la OTAN¹⁷⁵.

La acción llevada a cabo se debió a ciertos factores internos y externos que favorecieron la toma de decisión de Zapatero. La opinión unánime de todas las fuerzas políticas parlamentarias, con la única excepción del Partido Popular, a favor de esa retirada de la Brigada Plus Ultra, unido a la posición absolutamente mayoritaria de la sociedad española en el mismo sentido, reforzaba aún más la oportunidad de dicha decisión¹⁷⁶. Por otra parte, España debía preocuparse por recuperar su papel de Estado relevante ante América Latina, en la UE, además de la ONU, donde había perdido credibilidad. Los atentados del 11-M en España le permitieron ocupar un papel relevante en el seno de la UE, ya que los propios atentados atrajeron la atención de los miembros hacia el país afectado. La UE reconoció el terrorismo como el problema clave de seguridad, pero al mismo tiempo rechazó las acciones utilizadas por Estados Unidos en ese entonces fueran la solución al problema.

¹⁷⁴ Luis R. Aizpeolea, *op. cit.*

¹⁷⁵ Esther Barbé y Juan Pablo Soriano, “En busca de la relación perdida con Estados Unidos o cómo des-iraquizar la relación transatlántica”, en *España en Europa 2004-2008*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, núm. 4, Institut Universitari d'Estudis Europeus. Barcelona, 2008, p. 125.

¹⁷⁶ Celestino del Arenal, *op. cit.*

3.3.2. España en la *International Security Assistance Force* (ISAF)

Cabe recordar que España participó, durante la segunda administración de José María Aznar, de forma directa e indirecta en el conflicto militar desatado en Afganistán posterior a los atentados terroristas del 11-S. En un principio Estados Unidos llevó a cabo una guerra global contra el terrorismo, responsabilizando de los actos cometidos a Al Qaeda, vinculando una relación directa entre el gobierno talibán de Afganistán y dicho grupo terrorista, por lo que emprendió una campaña militar a favor de sus intereses. El 7 de octubre de 2001, la administración de Bush, con el apoyo de Reino Unido, emprendió una ofensiva militar con la creación de la Operación *Enduring Freedom* la cual tuvo como objetivo derrocar al régimen talibán e instaurar un nuevo gobierno salido de las urnas. A pesar de que esta operación no se llevó a cabo bajo el marco de la OTAN, el gobierno de Aznar participó de manera indirecta otorgando un acceso al ejército estadounidense en las bases militares españolas de Morón y Rota.

Posteriormente al derrocamiento del régimen talibán en Afganistán (el 13 de noviembre de 2001), España participó de manera directa en el conflicto militar a partir de la difusión de la Resolución 1386 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la cual creó la *International Security Assistance Force* (ISAF) que tuvo el fin de proporcionar apoyo al nuevo gobierno establecido en Afganistán manteniendo la seguridad en la zona en conflicto. Esta participación directa se materializó en la integración de las Fuerzas Armadas españolas a la ISAF, en enero de 2002.

Con la alternancia de poder en el gobierno español, la participación de España en Afganistán se dividió en dos etapas. La primera se caracterizó por el apoyo otorgado de José María Aznar a la guerra contra el terrorismo, a una alineación diplomática con Estados Unidos y una presencia militar en Afganistán discreta. La segunda etapa abarca las administraciones de José Luis Rodríguez Zapatero, la cual se caracterizó por un acercamiento progresivo, pero estéril, a la administración de Obama y un aumento de las tropas militares. De esta forma se observa un cambio en los objetivos de España sobre su participación militar en la ISAF.

La búsqueda de la ruptura de los objetivos y de las estrategias político-militares del gobierno anterior fue lo fundamental para la política exterior del gobierno socialista, lo que incluía un rechazo implícito a la misión en Afganistán. Sin embargo, hubo varios intereses que llevaron a Zapatero en continuar e incrementar el apoyo

brindado a la ISAF, en vez de llevar a cabo una retirada militar como se realizó en Irak, que hubiese sido más coherente con las inclinaciones de su administración:

En primer lugar, la retirada de Irak y la llamada a la deserción han dejado esa primavera de 2004 a España en un pésimo lugar ante sus aliados, que perciben un Gobierno volátil y poco de fiar; lo cual exigía nuevos o renovados compromisos, muchas veces improvisados, para sostener una confianza menguante. En segundo lugar, la guerra de Afganistán es para el socialista el contrapunto legal a la guerra de Irak, y permite justificar la polémica retirada iraquí con un mayor compromiso en la 'guerra buena' de la izquierda, aprobada por la ONU. En tercer lugar, la reducción de la política a imagen lleva al gobierno a una loca carrera por lograr una foto y un reconocimiento público, primero del denostado Bush y después del admirado Obama, que eleve la imagen de Rodríguez Zapatero¹⁷⁷.

Cuando la administración de Zapatero decide retirar las tropas militares de Irak, accede en cambio con la aprobación de la mayoría del Congreso de Diputados a aumentar el contingente militar en Afganistán. Desde entonces, se ha ido ajustando la presencia española acorde a las necesidades de la zona en conflicto en materia de seguridad y al contexto nacional e internacional de España.

En septiembre de 2004 se envió un contingente adicional al que yacía en Afganistán, de unos 500 militares, al norte del país en Mazar-e-Sarif, con la misión principal de apoyar a los Equipos de Reconstrucción Provincial en el Norte del País durante el proceso electoral. A partir de mayo de 2005, el contingente español se hizo cargo de la Base de Apoyo Avanzada en Herat, al oeste del país, y a partir de agosto, de un Equipo de Reconstrucción Provincial en Qala-i-Naw, en la provincia de Bagdhis¹⁷⁸. El último incremento del contingente se produjo en febrero de 2010, aumentándose con 511 soldados más junto con 40 miembros de la Guardia Civil. En diciembre de 2010, el contingente militar español estaba formado por 1, 477 militares en Afganistán, siendo España es el undécimo contribuyente, que en total superan los 130, 000 militares procedentes de 48 países¹⁷⁹.

¹⁷⁷ Óscar Elía Mañú, "España en Afganistán 2001-2010. ¿Y ahora qué?" [en línea], *Grupo de Estudios Estratégicos*, análisis no. 8177, 14 de octubre de 2010, p. 5, Dirección URL: http://www.gees.org/files/article/14102010051239_Analisis-08177.pdf, [consulta: 15 de mayo de 2014].

¹⁷⁸ Eduardo Melero Alonso, *op. cit.*, pp. 31-32.

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 32.

De esta forma, la administración de Zapatero plantea una política exterior pragmática que muestra una necesidad de reconocimiento que permita reconciliar a España con sus aliados tradicionales, participando en una intervención militar bajo el marco de la ONU. A pesar de la salida repentina de las tropas españolas de Irak, el apoyo otorgado a la ISAF transmite un crecimiento progresivo de cooperación en materia de seguridad y defensa con los aliados, teniendo en cuenta las repercusiones que tuviesen sus acciones tanto al exterior como al interior del país. Y todo ello a pesar de que la retirada de Afganistán fuese lo más contundente para los establecimientos de su modelo de política exterior.

Sin embargo, a finales de diciembre de 2009, Obama anuncia una estrategia de retirada progresiva del país en conflicto, agilizando algún tipo de gobernabilidad para el pueblo afgano en su país y un repliegue gradual de las tropas militares estadounidenses¹⁸⁰. Así, los objetivos puestos de la administración de Zapatero en la misión dejaron de tener sentido, una retirada inmediata hubiese mostrado que la participación española en la ISAF, desde 2004, dejó de tener sentido y que su continuidad respondiese a intereses ajenos. Al final, Zapatero acudió a la decisión tomada por Obama de manera que renuncia a la defensa de los fines que llevaron a España a participar.

3.3.3. La participación miliar de España en Kosovo

Cuando las relaciones diplomáticas entre España y Estados Unidos parecían recuperar su forma tradicional, con la llegada del demócrata Barack Obama a la Casa Blanca, una decisión estratégica tomada por la administración de Zapatero supuso otra crisis de confianza con su contraparte. Al igual que Irak, España en su afán de no reconocer la independencia de Kosovo decide retirar sus tropas militares de manera sorpresiva de una misión internacional liderada por la OTAN en marzo de 2009.

El conflicto étnico desatado en la provincia de Kosovo comenzó con el aumento de la autonomía de los albaneses lo que provocó roces con la comunidad serbia establecida en dicha provincia, la cual representaba una décima parte del total

¹⁸⁰ Hubo factores como el coste de la misión y las próximas elecciones presidenciales en Estados Unidos lo que llevó a Obama a tomar dicha decisión; este cambio repercutió en los socios de la ISAF, incluyendo a España. Óscar Elía Mañú, *op. cit.*, p. 12.

de la población. En 1992, Serbia y Montenegro conformaban la República Federal de Yugoslavia, siendo así Kosovo una provincia oficial de Serbia. Sin embargo, el 22 de septiembre de 1991, dicha provincia declaró su independencia lo que desataría una guerra étnica entre albanos y serbios a partir del Ejército de Liberación de Kosovo (UCK) y el Ejército de la República Federal de Yugoslavia respectivamente.

Ante las atrocidades cometidas por parte de la minoría serbia contra los albanos-kosovares, lo que provocó un éxodo masivo de estos últimos, la comunidad internacional decide intervenir con procedimientos pacíficos a partir de las negociaciones de Rambouillet. Empero, fracasadas éstas, el Secretario General de la OTAN en marzo de 1999, con la aprobación de la ONU, inicia un ataque aéreo ofensivo en contra del gobierno yugoslavo, dando como inicio la Guerra de Kosovo¹⁸¹.

A pesar de las medidas coercitivas tomadas, el conflicto se prolongó aún más por lo que, sumada la presión internacional, los países de la OTAN comenzaron a pensar seriamente en operaciones terrestres dentro de la provincia. Por ello, al amparo de la Resolución 1244 de 10 de junio de 1999 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la OTAN organizó la Fuerza Internacional (KFOR) con unos 15,000 efectivos de 35 países (miembros y no miembros de la organización) para desarrollar la Operación *Joint Guardian*. Su misión fue la de disuadir la hostilidad y las amenazas contra Kosovo por parte de las fuerzas yugoslavas; establecer un entorno seguro que garantizara la seguridad y orden para el regreso de los desplazados; apoyar a las organizaciones internacionales de ayuda humanitaria; y desmilitarizar al UCK¹⁸².

En esta operación militar participó España debido a que ya formaba parte de la estructura de seguridad y defensa de la OTAN, compartiendo riesgos y amenazas juntos con los países miembros de la organización. Además el conflicto se localizaba en una región cercana al territorio español por lo que actuar en el mismo significaría un mayor protagonismo de España en cuestiones regionales de seguridad y defensa. De esta forma el gobierno español estableció en el Consejo de Ministros de 26 de febrero de 1999:

¹⁸¹ Luis Feliu Ortega, *op. cit.*, p. 79

¹⁸² *Idem*.

[...] la participación de unidades militares terrestres hasta un máximo de 1,200 efectivos en la Fuerza Principal de la OTAN (KFOR) que pudiera participar en una intervención por tierra en Kosovo. El contingente del Ejército de Tierra español, se encuadró básicamente en la Brigada Multinacional Oeste (MNB W) compuesta exclusivamente por efectivos italianos, portugueses y españoles. [...] Las fuerzas españolas estuvieron desplegadas principalmente en 'Base España', en la localidad de Istok¹⁸³.

La Operación *Joint Guardian* estabilizó la situación en Kosovo disuadiendo la hostilidad entre las partes en conflicto. Sin embargo, dicha misión tuvo como consecuencia la expulsión de los serbios y otras minorías de la provincia, lo que dejó a Kosovo con una estructura administrativa al mando de los albano-kosovares. Esta estructura fue sentando poco a poco las bases que pudiesen crear a un Estado independiente.

De esta forma, el 17 de febrero de 2008, el Parlamento kosovar pronunciaba la Declaración de Independencia. La República de Kosovo es reconocida por 74 Estados; encabezados por Estados Unidos, la mayoría de la Unión Europea y la OTAN. Entre los que no la reconocen destacaba: Serbia, Rusia, España, Eslovaquia, Rumania y China¹⁸⁴. Serbia mantiene el control y administración del norte de Kosovo.

Esta situación repercutió instantáneamente sobre los intereses de seguridad de España, tornándose complejo el apoyo otorgado hasta entonces por la administración de Zapatero. En un principio no se había hablado de independencia, sino de autonomía para la región, estableciéndose las bases para ello. Por ello, España como parte de la estructura militar de la OTAN, decidió apoyar la causa manteniendo un protagonismo contundente dentro de la región y teniendo mayor injerencia en Europa del Este a través de la participación de su fuerza militar en la KFOR, tratando de evitar la violencia étnica entre serbios y albaneses. Sin embargo, cuando se declaró la independencia de la antigua provincia de Serbia, Zapatero no dudó en retirar inmediatamente las tropas militares españolas de la misión internacional. El principal motivo que llevó al gobierno a tomar dicha decisión fue el paralelismo con las pretensiones separatistas de los movimientos vasco y catalán dentro del territorio

¹⁸³ *Ibidem*, p. 80.

¹⁸⁴ Juan Manuel Portilla Gómez, "El devenir histórico y legal de Kosovo" [en línea], *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2012, p. 87, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInternacional/11.5/art/art3.pdf>, [consulta: 5 de julio de 2014].

español. Por lo que no apoyó la independencia de Kosovo, mostrando una postura rígida no sólo ante Estados Unidos y la Unión Europea, sino al interior del país.

El 19 de marzo de 2009, la ministra de Defensa, Carme Chacón, anunció sin consultar a los aliados, durante su visita al contingente militar español en Kosovo, la retirada de las tropas militares¹⁸⁵. Para Estados Unidos, miembro de gran relevancia en la OTAN, supuso otro nuevo golpe a la credibilidad de España como aliado militar sólido, debido a que este último tiene una posición activa en contra del reconocimiento de un nuevo Estado balcánico por motivos étnicos. Los intereses de Estados Unidos en la región son relevantes para su posicionamiento como potencia hegemónica en la región balcánica, teniendo presencia política y militar.

El vicepresidente de Estados Unidos, Joseph Biden, criticó la falta de consultas antes de la retirada de Kosovo y pidió a España que consultase con Estados Unidos antes y de una forma más transparente en el futuro. Además, el 24 de febrero de 2009, hubo un punto de fricción entre la secretaria de Estado, Hillary Clinton, y el entonces ministro de Exteriores, Miguel Ángel Moratinos ya que la primera puntualizó que las diferencias sobre Kosovo han creado algunos puntos de irritación en las relaciones bilaterales entre ambos países¹⁸⁶. Debido a la condición estratégica que representa las relaciones bilaterales con Estados Unidos, la administración de Zapatero garantizó que la retirada se haría de forma gradual sin afectar a los aliados en la zona, de esta forma buscaba reconciliar su relación con la administración de Obama.

La decisión tomada por la administración de Zapatero buscó diluir la concepción de que el gobierno apoyaba la disolución de un país por sus componentes étnicos, lo cual sería muy sensible al interior de España, impulsando los movimientos separatistas dentro del país. Por ello no siguió apoyando la misión internacional en Kosovo, sin embargo, estableció una retirada gradual de las tropas militares para no afectar la relación estratégica con Estados Unidos. En esta situación, España se inclinó más por sus intereses vitales de seguridad que por los estratégicos, lo cual se traduce en integridad y soberanía territorial sobre aquellos que contribuyesen a un

¹⁸⁵ Guillermo Altares, "La retirada de Kosovo desató una crisis entre España y EE UU" [en línea], *El País*, 13 de diciembre de 2010, Dirección URL: http://elpais.com/elpais/2010/12/12/actualidad/1292145423_850215.html, [consulta: 5 de julio de 2014].

¹⁸⁶ *Idem*.

sistema multilateral de seguridad y defensa que proporcionara cierta estabilidad en la región.

3.4. La política europea de Zapatero, el retorno al “eje articulador tradicional” de la política exterior española

A principios de la administración de José Luis Rodríguez Zapatero, se buscó retomar a la dimensión europea como el principal eje de la política exterior en materia de seguridad y defensa de España, ya que dicha dimensión había sido la base fundamental de las coordenadas de acción de los gobiernos españoles a partir de la transición a la democracia. Lo primordial para reconciliar la política exterior del país con la opinión pública y la política interna fue priorizar las relaciones exteriores con los miembros de la UE, principalmente con el eje franco-alemán, cuestión que Aznar desmitificó priorizando la relación trasatlántica con Estados Unidos y los alineamientos de la política exterior de Bush.

Zapatero retomó con fuerza la concepción del “europeísmo” sobre el “atlantismo” de Aznar, velando por el proceso de construcción europea, en todos sus ámbitos, incluida la PESC; se entendía que una Europa dinámica y estable reforzaría las coordenadas de política exterior de España. Esta actitud permitió un mayor acercamiento con sus principales socios europeos, por lo que los desencuentros diplomáticos protagonizados entre el gobierno español anterior con el canciller alemán, Gerard Schröder y el presidente francés, Jacques Chirac, serán sustituidos por encuentros simbólicos con el nuevo gobierno español.

Desde esta perspectiva, se comprenden las visitas realizadas por Rodríguez Zapatero, a pocos días de su investidura como presidente del gobierno, a Francia, el 28 de abril, y a Alemania, el 29 de abril, para entrevistarse con Chirac y Schröder respectivamente. En esta misma línea se insertó la cumbre informal mantenida en Madrid, el 13 de septiembre de 2004, por los tres representantes ejecutivos, lo cual reafirmó su identidad en criterios de política internacional y europea, y escenificó formalmente el regreso de España al eje central de la UE. También hubo otra reunión con las mismas características en París, en marzo de 2005, de los tres mandatarios

más Vladimir Putin, que pretendía resaltar el protagonismo de España con su vuelta a Europa¹⁸⁷.

Con la llegada a la presidencia de Francia por parte de Nicolas Sarkozy, en mayo de 2007, no se alteró la línea de reforzamiento de las relaciones diplomáticas entre ambos países, revalorizando el papel estratégico de España, dado el interés de Francia en el Mediterráneo. Con Alemania, a pesar del entendimiento mutuo, las relaciones bilaterales se vieron condicionadas por la llegada de Angela Merkel a la administración de su país, especialmente en el contexto de crisis económica, lo cual disminuyó el papel de España en el centro del poder europeo, habiendo ciertas tensiones entre ambos gobiernos¹⁸⁸.

Por otra parte, este europeísmo buscado por la administración de Zapatero se hizo notar en los procesos de reformas estructurales e institucionales de la UE (como consecuencia de la ampliación de la organización hacia el Este de Europa) en las cuales trató de participar activamente, primero en el fallido Tratado Constitucional y después en el Tratado de Lisboa, firmado en diciembre de 2007. De esta forma, España colaboró con los nuevos Estados miembros de la organización, cuestión que Aznar había realizado, pero con distintos propósitos y con distintas estrategias.

Como resultante de los cambios proporcionados por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en 2009, se modificó la PESC para establecer la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), la cual amplía las misiones de política exterior en cuestiones de seguridad y defensa de la UE. Es así que se puede participar en misiones fuera de la Unión, que tengan como objetivo garantizar la seguridad regional y la prevención de conflictos, conforme a los principios de la ONU. De esta forma, Zapatero verá una gran oportunidad para demostrar el protagonismo buscado por su administración en el medio internacional, participando en misiones militares de la UE como lo fue la Operación *Atalanta* y la *EUTM Somalia*.

¹⁸⁷ Celestino del Arenal, *Política exterior de España y relaciones con América Latina: iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española*, op. cit., p. 416.

¹⁸⁸ El entendimiento hispano-francés se puso de manifiesto, en la Cumbre, celebrada el 10 de enero de 2008, en París, en la que ambos presidentes se pusieron de acuerdo en tres temas de gran importancia para España: la plena colaboración en la lucha contra el terrorismo, la inmigración y las interconexiones transpirenaicas. Con respecto a Alemania, existieron tensiones en las relaciones bilaterales a raíz de la crisis de la deuda soberana de algunos países europeos y de los ataques especulativos contra el euro, siendo las posiciones mantenidas por Alemania en el seno de la UE, divergentes en algunos casos de las posiciones defendidas por España, y en las declaraciones sobre la salud financiera de España realizadas por la canciller Merkel. *Ibidem*, pp. 427-428.

3.4.1. El Tratado de Lisboa, implicaciones para la seguridad y defensa de España

El Tratado de Lisboa surgió del llamado Tratado Constitucional, un intento fallido para fusionar los tratados existentes de la UE en un solo documento; en él se buscó implementar reformas estructurales que adaptaran las instituciones de la organización a los nuevos desafíos globales, incluyendo cuestiones de seguridad y defensa. El europeísmo mostrado por José Luis Rodríguez Zapatero, al inicio de su administración, recayó en este proceso estructural llevado a cabo durante la Convención sobre el futuro de Europa y, posteriormente, en la negociación del Tratado de Lisboa.

Al principio de su administración, su postura europeísta permitió desbloquear el veto propiciado por José María Aznar con respecto a la reforma del Tratado de Niza, la cual implicaba la reducción de los escaños españoles en el Parlamento Europeo. Esta acción se realizó a costa de disminuir la influencia de España en el seno de la UE, lo cual fue recriminado por miembros del PP, sin embargo, el PSOE mencionó que se aumentarían los escaños en el Parlamento Europeo por lo que recuperarían los asientos perdidos.

A partir de entonces se abrió una puerta para la aprobación del Tratado Constitucional en el Consejo Europeo de junio de 2004. España fue el primer país en celebrar un referéndum de ratificación de este Tratado, el 20 de febrero de 2005, con el lema “Los primeros con Europa”¹⁸⁹, lo que hacía que Zapatero ganase réditos políticos a nivel nacional y regional, situando al país en una adecuada posición para la negociación de cuestiones financieras de la UE en el periodo de 2007-2013.

Sin embargo, el Tratado Constitucional fracasó tras el “no” francés y holandés, alterando los intereses españoles que en un principio estuvieron fuertemente ligados al proceso constitucional de la UE. Ante esta situación, la administración de Zapatero adoptó una posición de prudencia, esperando el contexto regional propicio para retomar las bases de su participación europeísta en las reformas estructurales de la Unión. El momento se produce durante el año 2006, cuando inician las negociaciones

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 417.

entre los miembros europeos para retomar un nuevo texto que remplace el Tratado Constitucional.

La culminación de las negociaciones se produjo con la firma del Tratado de Lisboa, el 13 de diciembre de 2007, por 27 Estados miembros, el cual entra en vigor hasta el 2009 cuando todos los signatarios lo ratifican. Este Tratado, aunque prescinde de los rasgos constitucionales, su contenido es esencialmente el mismo que la fallida Constitución Europea, modificando el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TFUE)¹⁹⁰. Dicho documento mejora la capacidad de acción de la UE al incrementar la eficiencia de los mecanismos de toma de decisiones; refuerza el Estado de derecho y las instituciones democráticas de la Unión. Asimismo, engloba una serie de desafíos globales para la organización, tal es el caso del cambio climático, la inmigración, la delincuencia organizada, la seguridad energética, ampliaciones futuras en la organización y el terrorismo internacional¹⁹¹.

El Tratado de Lisboa pretende darle mayor importancia a la UE como actor internacional, fortaleciendo y actualizando su accionar exterior sobre los desafíos globales. Por ello, dotó a la Unión de personalidad jurídica y capacidad para celebrar acuerdos con Estados y Organizaciones Internacionales. Con tal fin, creó los puestos burocráticos de Presidente del Consejo Europeo y Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad como máximas figuras representativas de los Estados miembros de la UE.

Dicho Tratado también promueve pasos para la construcción de una política común de defensa, aún más fuerte e influyente. Afirma que los Estados miembros que tengan la capacidad y la voluntad correspondientes podrán desarrollar una cooperación estructurada que podría conducir a un sistema de defensa común; además introduce una "cláusula de asistencia mutua" que permite un Estado

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 418.

¹⁹¹ Para una mayor información sobre las nuevas herramientas institucionales y los mecanismos de funcionamiento democráticos implantados por el Tratado de Lisboa, consulte el texto completo en: European Union, *The treaty of Lisbon* [en línea], 17 de diciembre de 2007, Dirección URL: http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm, [consulta: 15 de agosto de 2014].

miembro, víctima de una agresión armada en su territorio, pedir ayuda militar a los demás para que le asistan con los medios que dispongan¹⁹².

Esta concepción como resultante de la evolución del medio internacional, que conlleva a los miembros de la UE a una mayor interdependencia en cuestiones de seguridad y defensa, supuso una modificación estructural de la PESD. Ésta se modificó en el Tratado de Lisboa renombrándola Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), la cual amplía las misiones exteriores de la Unión para la defensa de sus intereses como una sola organización (el Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad es la figura principal encargada de dicha política). De esta forma, se desarrollaron capacidades civiles y militares de prevención de conflictos y gestión de crisis bajo el marco de la ONU. Para Zapatero resultó fundamental sumarse a estos cambios estructurales existentes en la UE, demostrando coherencia con su inclinación europeísta expuesta al inicio de su administración y compromiso con un sistema multilateral de acciones militares que tuviesen el fin de mantener la paz y la seguridad internacionales.

Como parte integrante de la PESC, la PCSD posee una concepción amplia de la defensa, reconociendo expresamente la posibilidad de realizar intervenciones militares fuera del territorio de la UE:

[...] se puede participar en ‘misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas’ [...]. Estas misiones, que se pueden realizar con medios civiles y militares, incluyen ‘las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio’ [...].¹⁹³

¹⁹² Kristin Archick y Derek E. Mix, “The European Union’s Reform Process: The Lisbon Treaty” [en línea], Congressional Research Service, 22 de febrero de 2010, p. 4, Dirección URL: <http://fpc.state.gov/documents/organization/139287.pdf>, [consulta: 15 de agosto de 2014].

¹⁹³ Eduardo Melero Alonso, *op. cit.*, p. 20.

Esta política, proveniente de las reformas establecidas en el Tratado de Lisboa, concretará la participación de los Estados miembros de la UE en distintas operaciones militares y misiones civiles fuera de su territorio, la participación española no fue la excepción. Como una de las políticas más relevantes de la Unión, la PCSD ha adquirido una orientación estratégica acorde al medio internacional y a los intereses de seguridad y defensa de los Estados miembros.

3.4.2. España frente al desarrollo operativo de la PCSD

Una de las máximas virtudes del Tratado de Lisboa es la apertura de la PCSD, una flexibilidad que permite a los Estados miembros de la UE decidir si participan, o no, en las distintas misiones de carácter civil y militar que se lleven a cabo. Claro está, los distintos fines y objetivos de política exterior que posean no concordarán en todas las ocasiones, provocando que sólo participen aquellos países que tengan interés en las misiones establecidas fuera del territorio de la UE, lo que permite una cooperación en cuestiones estratégicas para la defensa y seguridad de la organización.

Para la administración de Zapatero fue fundamental participar en las misiones de la UE debido al prestigio que se ganaría de sus similares de Francia y Alemania. Por ello, en un principio se plasmó dentro de la LODN el interés de mantener el multilateralismo en cuestiones de seguridad y defensa (un fin que ha identificado a la política exterior de España a partir de su transición a la democracia) otorgando la jurisdicción al Consejo de Seguridad para determinar la necesidad de la participación de las tropas militares españolas en conflictos regionales que no necesariamente afecten al interés y a la seguridad nacional española.

Cabe destacar que las misiones implantadas en la PCSD concuerdan con la mayoría de las misiones militares establecidas durante la administración de Zapatero en el artículo 15 de la LODN. Tal es el caso de gestiones de mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria; así como actuaciones conjuntas en materia de desarme, asistencia en cuestiones militares y misiones de prevención de conflictos.

Bajo esta concepción, España participó en la Operación *Atalanta* y en la *EUTM Somalia*, dos misiones de la UE de gestión de crisis en cuya cúspide se sitúa la ONU. De esta forma, las Fuerzas Armadas españolas participan en operaciones externas que no están directamente relacionadas con la defensa de los intereses de seguridad

vitales, proyectando una estabilidad regional a través de la UE en una de las principales coordenadas de acción que el gobierno español instaure dentro de sus directrices, el norte de África y el Mediterráneo.

3.4.2.1 La Operación *Atalanta*

Durante el 2008, las aguas cercanas a la zona del Cuerno de África han sufrido un deterioro en la estabilidad y en la seguridad marítima debido a los actos de piratería en la zona. Los números de los ataques se incrementaron cerca de las costas de Somalia, así como en la entidad de sus objetivos: el rapto de barcos petroleros, cargueros y pesqueros. Estos ataques tienen impactos negativos en el comercio internacional, en la seguridad marítima y en las actividades económicas y la seguridad de los países en la región.

Por ello, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó, el 2 de junio, la Resolución 1816 (2008), estableciendo en su primer apartado una condena a todos los actos de piratería y robo a mano armada contra buques en las aguas territoriales y en alta mar frente a la costa de Somalia¹⁹⁴. La resolución insta a los Estados miembros cooperar con Somalia para adentrarse en su mar territorial con el fin de interceptar a los piratas, patrullar la zona o asegurar las rutas marítimas internacionales.

En apoyo a dicha resolución de la ONU, la UE bajo el marco de la PCSD, el 8 de diciembre de 2008, ordenó el lanzamiento de la Operación *Atalanta*, la cual sería operada por la Fuerza Naval de la Unión Europea (EUNAVFOR), establecida posteriormente al lanzamiento de la misión. La EUNAVFOR tendrá la encomienda específica de: proteger el Programa Mundial de Alimentos que suministra ayuda a los desplazados en Somalia; contribuir a la disuasión, prevención y represión de actos de piratería y robos a mano armada en aguas somalíes; y la protección del tráfico comercial en las principales rutas marítimas¹⁹⁵.

¹⁹⁴ Organización de las Naciones Unidas, “Resolución 1816 del Consejo de Seguridad” [en línea], 2 de junio de 2008, Dirección URL: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1816%20\(2008\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1816%20(2008)), [consulta: 17 de agosto de 2014].

¹⁹⁵ European Union, *The Best of EU NAVFOR (Atalanta)* [en línea], Security and Defense-CSDP, 8 de diciembre de 2008, Dirección URL: http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-somalia/mission-description/index_en.htm, [consulta: 19 de agosto de 2014].

Por su parte, la administración de Zapatero decidió participar en dicha misión como parte de su estrategia europeísta. El 21 de enero de 2009, el pleno del Congreso de los Diputados a solicitud de la ministra de Defensa, Carme Chacón, aprobó la participación en la Operación *Atalanta* de una fragata, un avión de patrulla marítima, un buque de aprovisionamiento logístico y un máximo de 395 efectivos españoles¹⁹⁶. La participación se justificó por ser una operación contra la piratería, considerada como una amenaza para la seguridad internacional, junto a ello también se buscó proteger a los buques españoles que pescan frente a las costas de Somalia. Por último, se trataba de proporcionar ayuda humanitaria a los somalíes, por lo que se justifica, de esta forma, la presencia de las Fuerzas Armadas de España en el exterior.

3.4.2.2 La Operación *EUTM Somalia*

Otra operación relevante para la estrategia europeísta de Zapatero, la cual está íntimamente relacionada con la Operación *Atalanta*, fue la *European Union Training Mission* (Operación *EUTM Somalia*), cuya finalidad es la formación militar de las fuerzas de seguridad de Somalia y que se desarrolla en Uganda.

Tras casi dos décadas de guerra civil, la Alianza para la Re-Liberación de Somalia y el gobierno Federal de Transición, junto con Naciones Unidas, firmaron el Acuerdo Djibouti, el 9 de junio de 2008, por lo que se ambas partes se comprometían a finalizar dicha crisis en territorio somalí. En este marco, la Resolución 1872 (2009) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, reconocía la situación de inestabilidad en Somalia y urgía a la comunidad internacional a proporcionar asistencia técnica a las Fuerzas de Seguridad del país en crisis¹⁹⁷.

A partir de este planteamiento, la UE decidió dirigir una misión militar, la Operación *EUTM Somalia*. Su objetivo es contribuir al refuerzo de las fuerzas de seguridad somalíes mediante una formación militar específica y apoyando la

¹⁹⁶ Cabe destacar que hubo embarcaciones con bandera española que sufrieron los estragos de la piratería en las costas de Somalia, tal es el caso del atunero “Playa de Bakio”, secuestrado en abril de 2008, y el “Alakrana” secuestrado en octubre de 2009. Luis Feliu Ortega, *op. cit.*, pp. 98-99.

¹⁹⁷ Organización de las Naciones Unidas, “Resolución 1872 del Consejo de Seguridad” [en línea], 26 de mayo de 2009, Dirección URL: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1872%20\(2009\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1872%20(2009)), [consulta: 17 de agosto de 2014].

formación impartida en Uganda a 2,000 militares somalíes, incluyendo oficiales, suboficiales y tropa; también se imparte formación e instructores ugandeses, con el fin de que puedan seguir con la formación de las fuerzas de seguridad somalíes una vez concluida la Operación¹⁹⁸.

La administración de Zapatero consideró esta operación como parte de la lucha contra la piratería en las costas de Somalia, por lo que los objetivos de la misma versan sobre los ya expuestos en la Operación *Atalanta*. La Operación *EUTM Somalia* complementa los esfuerzos de los Estados miembros de la UE en la zona en conflicto, siendo el adiestramiento de las fuerzas de seguridad somalíes una estrategia que busca a futuro contener la piratería y el crimen organizado.

España aporta 38 efectivos, de un total de 141 aproximadamente, liderando la aportación entre los catorce países participantes de la UE. Los efectivos españoles están desplegados en el Cuartel General de la Misión en Uganda. Asimismo, la UE nombró al coronel del Ejército de Tierra español Ricardo González como jefe de la misión, también como jefe de la Operación y Comandante de la Fuerza que se despliegue¹⁹⁹.

En Somalia se pusieron varias cuestiones de manifiesto con respecto a la estrategia europeísta de Zapatero. Una de ellas, la necesidad de participar en operaciones de cooperación para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, defendiendo la estabilidad regional a través de misiones de carácter civil y militar de la UE, bajo el marco de la PCSD. Otra de ellas busca una mayor proyección de las Fuerzas Armadas españolas en el sistema internacional, y sobre todo en sus principales coordenadas de acción, respetando en todo momento la legalidad de las operaciones militares bajo el marco de las Naciones Unidas. De esta forma, Zapatero buscó fomentar la dimensión europea y multilateral como eje de la política exterior de España en materia de seguridad y defensa en su accionar en la operaciones militares llevadas a cabo en Somalia.

¹⁹⁸ Eduardo Melero Alonso, *op. cit.*, pp. 58-59.

¹⁹⁹ Luis Feliu Ortega, *op. cit.*, p. 100.

3.5 El Multilateralismo estratégico de la política exterior de Zapatero

El multilateralismo en las cuestiones de seguridad y defensa fue una meta buscada por José Luis Rodríguez Zapatero al inicio de su gobierno. Como ya se mencionó, ha sido un elemento fundamental de la estrategia político-militar impulsada por los gobiernos españoles posteriores de la transición a la democracia. De esta forma, se ha buscado la actividad conjunta con diversos aliados para la creación de operaciones militares que estuviesen bajo el marco de las Naciones Unidas, respetando el derecho internacional.

Zapatero tuvo una postura distinta a la vista por Aznar, habiendo una ruptura de estrategias político-militares entre el gobierno popular y el gobierno socialista. Un ejemplo claro de ello fue la retirada repentina de las tropas españolas de Irak y un aumento de las mismas en Afganistán, siendo esta última intervención un contrapunto legal a la guerra unilateral de Estados Unidos en Irak; teniendo un mayor compromiso en la ISAF, aprobada por las Naciones Unidas.

En las administraciones de Zapatero se plantó la política de “multilateralismo eficaz”, que suponía la actuación en el ámbito exterior con pleno respeto a la legalidad internacional, el fomento al diálogo y el consenso internacional, el fortalecimiento de la ONU y la acción cooperativa en el seno de la UE y la OTAN²⁰⁰. Bajo esta perspectiva, Zapatero planteó una propuesta dentro de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 21 de septiembre de 2004, que materializó su concepción del “multilateralismo eficaz”: la “Alianza de Civilizaciones”. Esta idea tenía como fin crear un Grupo de Alto Nivel entre el mundo occidental y el mundo árabe y musulmán, para llegar a entendimientos de diversa índole.

En este sentido, el discurso multilateral también se ha visto en diversas las operaciones militares de las cuales España ha sido participe. Además de la Operación *Atalanta* y en la *EUTM Somalia*, hubo otra de suma importancia para la administración de Zapatero, lo que permitía ligar a su gobierno con la concepción de “multilateralismo eficaz” en la política exterior española, la misión *UNIFIL* en Líbano. Dicha misión militar estuvo bajo el mandato de la OTAN, y no de la PCSD.

²⁰⁰ Javier Ignacio García, *op. cit.*, p. 110.

3.5.1 La “Alianza de civilizaciones”

En su discurso en el 59º periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, José Luis Rodríguez Zapatero realizó un llamamiento a favor de una “Alianza para las civilizaciones”. Se trató de una iniciativa que buscó promover el diálogo entre las culturas, civilizaciones y religiones de todo el mundo cuya finalidad es buscar que los gobernantes y los responsables de la política exterior pongan en marcha medidas apropiadas a escala mundial, especialmente en los terrenos político y cultural, a fin de evitar que la actual deriva entre los mundos occidental y árabe e islámico se consolide y pueda llegar a afectar seriamente a la paz y a la estabilidad internacionales²⁰¹.

Con esta propuesta (compartida con Turquía), la administración de Zapatero buscó presentar como alternativa a la resolución de conflictos el diálogo entre las civilizaciones, contraponiendo la tesis de Samuel Huntington fundamentada en *The Clash of Civilizations*²⁰². Así también se contrapuso, de forma ideológica, a las intervenciones militares unilateralistas de George W. Bush y a las estrategias de política exterior utilizadas por Aznar durante su segunda administración.

A partir del proyecto presentado, el Secretario General de la ONU lanzó formalmente la “Alianza de Civilizaciones” como iniciativa de Naciones Unidas con el co-patrocinio de España y Turquía, el 14 de julio de 2005. Para guiar esta iniciativa, también convocó un Grupo de Alto Nivel cuyos miembros proceden de todas las regiones incluyendo a líderes de opinión, académicos, la sociedad civil y los medios de comunicación²⁰³.

A pesar de no tener los resultados buscados, fue una iniciativa que demostró el compromiso de Zapatero sobre el actuar español al exterior, una forma moderada y bajo la reglamentación de Naciones Unidas. A pesar de su participación en intervenciones militares que fuesen de gran relevancia para los intereses de seguridad vitales y estratégicos de España.

²⁰¹ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, *Alianza de Civilizaciones* [en línea], Dirección General de Comunicación Exterior, noviembre de 2005, p. 5, Dirección URL: <http://www.realinstitutoelcano.org/materiales/docs/AlianzaCivilizacionesEsp.pdf>, [consulta: 20 de agosto de 2014].

²⁰² La tesis principal de Huntington menciona que los principales conflictos del mundo de la posguerra fría serán producto del choque entre las diferentes culturas, más que conflictos entre Estados o entre súper potencias. Véase en Samuel Phillips Huntington, *The Clash of Civilizations?*, Foreign Affairs, vol. 72, no. 3, 1993, pp. 22-49.

²⁰³ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, *op. cit.*

3.5.2 La misión *UNIFIL* en Líbano

El gobierno socialista tuvo una política exterior activa en las cuestiones de seguridad y defensa en Medio Oriente y del conflicto árabe-israelí, entendiendo que de esa zona provienen parte de las amenazas a la seguridad y a la estabilidad del Mediterráneo, lo que afecta directamente a los intereses estratégicos de España como país mediterráneo. Por ello, la presencia española en dicha región, extremadamente inestable, fue una estrategia que Zapatero utilizó para defender los intereses españoles y adquirir prestigio y credibilidad de su política exterior en el medio internacional, influyendo en el mejoramiento de las relaciones diplomáticas con el mundo islámico, la esencia de la “Alianza de Civilizaciones”.

Durante el 2006, Líbano sufrió un percance debido a un enfrentamiento armado entre Israel y la organización islamista libanesa Hezbolá. En esta crisis desatada en Medio Oriente, España, junto con otros Estados, fue participó de su resolución a partir de una contribución militar realizada y una intensificación en las relaciones diplomáticas con Líbano. Esta misión tuvo coherencia con el discurso multilateralista y legalista de Zapatero, respetando en todo momento el ordenamiento de la ONU. Sin embargo, dada la limitada capacidad de España en la región, utilizó su vínculo europeísta actuando de manera conjunta con Francia e Italia en todo momento.

El día 12 de julio de 2006, el brazo armado de Hezbolá atacó un puesto fronterizo israelí y causó tres bajas y secuestró a dos soldados del Tzahal. La respuesta no se hizo esperar; en ese día, Israel desató una oleada de ataques aéreos en el sur de Líbano y, posteriormente, declaró una guerra abierta en contra de la organización chií. El conflicto se saldó con 1,300 muertos, cientos de heridos y casi un millón de desplazados del lado libanés; y 170 muertos y unos 400,00 desplazados del israelí²⁰⁴.

A partir de este acontecimiento, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas decidió ampliar las funciones de la misión multilateral designada en Líbano desde la primera guerra suscitada con Israel, en marzo de 1978. La *UNIFIL* se

²⁰⁴Amaia Goenaga Sánchez, “El compromiso español en Líbano: ¿un nuevo papel para España en Oriente Próximo?” [en línea], *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 79, pp.227-246, Dirección URL: <http://www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/86672/111686>, [consulta: 24 de agosto de 2014].

estableció en la Resolución 425 (1978) con el fin de confirmar el retiro de las tropas israelíes del territorio libanés, restaurar la paz y la seguridad internacionales y ayudar al gobierno de Líbano a asegurar el restablecimiento de su autoridad efectiva en la zona²⁰⁵. Dicha ampliación se modificó con la Resolución 1701 (2006), del 11 de agosto, aumentando el número de efectivos de la *UNIFIL* de los 2,000 elementos existentes hasta un máximo de 15,000 soldados²⁰⁶. Asimismo, sus nuevas funciones fueron las de apoyar a las tropas de Líbano a desplegarse en su territorio, mientras coordinaban el retiro de las tropas israelitas; ayuda humanitaria en los civiles; prestar asistencia al gobierno libanés; y mantener la seguridad y la estabilidad en la zona.

La administración de Zapatero estuvo implicada en la resolución del conflicto armado, como el caso de Francia e Italia, debido a distintos intereses con respecto a Líbano y la zona geográfica. El presidente español tuvo una gran empatía política con el gobierno libanés, lo que conllevó a tener una crisis en las relaciones bilaterales con Israel; se exigió un alto al fuego y una intervención inmediata de la ONU y la UE para mediar la situación. Mientras el ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, presentó una propuesta de intervención multilateral ante el Consejo de Relaciones exteriores de la UE.

Una vez estabilizado el conflicto, Zapatero envió a las tropas militares (después de la autorización parlamentaria) para el cumplimiento de los objetivos de la *UNIFIL*. El despliegue militar español en Líbano ha sido denominado “Operación Libre Hidalgo”. En diciembre 2010, el contingente estaba compuesto por 1,704 militares, 22 de los cuales se encuentran en el cuartel general de Naqura y el resto en la base de Marjayún; de manera que España es el cuarto contribuyente a *UNIFIL*²⁰⁷. A partir de enero de 2010, España ostenta el cargo por primera vez de una misión militar de la ONU, teniendo al Comandante del Ejército de Tierra, Alberto Cuevas, como el Jefe de la Misión multilateral.

²⁰⁵ Organización de las Naciones Unidas, “Resolución 425 del Consejo de Seguridad” [en línea], 19 de marzo de 1978, Dirección URL: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/425%20\(1978\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/425%20(1978)), [consulta: 24 de agosto de 2014].

²⁰⁶ Organización de las Naciones Unidas, “Resolución 1701 del Consejo de Seguridad” [en línea], 11 de agosto de 2006, Dirección URL: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1701%20\(2006\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1701%20(2006)), [consulta: 24 de agosto de 2014].

²⁰⁷ Cabe destacar que las tropas españolas formaron parte de la fuerza marítima de *UNIFIL* la cual proporciona ayuda a la marina libanesa para vigilar sus aguas territoriales e interceptar la entrada de armas y mercancías ilegales. Eduardo Melero Alonso, *op. cit.*, p. 46.

La implicación en Líbano propició a la administración de Zapatero una oportunidad de incrementar su presencia en unas de las principales coordenadas de acción para la política exterior de España, Medio Oriente. Además, reforzaría la presencia de España en el medio internacional, y especialmente en la UE, organización que fue prioridad para su política exterior. Se consideró que la *UNIFIL* debía contribuir a la estabilidad y consolidación de la seguridad en la zona, ello ligado a su concepción de “multilateralismo eficaz”, una estrategia pragmática que buscó réditos políticos a nivel nacional y regional.

Conclusiones

Desde su transición a la democracia, España ha buscado participar en el escenario internacional de forma que pueda influir en el desarrollo de las relaciones internacionales en cuestiones de seguridad y defensa. Su participación se sustenta en la generación y en la ejecución de su política exterior, vínculo que conecta a la realidad interna con la realidad externa, la cual busca satisfacer sus intereses vitales de seguridad y defensa nacional, reduciendo riesgos y amenazas provenientes del exterior. Estos intereses buscan garantizar la soberanía, la independencia, la integridad territorial y el ordenamiento constitucional del país. Además, se encuentran entre ellos la búsqueda de un escenario internacional estable y garantizar la libertad y prosperidad de los españoles.

Asimismo, con la inserción de España a las estructuras internacionales y occidentales orientadas al mantenimiento de la paz y la seguridad, se ha involucrado en la reconfiguración de la sociedad internacional, por medio de la cual ha delineado sus diferentes fines y objetivos estratégicos de la política exterior. Estos intereses estratégicos de seguridad y defensa nacional son: la proyección de la estabilidad regional a través de la OTAN y de la UE, la estabilidad regional en el norte de África y el Mediterráneo, la libertad de intercambios comerciales y de comunicaciones, y la protección del suministro de recursos. En esta transformación, el Estado español ha desarrollado, a través de su política exterior, relaciones especiales con los miembros de la UE y la OTAN, así como con Estados Unidos y los Estados con costas en el Mediterráneo; consolidando sus principales coordenadas de acción al exterior.

Como se observa, la política exterior de España en materia de seguridad y defensa se sustenta en los intereses vitales y en los intereses estratégicos ya mencionados, los cuales dictaminan la esencia del actuar del gobierno español ante situaciones amenazantes a la seguridad nacional. Sin embargo, no sólo las decisiones y acciones de los encargados de hacer la política exterior estarán encaminadas a satisfacer los intereses del Estado, sino que también habrá objetivos resultantes de razones ideológicas y demandas internas establecidas, condicionando el actuar del gobierno ante situaciones de amenaza y riesgo al interior y exterior del país.

Por otra parte, los cambios constantes en el medio internacional conllevaron modificaciones estructurales y coyunturales en la política exterior de España,

adaptando sus intereses vitales y estratégicos de seguridad y defensa a la realidad nacional e internacional. Como consecuencia de este cambio, existe una situación de ajustes continuos de la conducta del Estado español, propiciando estrategias político-militares que satisfagan dichos fines acorde al contexto coyuntural. Éstas también buscan la satisfacción de los objetivos resultantes de razones ideológicas y demandas internas.

Así, durante las administraciones de José María Aznar y José Luis Rodríguez Zapatero existe la utilización de un pragmatismo político en la formulación y en la ejecución de la política exterior a partir de la utilización de distintas estrategias político-militares, teniendo en cuenta los factores internos y externos del contexto histórico en el cual España estuvo inmersa. Justamente, ambas administraciones no hacen más que adaptarse a la situación proveniente del medio internacional, adecuando su actuar militar conforme a los intereses vitales y estratégicos del Estado y de su administración; asimismo, interpretan las grandes tendencias, las configuraciones geopolíticas, los macro-procesos y las corrientes políticas y militares para la conveniencia del gobierno español en turno.

De esta forma, se observa la utilización de dos modelos disímiles de política exterior que caracterizaron a España en un contexto internacional desatado posterior a los atentados terroristas del 11-S. En ellos, los individuos encargados de formular la política exterior determinaron qué eventos afectaban los intereses de seguridad y defensa nacional, de tal forma que propicio distinciones entre las principales fuerzas políticas dentro de España, el PP y el PSOE, lo que se tradujo además en una falta de consenso para la formulación de la política exterior.

Por un lado está el modelo de Aznar, el cual se caracterizó por dar un giro rotundo a los establecimientos tradicionales de la política exterior de España posteriores al término de la dictadura de Francisco Franco. Durante su segunda administración, hay una ruptura del consenso al interior del país para la toma de decisiones y un distanciamiento de la opinión pública. Asimismo, existe un estrecho alineamiento a los establecimientos de la política internacional de George W. Bush y su accionar unilateral en la guerra contra el terrorismo. Otra característica fue el debilitamiento de la dimensión europea, supeditando su relación diplomática con el eje franco-alemán a un segundo plano, después de su relación trasatlántica con Estados

Unidos. Finalmente, hubo un debilitamiento de la primacía del multilateralismo y la legalidad internacional, lo que le restó importancia a la ONU y a la UE.

Por otra parte, el modelo de Rodríguez Zapatero busca reintegrar las bases y los principios tradicionales que caracterizan a la política exterior de España posteriormente de su transición a la democracia. La primera de sus características fue la búsqueda del consenso entre las principales fuerzas políticas del país y el apoyo mayoritario de la población en sus estrategias de acción exterior. Además, trató de concebir a la dimensión europea como la base fundamental de la política exterior de España, mostrando un europeísmo que se traducía en la priorización de las relaciones diplomáticas estables con los miembros de la UE y una profundización en el proyecto reformador resultante de la ampliación europea. Con respecto a Estados Unidos, dada la condición de aliados estratégicos, buscó mantener relaciones estables sin seguidismos, como lo mostrado por Aznar ante Bush. Por último, se caracterizó por la salvaguardia del multilateralismo en cuestiones de seguridad y defensa colectiva, la apuesta por la ONU y la UE.

Ambos proyectos muestran claras diferencias que evidencian una distinción de intereses en cuestiones de seguridad y defensa tanto del gobierno popular como del socialista. Aznar buscó proyectar a España en la comunidad internacional como un actor relevante e influyente, teniendo una política exterior más allá de la concertada en la PESC; mientras que Zapatero buscó situar al país en el centro de Europa, proyectando una estabilidad regional y contribuyendo al incremento del peso de la UE en el mundo. Sin embargo, habría que tomar en cuenta la coyuntura histórica en la cual ambos gobiernos estuvieron inmersos.

Los atentados terroristas del 11-S tuvieron como consecuencia el endurecimiento de la política exterior de Estados Unidos, haciendo énfasis en temas de seguridad y defensa nacional sobre la agenda internacional. Dicho acontecimiento abrió una etapa de unilateralismo, militarización y uso de la fuerza en el medio internacional en la cual España estuvo inmersa. Por su condición hegemónica, Estados Unidos articuló su seguridad nacional como elemento inherente a la seguridad global, perfilando al terrorismo como la principal amenaza para el sistema internacional. Por otra parte, en el ámbito regional se vivió un proceso de reforma estructural debido a la anexión de diez países de Europa Central y del Este a la UE en 2004, siendo ésta la mayor anexión de todos los tiempos en la organización. Este

proceso de reforma comenzó con el establecimiento de una serie de acuerdos dentro del Tratado de Niza y la Convención sobre el futuro de Europa para adecuar las instituciones europeas al nuevo cambio estructural. Así que hubo también reformas encaminadas a modificar la PESC y la PESD, incluyendo al terrorismo como amenaza en las Operaciones *Petersberg*.

Ante esta situación, Aznar no hizo más que utilizar los elementos necesarios para definir un cambio en la posición de España en el sistema internacional. Vio una oportunidad de catapultar al país como potencia mundial, adquiriendo un mayor peso y protagonismo en escenarios que atentasen a la seguridad nacional e internacional, de la mano de Estados Unidos. Por ello, hubo un cambio de prioridades con respecto a Europa, ya que el proceso de integración europeo traería consigo la mayor anexión de la historia en la organización de nuevos miembros provenientes del Este del continente, lo cual se tradujo en una disminución del protagonismo español en el seno de la UE, detrás del eje franco-alemán. Además, hubo una etapa de euroescepticismo en su administración por el fracaso de las reformas de Niza y la Convención sobre el futuro de Europa.

Bajo esta perspectiva, una de sus principales estrategias político-militares que caracterizó a la política exterior de la segunda administración de Aznar fue su participación en la Guerra de Irak, afianzando su compromiso en la guerra contra el terrorismo propiciada por Bush. Su meta, como ya se mencionó, fue catapultar a España como actor relevante, equiparando su protagonismo militar con el de Francia y Alemania, los cuales le restaban relevancia en el seno de la Unión. Otra estrategia, que viene de la mano de la anterior, fue su apoyo otorgado a la *ISAF* en Afganistán, como muestra de la capacidad de despliegue militar española en conflictos internacionales. Esto trajo consigo un apoyo diplomático por parte de Estados Unidos a favor de España en la Crisis de Perejil, donde los intereses geopolíticos franceses entraron en conflicto con los intereses españoles. Asimismo, se buscó en todo momento combatir a las organizaciones terroristas con el apoyo estadounidense, ya sea *Al Qaeda* o ETA.

De esta forma, los esfuerzos de la administración de José María Aznar se encaminaron a asegurar un papel central para España en el concierto internacional, apostando por un gran activismo contra el terrorismo internacional junto con un fortalecimiento de las relaciones trasatlánticas. Y todo ello a pesar de deslegitimar el

eje tradicional de la política exterior de España (la UE y el proceso de integración europeo), propiciar una ruptura en el consenso de la formulación de dicha política con los principales partidos políticos del país, su apuesta por el accionar unilateral y el debilitamiento de la legalidad internacional con respecto a su participación militar en Irak.

Por tanto, el pragmatismo político utilizado por Aznar tuvo como fin la satisfacción de sus objetivos planteados durante su administración, de la mano de los fines vitales en cuestiones de seguridad y defensa del Estado español. Sin embargo, como resultado hubo un rechazo rotundo por parte de la sociedad española y de las principales fuerzas políticas de España, entre ellas el PSOE, a sus estrategias político-militares materializadas en el apoyo diplomático otorgado por parte de Aznar a George W. Bush y su participación en la Guerra de Irak. Además, generó una serie de desencuentros diplomáticos con sus similares de Francia y Alemania en temas de seguridad y defensa y el proceso de reforma estructural de la UE. Por último, los atentados terroristas del 11-M en territorio español agudizaron el rechazo a los establecimientos del gobierno popular.

Podemos calificar a la política exterior de España en materia de seguridad y defensa durante la segunda administración de Aznar como poco exitosa, en el sentido de que los resultados de sus acciones en el exterior contrajeron más consecuencias negativas que positivas para el gobierno español, a pesar de tener el deseo de posicionar a España en un lugar relevante en el sistema internacional. La debilidad de la política exterior de Aznar fue su falta de legitimidad dentro y fuera del país; sus estrategias político-militares no fueron del todo apoyadas por la sociedad española y por el eje articulador de la UE.

En este contexto, el gobierno socialista buscó revertir los resultados negativos que la administración de Aznar propició para España. Desde la toma de la presidencia, las acciones de José Luis Rodríguez Zapatero estuvieron encaminadas a hacer lo contrario de su antecesor, debido al rechazo y a la falta de legitimidad mostrada hacia las estrategias de político-militares del gobierno popular. De esta forma, la política exterior de Zapatero se perfiló como mediática y populista, ya que se buscó la legitimidad de sus acciones exteriores ante la sociedad española y la comunidad internacional.

Por ello, una de sus principales estrategias, ejecutadas al inicio de su administración, tuvo el objetivo de transmitir un cambio de rumbo en la política exterior en cuestiones de seguridad y defensa. La retirada repentina de las Fuerzas Armadas españolas de la Guerra de Irak vino a demostrar que el gobierno socialista respondía a las demandas de los ciudadanos españoles en el sentido de no participar en una guerra que va en contra de lo estipulado por Naciones Unidas; además, se abandonaba el seguidismo hacia Estados Unidos, resituando a España en el centro de Europa y normalizando las relaciones bilaterales con Francia y Alemania. Otra de sus estrategias buscó la reivindicación del multilateralismo en la política exterior de España, de esta manera promovió la “Alianza de Civilizaciones” (bajo una concepción de multilateralismo eficaz) la cual trató de fomentar un diálogo entre el mundo occidental y el mundo árabe.

Sin embargo, hubo una disminución del elevado perfil político mostrado por Zapatero al final de su primera administración; el contexto internacional se tornó inapropiado para los objetivos buscados por el gobierno socialista. Se esperaba un mundo sin Bush y una Europa con una Constitución, no obstante, hubo un mundo con Bush y una Europa sin Constitución. El “no” de Francia y Holanda a los referendos del Tratado Constitucional redujeron la relevancia del europeísmo mostrado por Zapatero al inicio de su mandato. Por el otro lado, el presidente estadounidense se reelegiría para el cargo a finales de 2004, lo que propició a una crisis diplomática con España debido a su salida repentina de la Guerra de Irak.

Ante esta situación, Zapatero aumentó las tropas militares españolas en su participación en la ISAF de Afganistán (en vez de llevar a cabo una retirada militar como se realizó en Irak, que hubiese sido más coherente con las inclinaciones de su administración) tratando de recuperar la confianza perdida de los aliados tras su operación repentina en territorio iraquí. Conjuntamente, mostró un contrapunto de su accionar al exterior en cuanto a su colaboración en una intervención militar lícita, en vez de una que vaya en contra de las bases del derecho internacional.

Durante su segunda administración, Zapatero retomó la búsqueda del protagonismo perdido en su primer mandato. Con el fracaso del Tratado Constitucional, el europeísmo de Zapatero recayó ahora sobre la negociación del Tratado de Lisboa, implementando reformas estructurales que adaptaran las instituciones de la UE a los nuevos desafíos globales, incluyendo cuestiones de

seguridad y defensa. Con respecto a Estados Unidos, la llegada de Barack Obama a la presidencia estadounidense propició un cambio en las relaciones bilaterales con España, pasando de una situación crítica a una estable, con el reconocimiento diplomático entre ambos gobiernos (a pesar de la crisis momentánea que hubo subsiguientemente al retiro de las tropas militares españolas de Kosovo).

Sin embargo, la situación de España en este periodo fue perniciosa para los objetivos buscados por el gobierno socialista debido a la crisis económica global desatada en 2008, la cual afectó severamente a la economía española. De esta manera, la administración de Zapatero debilitó su capacidad de maniobra y alcance de sus estrategias de política exterior, dando mayores preferencias a las cuestiones internas y regionales derivadas de la crisis económica.

Este contexto perjudicial para España no impidió que participase en misiones de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales como lo fue en la Operación *Atalanta* y en la *EUTM Somalia*, dos operaciones de la UE de gestión de crisis bajo el marco de la reformada PCSD, en cuya cúspide se sitúa el ordenamiento internacional de Naciones Unidas. Aunado a ello, su participación en la misión *UNIFIL* en Líbano representó una acción favorable para el prestigio español, teniendo por primera vez España en la historia el mando de una operación militar multilateral de mantenimiento de la estabilidad en la zona en conflicto.

De manera general, la política exterior de Zapatero en materia de seguridad y defensa es pragmática, buscando en todo momento la legitimidad de sus estrategias, tanto al interior como al exterior del país, a pesar de que ello signifique romper con el modelo utilizado por Aznar. Este pragmatismo se observa a lo largo de sus acciones exteriores como lo fue la retirada de las tropas militares de Irak o la retirada de Kosovo, dejando entrever en esta última la mayor importancia otorgada por el gobierno a la seguridad nacional del Estado español frente a la seguridad regional, siempre y cuando esta última vaya en contra de sus intereses estratégicos. Además, se observa un aumento en las tropas militares en Afganistán, cuestión que rebate los establecimientos de su administración.

Asimismo, su política exterior estuvo llena de contradicciones derivadas de dicho pragmatismo, mostradas en la misma retirada de Kosovo, lo que representaría un quiebre del europeísmo mostrado por Zapatero. De igual forma, en la retirada de Irak o en la aprobación de las reformas realizadas en el Tratado de Niza, las cuales

estaban bloqueadas por la administración de Aznar debido a que restaban escaños españoles en el Parlamento Europeo. Estas dos últimas acciones se realizaron sin el consentimiento del PP, actuando por iniciativa propia el gobierno socialista. Y todo ello a pesar de que Zapatero se pronunció por la creación de un consenso para la formulación y la ejecución de la política exterior, cuestión que no respetó.

La política exterior de España en materia de seguridad y defensa se ha mantenido al margen de la controversia partidaria entre dos fuerzas políticas: el PSOE y el PP. Con respecto a la generación del consenso para formular y ejecutar la política exterior, se debe contemplar un acuerdo entre ambos partidos políticos, estableciendo conjuntamente las líneas o coordenadas geoestratégicas, las prioridades, los principios y los valores básicos que deben definir dicha política. Este consenso no supone la desaparición de las contiendas mostradas entre ambas posiciones partidarias, pero sí hace énfasis en la necesidad de seguir en una misma línea de acción al exterior que retribuya réditos internacionales para España a largo plazo.

En ambos gobiernos (tanto el popular como el socialista), como ya se demostró, los intereses partidarios y las razones ideológicas se impusieron, en la mayoría de las ocasiones, sobre los intereses nacionales vitales y estratégicos de seguridad y defensa del Estado español; se mostró un pragmatismo en su actuar y generación de una división de intereses al interior del país, por lo que hubo dos formas distintas de manipular la política exterior. Sin duda alguna, Rodríguez Zapatero marcó un regreso a las bases y los principios de la política exterior de España nacientes de la transición a la democracia. En este sentido, su modelo de política exterior supuso un giro radical con respecto al utilizado por Aznar, ilustrando dos visiones contrapuestas entre el PP y el PSOE con respecto a la posición y el papel internacional de España. Además, no se debe desestimar en el análisis el contexto nacional y el contexto internacional, los cuales no fueron excesivamente favorables para el desarrollo de ambos proyectos.

A pesar de la modificación existente, hubo un grado de continuidad en los intereses nacionales vitales y estratégicos de seguridad y de defensa plasmados en los principales documentos tácticos de España, los cuales se instauraron en las administraciones de Aznar y Zapatero. El gobierno socialista los retomó del Libro Blanco de la Defensa 2000 (LBD) y en la Revisión Estratégica de la Defensa (RED) de 2003, para plasmarlos en dos documentos que fueron parte fundamental de su

modelo de política exterior, la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional (LODN) y la Estrategia Española de Seguridad (EES). Los documentos fueron respuestas a la evolución del sistema internacional cambiante donde surgían nuevas amenazas para los intereses españoles; sus diferencias radican en el contexto histórico en el cual fueron redactados.

La división de los intereses nacionales en vitales, estratégicos y terceros, provienen del LBD, no obstante, la modificación de los mismos se hicieron en la RED, introduciendo al terrorismo como una amenaza latente para la seguridad de España. Estos intereses pasaron a formar parte de la LODN y de la EES, siendo la lucha contra dicha amenaza y el crimen organizado referencias sólidas de la actual política exterior española. Induciendo una mayor participación de las Fuerzas Armadas en escenarios internacionales que afecten directa o indirectamente a la seguridad nacional.

A pesar de la búsqueda de una regulación jurídica, la participación multilateral y el respeto al derecho internacional por parte de Zapatero, la LODN y la EES (redactados durante su mandato) no muestran una renuncia expresa al uso de la fuerza militar y a la guerra como una forma de resolución de conflictos internacionales. Igualmente, los documentos mantienen estrategias que Aznar planteó durante su mandato como lo es la utilización de operaciones militares con fines preventivos y de disuasión, así como la modernización de las tropas militares españolas.

En cuanto a las Fuerzas Armadas, se observa que éstas se han consolidado como un instrumento de política exterior en cuestiones de seguridad y defensa, vinculando su participación en las operaciones militares con la ganancia réditos regionales e internacionales, lo que mejoraría la posición de España en el medio internacional. Por ello, en los cuatro documentos se aboga por disponer de tropas militares capaces de lograr operar al exterior e interior del territorio español, conllevando una coordinación entre el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire que desarrolle misiones para el mantenimiento de la seguridad. Además de buscar unas Fuerzas Armadas más integra y en coordinación con los ejércitos aliados, demandando una mayor interoperabilidad que otorgaría credibilidad a la política exterior española.

Las Fuerzas Armadas serán uno de los principales instrumentos de garantía de la defensa y la seguridad nacional de España, lo que obliga a los gobiernos españoles a mantenerlas en una adaptación constante de los nuevos escenarios y la renovación de sus capacidades para acatar retos que demanden nuevas estrategias. Ellas participan de manera complementaria con los cuerpos de seguridad al interior del país, así como en el marco de las organizaciones de seguridad y defensa al exterior.

En resumen, la dinámica constante del medio internacional propició cambios estructurales en la política exterior de España, obedeciendo a una serie de factores internos y externos que llevaron a Aznar y a Zapatero a tomar decisiones determinantes para la actuación española en el exterior. Existe un cambio de forma, más no de fondo en la política exterior española. De forma, debido al pragmatismo mostrado por Aznar y Zapatero al ejecutar estrategias político-militares discrepantes entre sí, caracterizando la esencia de sus administraciones gubernamentales en materia de seguridad y defensa, las cuales tuvieron distintos fines y objetivos a corto y mediano plazo sobre el papel de España en el mundo. De fondo, porque sigue habiendo una misma línea de acción en ambos gobiernos con respecto a la utilización de las tropas militares y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales para mantener la estabilidad nacional, regional e internacional. Esta concepción pasó a ser parte fundamental de los documentos estratégicos establecidos en España.

Hoy en día, España se ha ido transformando progresivamente como actor político relevante dentro de sus primordiales coordenadas de acción externa, teniendo presencia diplomática y militar en los principales escenarios de conflicto en el mundo. La España de hoy no es la misma que la de hace treinta años, por lo que los intereses de seguridad y defensa nacional que sustentan su política exterior han cambiado con el paso del tiempo. Sin embargo, el Estado español debe de delimitar claramente sus intereses nacionales, sus principios, sus prioridades y sus alianzas; decisiones que el gobierno debe de someter a consenso entre las principales fuerzas políticas del país para el seguimiento de una misma línea de acción en el escenario internacional que defina claramente a la política exterior de España. Además, hay que recordar que comparte el mismo contexto externo de amenazas y riesgos con los miembros de la OTAN y la UE, por lo que su política será cada vez menos autónoma y más

dependiente de los liderazgos y las políticas militares que se establezcan en las organizaciones. Ante esta situación, España debe de asumir mayores retos que denoten ese protagonismo buscado por parte de sus administraciones a través de su política exterior (sin ser perjudiciales para el derecho internacional), teniendo en cuenta que sus Fuerzas Armadas forman parte de numerosas fuerzas multinacionales. Así, este protagonismo en cuestiones de seguridad y defensa vendrá de la mano de un enfoque integral de seguridad (como lo denotado en la EES), teniendo una mayor coordinación de los instrumentos del Estado español y la puesta en marcha de los compromisos resultantes de la seguridad y defensa colectiva con sus principales aliados.

Fuentes de consulta general

Bibliografía

Aguayo Quezada, Sergio y Michael Bagley, Bruce (compiladores), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional Mexicana*, México, Siglo XXI, 2002, segunda edición, 417 pp.

Anikéeva, Natalya E., *Política exterior de España en los siglos XX y XXI*, Rusia, Universidad del Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa, 2011, 198 pp.

Arenal, Celestino del, *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Editorial Complutense, 1994, 305 pp.

Arenal, Celestino del, *Política exterior de España y relaciones con América Latina: iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española*, Madrid, Siglo XXI, 2011, 589 pp.

Arteaga Martín, Félix y Fojón Lagoa, Enrique, *El planteamiento de la política de defensa y seguridad en España*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2007, 460 pp.

Baltar Rodríguez, Enrique, *Afganistán y la geopolítica internacional, de la intervención soviética a la guerra contra el terrorismo*, España, Plaza y Valdés, 2003, 282 pp.

Barbé, Esther, *¿Existe una brecha trasatlántica? Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Irak*, España, Catarata, 2005, 239 pp.

Buckley, Mary y Singh, Robert, *The Bush Doctrine and the war on terrorism: global responses, global consequences*, New York, Routledge, 2006, 226 pp.

Buzan, Barry, *People, states and Fear, an agenda for international security studies in the post-cold war era*, Gran Bretaña, Wheatsheaf Books, segunda edición, 1983, 258 pp.

Buzan, Barry Buzan y Hansen, Lene, *International Security*, London, Sage Library of International Relations, vol. III, 2007, 367 pp.

Cabra Ybarra, José G., "Funcionalidad de las estrategias en la política exterior del régimen actual" en *Relaciones Internacionales*, Nueva época, núm. 94, México, Centro de Relaciones Internacionales, UNAM/FCPyS, México, enero-abril de 2006, pp. 149-155.

Calduch Cervera, Rafael, *Dinámica de la Sociedad Internacional*, CEURA, España, 1993, 522 pp.

Calduch Cervera, Rafael (coord.), *La Política Exterior Española en el Siglo XX*, Madrid, Ediciones de las Ciencias Sociales, 1994, 410 pp.

Chanona Burguete, Alejandro; Gálvez Salvador, Yadira (coordinadores), *Los regionalismos frente a la agenda de seguridad internacional*, México, Miguel Ángel Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, 267 pp.

Coulombis, Theodore A. y Wolfe, James H., *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Argentina, Troquel, 1979, 369 pp.

Díez de Ulzurrun, Javier Donézar, et. al., *Historia de España contemporánea, siglos XIX y XX*, Madrid, Sílex, 2008, 421 pp.

Feliu Ortega, Luis, *Las misiones de las Fuerzas Armadas Españolas en el exterior*, España, Foro de la Sociedad Civil, 2010.

Hehir, Aidan, *Humanitarian intervention, an introduction*, New York, Palgrave Macmillan, 2010, 303 pp.

Heredia, Blanca, "Relación entre política interna y política exterior, una definición conceptual el caso de México" en Garza Elizondo, Humberto, *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986, pp. 115-133.

Herrero de Miñón, Miguel, "Política exterior" en Tusell, Javier (coord.), *El gobierno de Aznar. Balance de una gestión, 1996-2000*, Barcelona, Crítica, 2000, pp. 41-54.

Huguet, Montserrat, "La política exterior del franquismo (1939-1975)" en Pereira, Juan Carlos (coord.), *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*, Barcelona, Ariel, 2010, pp. 633-657.

Huntington, Samuel Phillips, *The Clash of Civilizations?*, Foreign Affairs, vol. 72, no. 3, 1993, pp. 22-49.

Iglesias, Marcela, *Conflicto y cooperación entre España y Marruecos (1956-2008)*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces, 2010, 561 pp.

Keukeleire, Stephan y MacNaughtan, Jennifer, *The foreign policy of the European Union*, New York, Palgrave Macmillan, 2008, 374 pp.

Lerche III, Charles O., *Concepts of International Politics in Global Perspective*, United States of America, Prentice-Hall, 1995, 301 pp.

Medina, Manuel, *La teoría de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Seminarios y Ediciones, 1973, p. 21.

Miguel Sebastián, Jesús de, "Quiénes somos" en Ministerio de Defensa, *Modelo español de defensa y seguridad*, Madrid, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CSEDN), 2007, pp. 21-36.

Ministerio de Defensa, *Memoria legislatura 1982-86*, Madrid, Secretaria General Técnica, Centro de Publicaciones, 1986.

Morgenthau, Hans J. *Politics among Nations, the Struggle for Power and Peace*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1983, 729 pp.

Ortega, Eloísa y Peñalosa, Juan, *Claves de la crisis económica española y retos para crecer en la UEM*, Madrid, Banco de España, Documentos ocasionales, no. 1201, 2012.

Pardo Sanz, Rosa, “La etapa Castiella y el final del Régimen, 1957-1975” en Javier Tussell, Juan Avilés y Rosa Pardo (eds.), *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, UNED/Biblioteca Nueva, 2000, pp. 341-369.

Sepúlveda Isidro (ed.), *España en las operaciones internacionales de pacificación*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, III Congreso Internacional de Historia de la Defensa, 2009, 538 pp.

Singh, Robert, “The Bush Doctrine” en *The Bush Doctrine and the War on Terrorism: Global responses, global consequences*, New York, Routledge, 2006, pp. 12-31.

Sodupe, Kepa, *Estructura de poder del sistema internacional, del final de la Segunda Guerra Mundial a la Posguerra Fría*, España, Fundamentos, 2002, 257 pp.

Sorensen, Max, *Manual de Derecho Internacional Público*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, 811 pp.

Tomassini, Luciano, “El marco de análisis de la política exterior” en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, Bilbao, Editorial Universidad del País Vasco, 1990, p. 125.

Viñas, Ángel, “Los pactos con los Estados Unidos en el despertar de la España democrática, 1975-1995” en Delgado, Lorenzo y Elizalde, María Dolores (ed.), *España*

y *Estados Unidos en el siglo XX*, Madrid, Consejo Superior de Investigación Científicas, 2005, pp. 245-299.

Wolfers, Arnold, "National Security as an ambiguous symbol", en *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1962, pp. 147-167.

Recursos electrónicos

s/a, "Aznar y otros siete líderes europeos firman una carta de apoyo a Bush frente a Irak" [en línea], *El mundo*, 30 de enero de 2003, Dirección URL: <http://www.elmundo.es/elmundo/2003/01/30/internacional/1043888957.html>, [consulta: 19 de abril de 2014].

s/a, Constitución Española [en línea], *La Moncloa*, Dirección URL: http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/79FF2885-8DFA-4348-8450-04610A9267F0/0/constitucion_ES.pdf, [consulta: 2 de octubre de 2013].

s/a, "Un decálogo para la seguridad de España" [en línea], *El País*, 24 de octubre de 1984, Dirección URL: <http://elpais.com/diario/1984/10/24/espana/467420408850215.html>, [consulta: 28 de octubre de 2013].

Aixalà i Blanch, Albert, "La política exterior española ante los retos de su politización: del consenso a la legitimidad" [en línea], *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 69, mayo 2005, pp. 89-105, Dirección URL: <http://www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/28422/28256>, [consulta: 6 de mayo de 2014].

Altares, Guillermo, "La retirada de Kosovo desató una crisis entre España y EE UU" [en línea], *El País*, 13 de diciembre de 2010, Dirección URL: http://elpais.com/elpais/2010/12/12/actualidad/1292145423_850215.html, [consulta: 1 de julio de 2014].

Archick, Kristin y Mix, Derek E., "The European Union's Reform Process: The Lisbon Treaty" [en línea], *Congressional Research Service*, 22 de febrero de 2010, Dirección

URL: <http://fpc.state.gov/documents/organization/139287.pdf>, [consulta: 15 de agosto de 2014].

Arenal, Celestino del, "Consenso y disenso en la política exterior de España" [en línea], *Real Instituto Elcano*, 2008, Dirección URL: <http://ucm.academia.edu/CelestinodelArenal>, [consulta: 23 de octubre de 2013].

Arnoletto, Eduardo Jorge, *Glosario de conceptos políticos usuales* [en línea], pp. 67-68, EUMEDNET 2007, Dirección URL: <http://www.eumed.net/dices/listado.php?dic=3>, [consulta 28 de agosto de 2013].

Arteaga, Félix, "Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España" [en línea], *Real Instituto Elcano*, 16 de diciembre del 2011, 35 pp., Dirección URL: <http://www.realinstitutoelcano.org>, [consulta: 23 de febrero de 2014].

Buzan, Barry, "New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century" [en línea], *Royal Institute of International Affairs*, vol. 67, núm. 3, Julio de 1991, pp. 431-451, Dirección URL: <http://www.jstor.org/stable/2621945>, [consulta: 2 de octubre de 2013].

Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, *Evolución del concepto de Interés Nacional* [en línea], Madrid, Ministerio de Defensa, abril de 2010, 195 pp., Dirección URL: http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/monografias/ficheros/115_EVOLUCION_DEL_CONCEPTO_DE_INTERES_NACIONAL.pdf, [consulta: 28 de agosto de 2013].

Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, *Modelo español de defensa y seguridad* [en línea], Madrid, Ministerio de Defensa, documentos de seguridad y defensa, febrero de 2007, 83 pp., Dirección URL: http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/008_MODELO_ESPANOL_DE_SEGURIDAD_Y_DEFENSA.pdf, [consulta: 3 de noviembre de 2013].

Delamarre-Sallar, Catherine, *Manuel de civilisation espagnole et latino-américaine* [en línea], Francia, Bréal, 3ra edición, 2008, p.43, Dirección URL: http://books.google.com.mx/books?id=0y28OvxgUQC&ei=qtuXUJ_1E1bmygTKplGoD, [consulta: 7 mayo de 2014].

Department for Disarmament Affairs, Report of the Secretary-General, *Concepts of Security* [en línea], New York, United Nations, 1986, 51 pp., Dirección URL: <http://www.un.org/disarmament/HomePage/ODAPublications/DisarmamentStudySeries/PDF/SS-14.pdf>, [consulta: 6 de octubre de 2013].

European Union, *The Best of EU NAVFOR (Atalanta)* [en línea], Security and Defense-CSDP, 8 de diciembre de 2008, Dirección URL: http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eu-navfor-somalia/mission-description/index_en.htm, [consulta: 19 de agosto de 2014].

European Union, *The Treaty of Lisbon* [en línea], 17 de diciembre de 2007, Dirección URL: http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm, [consulta: 15 de agosto de 2014].

Fernández, Ernesto, “Aznar y Schröder subrayan sus diferencias sobre el trabajo de los inspectores de la ONU en Irak” [en línea], *El mundo*, 12 de febrero de 2003, Dirección URL: <http://www.elmundo.es/elmundo/2003/02/11/espana/1044997548.html>, [consulta: 17 de abril de 2014].

Gobierno de España, *Estrategia Española de Seguridad: una responsabilidad de todos* [en línea], Madrid, 2011, Dirección URL: <http://www.lamoncloa.gob.es/nr/rdonlyres/d0d9a8eb-17d0-45a5-adff-46a8af4c2931/0/estrategiaespanoladeseguridad.pdf>, [consulta: 25 de mayo de 2014].

González, Miguel, “Operación Romeo Sierra” [en línea], *El País*, 18 de julio de 2002, Dirección URL: http://elpais.com/diario/2002/07/18/espana/1026943206_850215.html, [consulta: 13 de marzo de 2014].

Guida, Andrés Mariano, “La política exterior neoconservadora en Estados Unidos. Cambios, continuidades y perspectivas”, [en línea], *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, no. 91, p. 201, Dirección URL: <http://ehis.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=3&sid=ee8f46eb-dc45-403c-8f63-64f35dbafb1d%40sessionmgr114&hid=115>, [consulta: 11 de marzo de 2014].

Hermann, Margaret G. and Hermann, Charles F., “Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry” [en línea], *International Studies Quarterly*, vol. 33, núm. 4, diciembre de 1989, pp. 361-387, Dirección URL: <http://www.jstor.org/stable/2600518>, [consulta: 17 de septiembre de 2013].

Herranz, Anna, “Dimensioning the criticisms to the Spanish policy towards Eastern enlargement ” [en línea], *Observatori de Política Exterior Europea*, 7 de julio de 2004, Dirección URL: <http://www.iuee.eu/pdf-publicacio/119/Pnd7kQHBOIR2fLIfiYPJ.PDF>, [consulta: 18 de abril de 2014].

Herrera Santana, David, “La política exterior como pensamiento estratégico y la funcionalidad de las estrategias dentro de una concepción procesal” [en línea], *Escenarios XXI*, año II, núm. 10, México, julio/agosto de 2011, Dirección URL: http://www.paginaspersonales.unam.mx/files/753/Publica_20111122010156.pdf [consulta: 4 de septiembre de 2013].

Lehmann, Wilhelm, “El Tratado de Niza y la Convención sobre el futuro de Europa” [en línea], Parlamento Europeo, 13 de febrero de 2014, Dirección URL: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.1.4.pdf, [consulta: 2 de mayo de 2014].

Mañu, Óscar Elía, “España en Afganistán 2001-2010. ¿Y ahora qué?” [en línea], *Grupo de Estudios Estratégicos*, análisis no. 8177, 14 de octubre de 2010, Dirección URL: http://www.gees.org/files/article/14102010051239_Analisis-08177.pdf, [consulta: 15 de mayo de 2014].

Marquina, Antonio (coord.), *Política exterior y de seguridad española* [en línea], UNISCI, Universidad Complutense de Madrid, no. 27, octubre 2011, 299 pp., Dirección URL: <http://www.ucm.es/info/unisci>, [consulta: 1 de marzo de 2014].

Melero Alonso, Eduardo, *Las operaciones militares de España en el exterior* [en línea], Instituto Catalá Internacional, 2009, 91 pp., Dirección URL: <http://www20.gencat.cat/docs/icip/Continguts/Publicacions/Documents%20i%20informes/Projectes%20de%20recerca/recerca012012.pdf>, [consulta: 27 de marzo de 2014].

Michavila, Narciso, “Guerra, terrorismo y elecciones: incidencia electoral de los atentados islamistas en Madrid” [en línea], *Real Instituto Elcano*, 10 de marzo de 2005, p.5, Dirección URL: <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/180/Michavilapdf.pdf>, [consulta: 9 de mayo de 2014].

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, *Alianza de Civilizaciones* [en línea], Dirección General de Comunicación Exterior, noviembre de 2005, p. 5, Dirección URL: <http://www.realinstitutoelcano.org/materiales/docs/AlianzaCivilizacionesEsp.pdf>, [consulta: 20 de agosto de 2014].

Ministerio de Defensa, *Libro Blanco de la Defensa 2000* [en línea], Madrid, 2000, 276 pp., Dirección URL: <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL-Libro-Blanco-de-la-Defensa-2000.pdf>, [consulta: 5 de marzo de 2014].

Ministerio de Defensa, *Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional* [en línea], Madrid, 18 de noviembre de 2005, núm. 276, Dirección URL: <http://www.defensa.gob.es/en/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL-Ley5-2005DefensaNacional.pdf>, [consulta: 30 de mayo de 2014].

Ministerio de Defensa, *Revisión Estratégica de la Defensa* [en línea], Madrid, 2003, 369 pp., Dirección URL: <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/RED-Revision-Estrategica-Defensa-espanol.pdf>, [consulta: 7 de marzo de 2014].

Molina, Franklin, “Estados Unidos y la doctrina Bush en la política exterior. Visión desde América Latina” [en línea], *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 9, no. 3, mayo-agosto 2003, pp. 59-71, Dirección URL: <http://www.redalyc.org/pdf/177/17710104.pdf>, [consulta: 2 de marzo de 2013].

Organización de las Naciones Unidas, “Resolución 1483 del Consejo de Seguridad” [en línea], 22 de mayo de 2003, Dirección URL: <http://www.cinu.org.mx/temas/iraq/docos/1483.pdf>, [consulta: 3 de abril de 2014].

Organización de las Naciones Unidas, “Resolución 1511 del Consejo de Seguridad” [en línea], 16 de octubre de 2003, Dirección URL: <http://www.cinu.org.mx/temas/iraq/octos/sres1511.pdf>, [consulta: 3 de abril de 2014].

Organización de las Naciones Unidas, “Resolución 1816 del Consejo de Seguridad” [en línea], 2 de junio de 2008, Dirección URL: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1816 %20\(2008\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1816%20(2008)), [consulta: 17 de agosto de 2014].

Organización de las Naciones Unidas, “Resolución 1872 del Consejo de Seguridad” [en línea], 26 de mayo de 2009, Dirección URL: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/ 1872%20\(2009\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1872%20(2009)), [consulta: 17 de agosto de 2014].

Organización del Tratado del Atlántico Norte, “artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte [en línea], Washington D.C., 4 de abril de 1949, Dirección URL: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120htm?selectedLocale=en, [consulta: 23 de marzo de 2014].

Portilla Gómez, Juan Manuel, “El devenir histórico y legal de Kosovo” [en línea], *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2012, pp. 65-106, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInternacional/11.5/art/art3.pdf>, [consulta: 5 de julio de 2014].

Prieto, Joaquín, “Aznar y Chirac chocan en público sobre la crisis de Irak en su reunión de París” [en línea], *El País*, 27 de febrero de 2003, Dirección URL:

http://elpais.com/diario/2003/02/27/internacional/1046300404_850215.html, [consulta: 17 de abril de 2014].

Sánchez, Amaia Goenaga, “El compromiso español en Líbano: ¿un nuevo papel para España en Oriente Próximo?” [en línea], *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 79, pp.227-246, Dirección URL: <http://www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/86672/111686>, [consulta: 24 de agosto de 2014].

Soler I Lecha, Eduard y Mestres, Laia, “Tres comicios y un islote: Europa hacia el Magreb en el año 2002” [en línea], *Universitat Autònoma de Barcelona*, Institut Universitari D’estudis Europeus, no. 50, junio de 2003, Dirección URL: <http://www.recercat.net/bitstream/handle/2072/204312/N.%2050.pdf?sequence=1>, [consulta: 15 de marzo de 2014].

Tahar Chaouch, Talik, “Intervención militar en Irak: seguridad, democracia y guerra contra el terrorismo” [en línea], *Historia Crítica*, vol. 24, julio de 2003, Dirección URL: <http://ehis.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=ee8f46eb-dc45-403c-8f63-64f35dbafb1d%40sessionmgr114&vid=18&hid=116>, [consulta: 2 de abril de 2014].

Tello, Angel Pablo, “Conceptos de seguridad y defensa” [en línea], *Revista IRI*, Instituto de Relaciones Internacionales, no. 19, Argentina, febrero del 2000, pp. 135-137, Dirección URL: http://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/R19/ri19-etello.pdf, [consulta: 23 de octubre de 2013].

The White House, “Coalition Members” [en línea], 27 de marzo de 2003, Dirección URL: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/03/20030327-10.html> [consulta: 2 de abril de 2014].

Ullman, Richard H., “Redifining Security”, [en línea], *International Security*, vol. 8, núm. 1, 1983, pp. 129-153, Dirección URL: <http://www.jstor.org/stable/2538489>, [consulta: 2 de octubre de 2013].