

INSTITUTO UNIVERSITARIO GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO



**LA CULTURA ESTRATÉGICA COMO FACTOR
DETERMINANTE DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD
Y DEFENSA, EL CASO DE ESPAÑA.**

**STRATEGIC CULTURE AS A DETERMINING FACTOR
OF SECURITY AND DEFENSE POLICIES, THE CASE OF
SPAIN.**

Arantza López Lorenzana

18 de febrero de 2021

PÁGINA INTENCIONADAMENTE EN BLANCO

La autora es oficial del Ejército del Aire y graduada en ingeniería en organización industrial.

The author is an officer of the Air Force and graduated in engineering in industrial organization.

Resumen: El presente trabajo de investigación tiene por objeto el estudio de la cultura estratégica como factor determinante de las políticas de seguridad y defensa españolas. Para ello se realiza un estudio sobre las políticas de seguridad y defensa actuales, el proceso en la toma de decisiones, la orientación política internacional y la disposición al uso de la fuerza. Las conclusiones mostrarán cómo, en el caso de España, la cultura estratégica resulta en una contradicción de objetivos frente acciones. Una pequeña introducción a la cultura estratégica de otros actores internacionales servirá para enmarcar el caso español.

Abstract: The purpose of this research work is to study strategic culture as a determining factor in Spanish security and defense policies. For this, a study is carried out on current security and defense policies, the decision-making process, international political orientation, and the disposition to the use force. The conclusions will show, in the case of Spain, how strategic culture results in a contradiction of objectives versus actions. A short introduction to the strategic culture of other international actors will serve to frame the Spanish case.

PALABRAS CLAVE: Cultura estratégica, políticas, España, seguridad, defensa.

KEY WORDS: Strategic Culture, politics, Spain, security, defence.

PÁGINA INTENCIONADAMENTE EN BLANCO

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	6
2. DESGLOSANDO LOS TÉRMINOS	7
2.1. Cultura de defensa y la conciencia de defensa.....	7
2.2. Cultura estratégica	12
2.3. El estudio de la cultura estratégica.....	16
3. LA CULTURA ESTRATÉGICA DE ESPAÑA	17
3.1. Políticas de Seguridad y Defensa actuales.....	17
3.1.1. Normativa vigente	17
3.1.2. Áreas de interés	20
3.1.3. Despliegue de efectivos de las FAS	21
3.2. Proceso de decisión.....	22
3.3. Orientación política internacional.....	23
3.4. Disposición al uso de la fuerza	28
3.4.1. Contexto nacional.....	28
3.4.2. Despliegues de las FAS	29
3.4.3. Las operaciones actuales	31
4. LA CULTURA ESTRATÉGICA DE ACTORES INTERNACIONALES	34
4.1. La cultura estratégica de los Estados Unidos.....	34
4.2. La cultura estratégica de China.....	36
4.3. La cultura estratégica de Irán	39
4.4. La cultura estratégica de Rusia	41
5. CONCLUSIONES	41

1. INTRODUCCIÓN

Para poder hacer una aproximación sobre el significado y sentido del término cultura estratégica, es necesario definir el término genérico de cultura como tal. En el ambiente de estudio de la cultura, la acepción más común del término ha sido establecida por el sociólogo Raymond Williams. Para él, la cultura se relaciona a un proceso, dentro del cual existen tres categorías: la «ideal, la documental y la social» (Raymond Williams, ápuđ Rashed Uz Zaman, 2009). Ideal, en la cual la cultura se presenta como un estado de perfección humano en función de valores absolutos y permanentes en el tiempo. Documental, como cuerpo del trabajo intelectual e imaginativo y donde los pensamientos y experiencias son afianzados y registrados en textos y prácticas y finalmente la categoría social, como descripción de un estilo de vida. Estas tres categorías se relacionan entre sí, no tienen valor de forma aislada.

Otra teoría importante sobre el estudio de la cultura parte de la llamada escuela de Cultura y Personalidad, con auge en la Segunda Guerra Mundial. Se basa en la búsqueda de un principio explicativo sobre la construcción de una cultura con elementos dispares combinados, y cómo esta se alza como principal elemento de configuración humana. Mediante esta teoría se puede explicar la cultura como un proceso formado por la suma total de las costumbres.

Posteriormente, comenzaron los trabajos de relación entre cultura y comportamiento. Así surge el término cultura política como:

Conjunto de orientaciones cognitivas (básicamente conocimientos y creencias), evaluaciones (opiniones y juicios) y actitudes (tendencias psicológicas que permiten a los individuos hacer valoraciones) que una población manifiesta frente a diversos aspectos de la vida política y el sistema político (Almond & Verba, 1963).

Así, la cultura política incluye puntos de vista sobre moralidad, uso de la fuerza, los derechos de una persona o colectivo, el compromiso hacia los valores democráticos y el rol de un determinado país en cuanto a su posición en el orden global.

En la actualidad, el orden global ha sido modificado, y las políticas internacionales se han visto obligadas a abordar nuevos cambios debido a la complejidad de la situación actual en relación con la pandemia del coronavirus, pudiendo ser calificada como nueva amenaza transnacional. El orden mundial basado en reglas se ha visto fuertemente agitado, encaminándose hacia una cooperación cercana y necesaria. Es necesario buscar nuevas vertientes que expliquen el comportamiento de

los actores abandonando aquellas basadas en reglas estrictas y puramente objetivas que se basan en unas relaciones de poder simple. La cultura estratégica ofrece flexibilidad y diversidad de opciones basadas en una continuidad histórica cuyo fin último es la explicación de las opciones estratégicas de un determinado actor en el orden internacional ante una misma situación y cómo los estados dan forma a sus políticas según las experiencias vividas.

La cultura estratégica proporciona usos manifiestos en el análisis de la política mundial. Si bien, ciertas amenazas como el terrorismo han llevado a los estados hacia una cooperación mutua, las identidades siempre se han mantenido, precisando así de una explicación basada en las propias experiencias y cómo influyen estas en la definición de las estrategias y políticas. Situándonos en este punto, se identifica como parte fundamental el estudio de la cultura estratégica, como nuevo concepto influyente en la toma de decisiones de los diferentes actores y su posicionamiento global.

El siguiente trabajo tiene como fin el estudio de la cultura estratégica, y de manera concreta la española, basándose en un análisis de las políticas de seguridad y defensa actuales, el proceso en la toma de decisiones, la orientación política internacional y la disposición al uso de la fuerza para así poder definir cómo la cultura estratégica de España resulta en un estudio contradictorio, en el que las ideas e intenciones divergen de la realidad aplicada.

De manera complementaria a lo anterior, se realizará una pequeña introducción a la cultura estratégica de diversos actores internacionales de especial relevancia, con la finalidad de obtener una visión completa del concepto capaz de apoyar lo estudiado en el caso nacional y las conclusiones derivadas de esto.

2. DESGLOSANDO LOS TÉRMINOS

2.1. Cultura de defensa y la conciencia de defensa

Si bien los términos cultura de seguridad y defensa y conciencia de defensa presentan cierta popularidad, es necesaria una definición más precisa que se aleje de las confusiones e interrelaciones al concepto de cultura estratégica. La cultura de seguridad y defensa hace referencia a un término que evoluciona y varía con el tiempo, expresa el conocimiento objetivo que una sociedad posee sobre los asuntos de defensa, estando este conocimiento formado por prácticas, valores, creencias y símbolos.

En el pasado siglo varias fueron las causas que determinaron la tendencia en la cultura de defensa hacia su ausencia en España. La no participación en las dos grandes guerras debido al aislamiento del país, el papel del ejército durante el régimen del general Franco como garante de este y, por último, la carencia en la participación en organizaciones y estructuras internacionales. Esta situación ha ido superándose en gran parte con la implicación de España, como país, en la comunidad internacional y la integración de las Fuerzas Armadas (FAS) en el modelo constitucional durante el proceso de adaptación a la democracia.

En la actualidad, España pertenece a diversas organizaciones que incluyen en sus fines la defensa de la paz y la seguridad internacional, motivo que contribuye a una mayor difusión de la cultura de defensa. La más relevante de todas ellas es la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a la que España pertenece desde el año 1955 y cuya Declaración de los Derechos Humanos firmó en 1976. Con esto España reconoce el Consejo de Seguridad de la ONU y sus disposiciones generadas.

El proceso de inclusión en organizaciones internacionales tuvo su reflejo en la normativa española en el seno del proceso de adaptación a la democracia. Como resultado se definió la Defensa Nacional por primera vez en 1980¹ como: la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la nación ante cualquier forma de agresión, debiendo los españoles participar en el logro de tal fin. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.

El modelo de defensa en España, durante la transición, remarcó la subordinación del poder militar al poder político para así reducir el protagonismo que había obtenido en años anteriores. Se buscó el acercamiento de la sociedad a unas FAS basadas en valores democráticos y cuyo objetivo principal era el de defender el territorio y los intereses nacionales. Con este acercamiento se suponía un mayor auge de la cultura de defensa, aunque no resultó no ser así. La aceptación en el ámbito civil llegó en gran parte, gracias al proceso de transformación y modernización de las FAS, junto con la propaganda de las actividades culturales y de colaboración.

¹ Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar

Este nuevo modelo defendía un cambio en cuanto a las posibles misiones a realizar por las FAS, dejando atrás las exclusivas de combate. Esto no produjo el acercamiento de la sociedad que, reforzado por la crisis en el servicio militar obligatorio, reforzó la caída de la popularidad de la cultura de defensa viéndose las FAS duramente cuestionadas. Fue con la llegada del modelo de profesionalización y la incorporación de la mujer cuando comenzó una imagen más positiva de las funciones de las FAS.

En 1982 España ingresa en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Se defiende el derecho a la legítima defensa propia, individual o colectiva², reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas para reestablecer y mantener la seguridad en la zona del Atlántico Norte. En 1986 se produjo el referéndum sobre la permanencia en la Alianza y las condiciones para hacerlo, momento clave en cuanto a la incorporación e integración de España. De este referéndum, destaca la condición exigida de no incorporación a la estructura militar integrada, muestra de la actitud de la sociedad española hacia los posibles despliegues de fuerzas en la época. El referéndum supuso efectos contrapuestos en la sociedad respecto a la percepción de la defensa en España. Por una parte, se difundió el interés por el modelo de defensa, pero por otra la falta de consenso político derivó en una división de la opinión pública (Gutiérrez, 2011).

Ya en la década de los años noventa y con el fin de la guerra fría, se difundió la idea dominante de la paz global y con ello la idea de unas Fuerzas Armadas innecesarias. Tras el estallido de nuevos conflictos en los años noventa, esta visión cambió y surgió la necesidad de adaptarse a los recientes riesgos y amenazas. Tras haberse adherido en 1988 al Tratado de Bruselas³ por el que en 1948 se establecía la Unión Europea Occidental (UEO), y a la Unión Europea desde 1985, se evolucionó hacia un modelo de integración con esta organización y con la OTAN basado en el principio de seguridad común.

La primera referencia de las últimas dos décadas en España, en cuanto al concepto de cultura de defensa, aparece en la Directiva de Defensa Nacional 1/2000, donde se determina la prioridad de fomentar la conciencia de la defensa entre la sociedad española. Además, según legislación del año 2005⁴, se dispone que el Ministerio de Defensa promoverá el desarrollo de la cultura de defensa con la finalidad de que la sociedad española conozca, valore y se identifique con la historia

² Tratado del Atlántico Norte, aprobado en Washington DC el 4 de abril de 1949.

³ Tratado de Bruselas, de 17 de marzo de 1948, sobre creación de la UEO

⁴ Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional

y con el esfuerzo solidario y efectivo mediante el que las Fuerzas Armadas salvaguardan los intereses nacionales. Asimismo, el resto de los poderes públicos contribuirán al logro de este fin.

Con los ataques terroristas islamistas de comienzo de siglo, se produjo un giro en el modelo de seguridad y defensa, siendo este objeto de un mayor interés por parte de la sociedad. La actualización de la Directiva de Defensa Nacional 1/2008, en sus directrices de carácter general, detalla la necesidad de fomentar y promover la cultura de seguridad y defensa en la sociedad, propiciar un mayor conocimiento del papel que nuestra Constitución otorga a las Fuerzas Armadas y promover el más amplio apoyo de los ciudadanos a sus Ejércitos. Aquí el concepto se amplía hacia el de seguridad y defensa, término que evoluciona desde la defensa de integridad territorial y protección de fronteras hasta la búsqueda de condiciones favorables para el progreso del país en los campos económicos, social y político.

Por su parte, la siguiente Estrategia de Seguridad Nacional del 2011, recalca la necesidad de una cultura de seguridad determinando la necesidad de su promoción e impulso de la educación de los profesionales de sectores muy diversos y, en general, de los ciudadanos, en estas materias.

Seguidamente, un año más tarde, la nueva Directiva de Defensa Nacional de 2012 establece como una de las líneas generales de la política de defensa como la defensa de España debe ser asumida por todos los españoles como asunto de indudable trascendencia, de la que depende, junto a la independencia, la soberanía y la integridad territorial, la paz, la libertad, el respeto a nuestros intereses y la propia prosperidad. Una defensa eficaz exige la participación ciudadana, única fórmula para otorgarle continuidad y profundidad a las políticas. Por ello, se acentuará el esfuerzo en el desarrollo de una comunicación estratégica de la defensa que tendrá como finalidad fomentar una conciencia de defensa en España y, en más profundidad, una cultura de la defensa.

En cuanto a la Estrategia de Seguridad Nacional del año 2013, se destaca la colaboración y el apoyo del ciudadano como imprescindibles. La quinta línea de acción define el fomento de la conciencia y cultura de defensa, pilares del apoyo de la sociedad española a la defensa nacional, prestando especial atención a la juventud.

Seguidamente, la Ley 36/2015⁵ determina que el Gobierno, en coordinación con las Comunidades Autónomas, establecerá mecanismos que faciliten la participación de la sociedad

⁵ Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional.

civil y sus organizaciones en la formulación y la ejecución de la política de Seguridad Nacional. El Gobierno promoverá una cultura de Seguridad Nacional que favorezca la implicación activa de la sociedad en su preservación y garantía, como requisito indispensable para el disfrute de la libertad, la justicia, el bienestar, el progreso y los derechos de los ciudadanos.

La Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 señala como la propia estrategia fortalece la cultura de seguridad nacional de una nación consciente de su responsabilidad y posición en el mundo. Además, se prevé desarrollar y establecer un plan integral de cultura de seguridad nacional y como uno de sus objetivos generales se establece promover dicha cultura.

Finalmente, la Directiva de Defensa Nacional de 2020 promueve el fomento de la conciencia y cultura de defensa con el objeto de inmiscuir a los ciudadanos en los asuntos de la defensa y así convertir a la sociedad en parte activa de la cultura de seguridad nacional.

Con todo lo anterior se puede deducir como se pretende desarrollar y fomentar la cultura de seguridad y defensa en España, siendo el principal promotor de la cultura de seguridad y defensa española el Ministerio de Defensa, y bajo la premisa de realizarlo de manera cercana a la sociedad. Se determina como el Gobierno ha de promover la cultura de seguridad y defensa nacional con el fin de implicar a la sociedad de manera activa, para que esta pueda disfrutar de la libertad, justicia, bienestar, progreso y derechos de los ciudadanos. Así, el objetivo es promover y difundir la cultura de seguridad y defensa como un conjunto de conocimientos necesarios para elaborar juicios y opiniones sobre los instrumentos de protección a los ciudadanos, siendo el principal instrumento las Fuerzas Armadas.

La actual cultura de seguridad y defensa está basada en la imagen de modernidad y capacidad reconocida por los países y organizaciones aliadas. Se refuerza la proyección exterior y la capacidad de las FAS como instrumento de paz internacional, así como aquellas nuevas capacidades relacionadas con las catástrofes y ayuda humanitaria.

Realizando un cambio hacia un término paralelo al de la cultura de seguridad y defensa, la conciencia de defensa se puede entender como la comprensión de la importancia de la defensa en la protección de la sociedad, de sus intereses y valores. Para profundizar en el concepto de conciencia de defensa, este se puede definir como la importancia que la sociedad le brinda a la necesidad, o no, de defender a la nación. El documento Entorno Operativo 2035 fija como segundo objetivo, más allá de definir el futuro sobre el diseño de las FAS en base a los posibles

acontecimientos estratégicos venideros, la necesidad de contribuir a la difusión de la conciencia de defensa. Para ello se presentan los desafíos y amenazas a la sociedad en el futuro cercano con el fin de defender los intereses nacionales de seguridad bajo la premisa de necesidad y legitimidad de las FAS y contribuyendo así, a la conciencia de defensa.

2.2. Cultura estratégica

El término cultura estratégica, está continuamente sometido a una fuerte controversia debido, en gran parte, a la multitud de definiciones que surgen en torno al término y que crean una dificultad en el estudio y crecimiento de la disciplina. Comúnmente se relaciona con el campo militar de la estrategia debido a la vinculación inicial del término con el estudio de las estrategias nucleares de las pasadas décadas.

La Cultura Estratégica es un conjunto de creencias compartidas, supuestos y modos de comportamiento derivados de las experiencias comunes y aceptaciones narrativas (orales y escritas), que conforman la identidad colectiva y relaciones a otros grupos, y los cuales determinan finales apropiados para conseguir los objetivos de seguridad (Johnson & Larson, 2006).

Se puede entender la cultura estratégica como el conjunto de valores compartidos, sociales, económicos y políticos que representan las prioridades de una sociedad, en cuanto a las preferencias de seguridad surgidas de la conformación histórica procedente de la interacción y adaptación a los cambios en la comunidad de seguridad y defensa y al ambiente estratégico.

Antes de aparecer el concepto de cultura estratégica surgió el término *Ways of War*⁶ en los años treinta, relacionando los términos cultura y comportamiento. En este concepto se defiende la idea de aproximación indirecta, haciendo referencia al enfoque tradicional de Gran Bretaña en los conflictos armados. Según esto se evitaría la intervención militar directa, presionando en su lugar la economía del enemigo a través de la parte naval de su ejército. Esto serviría de base para futuros análisis sobre cómo afronta la guerra un determinado país. Así en los años setenta comienza un análisis de concepto *Way of War* en diferentes países. Destaca el análisis del historiador militar Russell Weigley sobre Estados Unidos desde la Guerra de la Independencia (1775 – 1783), hasta la Guerra de Vietnam (1955 – 1975), y defiende como el país emplea dos estrategias en la manera de afrontar las guerras: estrategia de desgaste y estrategia de aniquilación. La primera fue empleada

⁶ El concepto “Ways of War” fue introducido por Basil Liddell Hart en su obra *British Way in Warfare* a comienzos de los años treinta.

cuando el país se encontraba en una posición débil, pero está cambió a medida que se ganó poder industrial y militar convirtiéndose en una estrategia de destrucción de fuerzas enemigas o estrategia de aniquilación.

En 1977, con Jack Snyder, surge el desarrollo de la cultura estratégica en el ámbito de estudio de la doctrina nuclear soviética y sus diferencias con la estadounidense. Basándose en como el pensamiento y la estrategia soviética se desarrollaron en base a una cultura estratégica concreta, el autor define el término como «la suma de ideas, respuestas emocionales condicionadas, y patrones de comportamiento habitual que los miembros de una comunidad estratégica han adquirido mediante la enseñanza o imitación» (Snyder, 1977). Con esto, se afirma como la cultura estratégica soviética se desarrolló mediante un proceso único en el cual los asuntos estratégicos son vislumbrados de la misma forma, por parte de los actores estratégicos, en las sucesivas generaciones.

La necesidad de comprensión sobre como los diferentes países libran una guerra fue creciendo. Cabe destacar las cuestiones planteadas por Colin S. Gray en cuanto a los supuestos generales sobre el uso de armas nucleares, y cómo podrían ser interpretados por otros países. Así llegó a la conclusión sobre la importancia del contexto local y cómo los análisis de seguridad debían incluir las variables culturales en la influencia de la guerra. Para Gray, la cultura estratégica se definió como «modos de pensamiento y acción respecto al uso de la fuerza, las cuales derivan de las percepciones de la experiencia histórica nacional, de las aspiraciones por el comportamiento responsable nacional, la cultura cívica y el modo de vida» (Gray, 1981).

Una vez se introdujo el concepto, comenzó el desarrollo de estudios sobre el mismo. Una primera clasificación basada en la aproximación metodológica divide la cultura estratégica en dos categorías: de descripción amplia y la escuela analítica. La primera se desarrolló en los años setenta y ochenta, e incluye un análisis histórico amplio de los patrones del comportamiento estratégico de un país, incluyendo características culturales que se proyectan en el futuro. La escuela analítica aparece en los noventa, proporcionando definiciones de cultura más acotadas y métodos más rigurosos para comprobar sus efectos en el comportamiento estratégico.

Una segunda clasificación se puede derivar de los estudios realizados por Alastair Iain Johnston, quedando dividida la cultura estratégica en tres generaciones. La primera aparece en los comienzos de los años ochenta, siendo su principal representante Jack Snyder, y como consecuencia de los

análisis políticos y de seguridad de la era soviética. Estos trataban de explicar la diferencia entre el pensamiento estratégico nuclear americano y soviético, siendo la respuesta basada en la variación de las experiencias históricas, la cultura política y geografía. Esto no determina por completo el comportamiento y elecciones políticas, pero sí una fuerte influencia. Mediante lo anterior se podría explicar la preferencia soviética del uso de fuerza ofensiva, arraigado en la histórica sensación de inseguridad y control autoritario. La segunda generación apareció a mediados de los años ochenta y reconocía la posibilidad de una división entre el discurso estratégico-cultural, usado para garantizar la hegemonía de las élites estratégicas e implementar sus deseos, y la doctrina operacional. Los estudios se focalizaron en la diferencia entre la política de seguridad declarada por élites políticas y la real, en cuanto a intenciones. La tercera generación surgió en los años noventa mostrando un mayor rigor metodológico, centrándose en las variables dependientes con el fin de proporcionar numerosos estudios eficaces basados en evidencias empíricas relacionadas con la cultura estratégica e incluyendo la cultura estratégica como variable independiente y que persiste en el tiempo, se puede encuadrar al investigador Alastair Johnson en este grupo.

Académicamente, la cultura estratégica juega un papel como variable útil para comprender el comportamiento de los estados y organizaciones internacionales en asuntos de seguridad y defensa. Los procesos históricos y aproximaciones culturales de un determinado actor crean una visión y procesamiento característico sobre los asuntos estratégicos que determinan las opciones políticas. Así las preferencias nacionales y los intereses no serán siempre completamente objetivos y determinantes, pero sí crearán una tendencia.

De manera específica para Europa, se puede definir la cultura estratégica europea «como las ideas, expectativas y patrones de comportamiento que se comparten entre los actores involucrados en los procesos que rodean a los procesos europeos de la política de seguridad y defensa» (Johnston, 1995). También se define la estrategia como los medios civiles y militares empleados de manera ordenada para alcanzar fines particulares definidos en la gestión de crisis y cuyo fin es detectar y valorar los riesgos y amenazas a la seguridad nacional con el propósito de facilitar el proceso de toma de decisiones y asegurar una respuesta coordinada.

Tomando la anterior definición de cultura estratégica, Christoph O. Meyer sugiere reemplazar las expectativas por normas. Siendo las normas hechos sociales que definen estándares de comportamiento apropiado y expresan las identidades de los actores. Las normas en este sentido

cambian constantemente según las diferentes situaciones, pero tienen raíces profundas y arraigadas y se derivan de la identidad a la que se refieren. En segundo lugar, se propone un cambio respecto a los actores ya que, si se trata la cultura estratégica europea, no debe limitarse solo a los actores políticos directamente involucrados en la toma de decisiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Una cultura estratégica necesita estar arraigada en normas colectivas, valores y creencias sociales sobre el uso legítimo de la fuerza para ser significativo y eficaz. Dejar la sociedad fuera de la ecuación sería un error dada la alta notoriedad pública de las amenazas a la seguridad.

Así se puede partir de la definición de cultura estratégica europea como ideas, normas y patrones de comportamiento que se comparten entre los actores y las sociedades involucradas en los procesos de aplicación de las políticas europeas de seguridad y defensa.

Más recientemente, y continuando en Europa, el término surge con la Estrategia Europea de Seguridad⁷ (ESS) cuando el Alto Representante Solana pide el desarrollo de una cultura estratégica, que fomente la pronta, rápida y, cuando sea necesario, la sólida intervención. La cultura estratégica en esta forma rudimentaria es representada como un tipo de mentalidad que permite la implementación exitosa de ciertos tipos de acción.

Siguiendo con otra aproximación al término cultura estratégica, para Monica Gariup y de manera más reciente, la cultura estratégica se integra como una subcultura de la cultura política. Para ella, la cultura estratégica se puede definir como un conjunto de supuestos perdurables y compartidos, creencias y actitudes sobre amenazas y objetos referentes, mientras que la cultura estratégica se refiere a los medios que se consideran apropiados para garantizar la seguridad (Gariup, 2009).

Uniando las anteriores definiciones y de manera global, el concepto de cultura estratégica surge para explicar el comportamiento de los Estados. Así es posible explicar cómo diferentes estados tienen diferentes estrategias predominantes, estando estas arraigadas en experiencias e influencias. Las variables objetivas son secundarias respecto a la cultura estratégica, es la propia cultura estratégica quien da sentido a las anteriores. En el caso de que la cultura estratégica cambie, esta lo hará lentamente.

⁷ Estrategia Europea de Seguridad, una Europa segura en un mundo mejor, aprobado en Bruselas el 12 de diciembre de 2003 y no publicada en diario oficial.

2.3. El estudio de la cultura estratégica

La cultura estratégica ha de ser distinguible de las variables de cultura no estratégica, entendiéndose por variables de cultura no estratégica aquellos aspectos objetivos relativos a la seguridad y defensa y que son característicos de un determinado actor y solo de este. Así, la cultura estratégica se refiere a las tradiciones nacionales, valores, actitudes, patrones de comportamiento, hábitos, símbolos, y modos particulares de adaptarse al ambiente y afrontar problemas con respecto a las amenazas o el uso de la fuerza (Booth, 1990). Este conjunto proporciona a los responsables de la toma de decisiones un conjunto de opciones estratégicas a partir de las cuales se pueden derivar predicciones sobre el comportamiento.

La cultura estratégica refuerza la idea de cómo las preferencias nacionales y los intereses no son siempre objetivos y determinantes, siendo la cultura estratégica un factor de fuerte influencia y con una transmisión en el tiempo distinguible. Gran parte de la importancia del concepto reside debido a que otras variables de seguridad similares, como la geografía, historia, poder o tamaño de los ejércitos, pueden ser aplicadas de manera diferente según la cultura estratégica de una nación. La cultura estratégica puede ayudar a la hora de determinar la estructura y el proceso de la toma de decisiones, teniendo así la capacidad potencial de ser una herramienta predictiva.

En la actualidad no se puede definir una única concepción de cultura estratégica que pueda aplicarse en el estudio de todos los casos, pero en términos generales se tomará como variable influyente y constitutiva de las posibles opciones, en cuanto a temas relacionados con seguridad y defensa, que tomará un determinado actor.

El término actor de manera general e históricamente hablando, hace referencia a la comunidad estratégica tomadora de decisiones y los expertos de una comunidad. Sin embargo, recientemente se ampliado el término actor también hacia el público receptor de las decisiones (Biehl, Giegerich, & Jonas, 2013, pág. 12). También es importante recordar cómo se espera la persistencia en el tiempo de una determinada cultura estratégica, aunque es importante señalar que no de manera estática. Puede cambiar de manera significativa siendo los momentos de crisis o en cambios de las circunstancias internacionales, las situaciones más comunes.

Estudios recientes determinan como el estudio de una cultura estratégica puede realizarse mediante el análisis de cuatro áreas: «el nivel de ambición en las políticas de seguridad internacionales, el margen de acción en el proceso de decisión, la orientación de la política externa

y la disposición al uso de la fuerza» (Biehl, Giegerich, & Jonas, 2013, pág. 13). Normalmente la tendencia en una de estas dimensiones se relaciona con la posición en las otras, viéndose todas ellas influenciadas fuertemente por los aspectos históricos.

Tomando como base lo anterior, se realizará un estudio sobre la cultura estratégica de España. En primer lugar, se analizarán las Políticas de Seguridad y Defensa en España en la actualidad. Con ello se pretende definir la influencia de España en el sistema internacional. La diversidad de culturas estratégicas influye en la cooperación entre los diferentes países, dificultándola en gran medida debido a la cultura propia de cada uno de los actores, sus normas, historia y valores respecto a las políticas de seguridad y defensa. Sin embargo, es posible que un análisis de estos factores puede resultar en el descubrimiento de potenciales convergencias en áreas de cooperación y por lo tanto de unificación de objetivos. Del mismo modo un estudio y análisis de los factores influyentes, puede resultar en la aproximación de las áreas de conflicto entre los diferentes países y resultar en una línea de unión y fortaleza hacia oportunidades potenciales de cooperación. La cultura estratégica como una fuente analítica, se deriva del entendimiento de los principales aspectos de las políticas de seguridad y defensa, así como las oportunidades y limitaciones para la colaboración entre los diferentes actores.

3. LA CULTURA ESTRATÉGICA DE ESPAÑA

3.1. Políticas de Seguridad y Defensa actuales

En este primer apartado de estudio de la cultura estratégica de España, se busca definir los principales objetivos en seguridad, y como se concretan según la normativa vigente. De especial atención es el estudio de las áreas geográficas de interés y el número de tropas posibles en los despliegues internacionales. Esto determinará el nivel de participación de España en la escena internacional.

3.1.1. Normativa vigente

España ha evolucionado desde una situación de neutralidad y aislamiento en las dos guerras mundiales hacia un nuevo papel como actor en el sistema internacional. Europa, destacando la parte occidental, ha crecido fuera del sentido del peligro tras las dos guerras mundiales. En el caso particular español, la conciencia del peligro ha desaparecido a pesar del enclave geográfico estratégico que ocupa. La posición geográfica de España se sitúa como un vértice en el que

confluyen influencias mediterráneas, europeas y atlánticas y que condiciona la proyección exterior del país. De manera invariable España se conforma como puerta de entrada en Europa, conexión entre el océano Atlántico y el mar Mediterráneo, y puente entre Europa y Sudamérica, lo que hace que la cooperación cercana en seguridad y defensa sea confirmada como indispensable en la actualidad.

Las crisis económicas y sanitarias acontecidas y la complejidad y nuevas amenazas hacen que la cooperación entre España y otros países u organizaciones sea fundamental. La Unión Europea (UE) y la Organización Atlántica (OTAN) se sitúan en todo momento como piezas primordiales de los vínculos de la seguridad y defensa y colectiva. A ello se ha de sumar el especial interés que recae también al área mediterránea (y los cambios propiciados por la primavera árabe) y su entorno inmediato (Oriente Medio y Sahel), así como Iberoamérica y el golfo de Guinea en cuanto al tráfico ilícito y terrorismo se refiere.

Las líneas generales de las políticas de seguridad y defensa españolas están marcadas bajo la premisa de mantener la influencia en el contexto internacional, desarrollar la coherencia y cohesión plena entre los distintos departamentos, mantener un nivel de disuasión creíble, transformar las Fuerzas Armadas de manera asociada a la limitación de los recursos y la asunción de la defensa de España por todos los españoles profundizando en la cultura de defensa. «España trata de contribuir en la escena internacional mediante la participación en operaciones de seguridad internacional, a pesar de los limitados recursos militares, el bajo liderazgo político y el rechazo a la intervención en operaciones militares de combate»⁸ (Arteaga, 2013, pág. 333).

Comenzando con la Ley Orgánica 5/2005, esta refleja la integración activa de España en organizaciones internacionales además de importantes cambios en las estructuras, funciones y organización de los Ejércitos y Armada. La ley recoge las nuevas misiones, la figura del Parlamento para su autorización, así como las condiciones necesarias. La participación en operaciones militares en el exterior es reflejo de la concepción de la defensa nacional, así la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, en su artículo 15.2 dice: «Las Fuerzas Armadas contribuyen militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad

⁸ Traducción realizada por la autora: «Spain tries to make relevant contributions to international security operations despite the limited military resources available, the lack of political leadership and the reluctance to intervene in combat operations»

y la ayuda humanitaria»⁹. Del mismo modo se fija la finalidad de la política de defensa siendo esta 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. En el sentido del estudio de la cultura estratégica de España y su reflejo en la normativa nacional hay que destacar como esta ley refleja el objetivo de contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España.

Respecto a la Estrategia de Seguridad Nacional 2017 vigente, es importante recalcar como se destaca la protección del sistema democrático, la sociedad plural y abierta, la diversidad territorial y lingüística, el legado histórico diferencial y la lengua y cultura global¹⁰. De manera más concreta, la Estrategia de Seguridad Nacional 2017 contempla varios desafíos a la seguridad: inestabilidad económica y financiera, vulnerabilidad energética, flujos migratorios irregulares, emergencias y catástrofes, epidemias y pandemias y los efectos derivados del cambio climático y situando la cooperación internacional.

Siguiendo con la Ley de Seguridad Nacional vigente¹¹, se define por primera vez el termino seguridad nacional, entendiéndose como la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en cumplimiento de los compromisos asumidos. Se establece como la seguridad nacional debe ser considerada un objetivo compartido por las diferentes Administraciones, el sector privado y la sociedad civil, todo encuadrado dentro de las organizaciones internacionales de las que España forma parte. Así se define la integración de los objetivos nacionales en el sistema internacional.

En cuanto a la Directiva de Defensa Nacional, recientemente se ha aprobado una nueva actualización con el fin de hacer frente a las amenazas que afectan a la seguridad de nuestro país, así como a la seguridad de los aliados. Se destaca el papel de España como socio fiable en las organizaciones internacionales y la evolución de los retos de seguridad, así como la nuevas

⁹ Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

¹⁰ Estrategia de Seguridad Nacional 2017, de 1 de diciembre, un proyecto compartido de todos y para todos.

¹¹ Ley 36/2015, de 29 de septiembre, de Seguridad Nacional.

amenazas y crisis surgidas a nivel global. Para hacer frente a lo anterior, la Directiva refuerza la necesidad de integración en organizaciones internacionales de seguridad y defensa, así como la participación en acuerdos bilaterales, destacando la necesidad de promoción y evolución de la Unión Europea en el este ámbito. Junto a la UE, la OTAN y la ONU se alinean como pilares para la contribución de la paz y seguridad internacional, objetivo de la política de defensa.

La defensa pasa a ser parte de la solución a cualquier problema de seguridad, como garante de esta en los múltiples y complejos escenarios actuales que destacan por la imposibilidad de gestión unitaria a nivel nacional. Se promueve la integración no solo a nivel internacional, sino nacional, con otras Administraciones y Organismos.

3.1.2 Áreas de interés

Se destaca como fundamental la identidad europea, mediterránea y atlántica que exige una visión estratégica propia y dinámica. El área mediterránea destaca como zona de interés para España. La población, los países, las culturas y las instituciones circundantes del mar Mediterráneo comparten una serie de valores y características comunes que influyen en nuestro país. La seguridad en el Mediterráneo es primordial y dirige, en gran parte, las políticas de seguridad y defensa nacionales y el devenir de las acciones tomadas tanto por la OTAN como por la UE.

De especial relevancia es también la zona de transición africana conocida como Sahel, que limita al norte por el desierto del Sáhara y con la sabana sudanesa al sur. Esta zona cubre los territorios del norte de Senegal, el sur de Mauritania, Malí, sur de Argelia, Níger, Chad, sur de Sudán y Eritrea. Una de sus características principales es la unión de pueblos árabes y bereberes del norte con los pueblos negros del sur. Se trataba de una zona de contacto entre la religión musulmana al norte y cristiana al sur, siendo ahora la mayoría musulmanes. La multiplicación de acciones terroristas en la zona africana de Sahel continúa ampliando los retos de seguridad de la zona que retroalimentan los problemas internos como son el tráfico ilícito o los conflictos armados interestatales.

En tercer lugar, el Golfo de Guinea conforma una zona fundamental para la geopolítica internacional. Debido a su riqueza en recursos energéticos y mineros, esta región de África se sitúa como zona vital para Europa. Pero la inestabilidad creciente en la zona pone al orden del día la posibilidad de que se origine un escenario que precise de una intervención militar internacional destinada a mantener la paz y la seguridad regionales. Si en el norte del continente africano el

islam es mayoritario, a medida que se desciende hacia el sur, la proporción de musulmanes se hace cada vez más pequeño. En la mayor parte de los países del golfo de Guinea predomina el protestantismo y el catolicismo como ramas del cristianismo, y el animismo como creencia local ancestral. El trazado de fronteras hecho por las potencias coloniales en África en los siglos XVIII y XIX sigue siendo fuente de conflictos y donde, prácticamente en todos los países, existen etnias implantadas en varias naciones fronterizas. A la diversidad étnica hay que añadir la lingüística, a menudo origen de tensiones y sobre todo de creación de zonas de influencia de las potencias internacionales. Tanto en las naciones del Golfo de Guinea como en los países cercanos, el espectro del golpismo militar está presente.

El conjunto de lo antes expuesto ha motivado una mayor cooperación en Defensa a lo largo de las últimas décadas de la historia reciente de España, influyendo en su cultura estratégica. Con esto se han favorecido como una de sus principales medidas la acción de las Fuerzas Armadas Españolas en el exterior.

3.1.3. Despliegue de efectivos de las FAS

En este apartado de estudio es importante relacionar el número de efectivos aprobados por el Gobierno, en despliegues permanentes. La Directiva de Defensa Nacional de 2004 fijó la necesidad de establecer un nivel de ambición en cuanto al número de tropas desplegadas. Así en 2005 se estableció la cantidad de 3000 militares como el límite máximo siendo ampliado a 7700 en 2009.

Incluida en la más reciente Directiva de Defensa 2020, se prevé, cuando la situación lo requiera, un esfuerzo suplementario de al menos un 50 por ciento superior por un periodo máximo de un año. Esta es la única característica fijada para los despliegues internacionales. Esto no representa ni un nueve por ciento de los efectivos de las FAS, en el caso de ampliación, y en torno a un seis por ciento de manera habitual como límite máximo. Lo que muestra una implicación de las políticas de seguridad y defensa, no excesiva, pero si creciente con el paso de los años en la escena internacional, lo que puede determinar una tendencia al alza en cuanto al número de efectivos desplegados.

3.2. Proceso de decisión

En este apartado del estudio se busca identificar los actores trascendentales en las políticas de seguridad y defensa y como es el proceso de decisión en el despliegue de fuerzas y su posible control parlamentario. En España, para que las FAS puedan realizar despliegues en el exterior, según el artículo 19 de la LOD, estas han de estar directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional. Si no se producen las condiciones anteriores, existen varias opciones posibles. La primera es que el despliegue se realice por petición expresa del Gobierno del estado en cuyo territorio se desarrollen o estén autorizadas en resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o acordadas, en su caso, por organizaciones internacionales de las que España forme parte. En segundo lugar, el despliegue será autorizado si la motivación reside en fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y preservación de la paz, previstos y ordenados por las mencionadas organizaciones; que sean conformes con la Carta de las Naciones Unidas y que no contradigan o vulneren los principios del derecho internacional convencional que España ha incorporado a su ordenamiento de conformidad con el artículo 96.1 de la Constitución (Ortega, 2010).

En el Título I de la Ley Orgánica 5/2005 se fijan las atribuciones de los poderes del Estado. Es importante señalar como en primer lugar se especifica la función de La Corona, correspondiendo a el rey el mando supremo de las Fuerzas Armadas y las demás funciones que en materia de defensa le confiere la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico. Este mando supremo supone la subordinación de las FAS al régimen constitucional, ya que en puridad el mando corresponde al presidente del gobierno siendo este el responsable. En segundo lugar, se establecen las competencias de las Cortes Generales, que representan la soberanía nacional, quienes someten a su debate las decisiones gubernamentales y regulan las condiciones que deben cumplir dichas decisiones. Recae en el Gobierno la responsabilidad de determinar la política de defensa y asegurar su ejecución, siendo el presidente del Gobierno el encargado de su dirección. Para asistirle se crea el Consejo de Defensa Nacional, órgano asesor, coordinador y consultivo cuya composición se ajusta a las necesidades de cada circunstancia y siendo el Ministro de Defensa a quien se le encomienda la ejecución y el desarrollo de la política de defensa.

De esta forma cuando el Gobierno contempla la posible participación de España en una operación en el exterior, lo pone en conocimiento del Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) quien, con ayuda de su Estado Mayor, y de acuerdo con las directrices recibidas del

Ministerio de Defensa, estudia la posible composición del contingente y las capacidades que necesita, y que le proporcionarán los Jefes de Estado Mayor del Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire. Según la disponibilidad de fuerzas y limitaciones presupuestarias, se perfilará el proyecto, el cual se presenta al Congreso de los Diputados a quien corresponde autorizar, con carácter previo, la participación de las FAS en misiones fuera del territorio nacional, siempre que no se trate de despliegues relacionados con la defensa de la nación o sus intereses vitales.

La necesidad de autorización parlamentaria otorga un control de los asuntos militares a las élites políticas, sin embargo, las posibilidades de veto son limitadas. Esto es debido a varios factores, entre los que destaca la conformidad política sobre las mayorías parlamentarias. Además, las misiones son definidas de manera imprecisa y bien intencionadas, lo que dificulta la justificación de un voto negativo, más cuando se han de tomar decisiones rápidas y en ambientes multinacionales. Por otra parte, el conocimiento sobre asuntos de defensa resulta complejo y no se tiene la capacidad de control necesaria. También, en muchas ocasiones, los gobiernos presentan el despliegue en relación con la Defensa Nacional, luego no necesita aprobación. Por último, una vez aprobado no existe un sistema de monitorización más allá de la información proporcionada por los Ministros de Defensa y Asuntos Exteriores (Arteaga, 2013, pág. 337).

La participación en operaciones militares en el exterior supone para las FAS, la ocasión de demostrar su preparación, profesionalidad y sus valores éticos y humanos, los militares que participan son representación de la Nación y de la Comunidad Internacional.

Con lo anterior se busca establecer cierto control parlamentario, siendo únicamente excluidos los casos basados en la defensa de España o intereses nacionales, pero convirtiéndose en la práctica este control poco factible de resultar negativo ya que se precisa de conocimientos concretos sobre la materia y una justificación lejos de ser sencilla, y donde la conformidad política suele prevalecer. Es importante recalcar como una vez aprobadas no se realiza un seguimiento continuo más allá de las intervenciones de los Ministros de Defensa o Exteriores, lo que muestra el poco ímpetu político por su control.

3.3. Orientación política internacional

En este apartado se estudiará la colaboración y cooperación en organizaciones internacionales como la OTAN y la EU, si existe alguna preferencia, competición o colaboración entre ambas. En

cuanto a la colaboración con la OTAN y la UE, España mantiene una postura equilibrada. Los documentos normativos nacionales muestran la intención de expandir su actividad e influencia en ambas organizaciones de manera recurrente en las últimas décadas a pesar de los cambios de gobierno en el país.

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, las relaciones bilaterales entre los Estados Unidos y España se definieron por multitud de pactos y acuerdos en los ámbitos diplomático, económico y de defensa. Los Pactos de Madrid en 1953 y el Tratado de Amistad y Cooperación¹² en 1976 son claros ejemplos de ello. Esta relación con Estados Unidos fue la predecesora de la incorporación de España a la OTAN en 1982 bajo el gobierno de la Unión de Centro Democrático, ya en el denominado proceso de la transición.

El proceso de incorporación de España a la Alianza Atlántica se inició tras el discurso de investidura del presidente del Gobierno, Leopoldo Calvo Sotelo, el 25 de febrero de 1981. Con el fin de producir una normalización exterior y cargar de legitimidad democrática a la nueva monarquía constitucional. Unos meses más tarde, España comunicó a la Alianza su intención formal de adherirse al Tratado de Washington¹³ y casi de forma automática recibió la invitación del Consejo del Atlántico Norte (CAN) para iniciar el proceso de adhesión. El protocolo final de adhesión se firmó el 30 de mayo de 1982, convirtiéndose España en el miembro número dieciséis de la Organización del Tratado del Atlántico Norte

La entrada en la Alianza Atlántica presentó un movimiento ciudadano contrario a la propuesta que se reflejó en una oposición parlamentaria de la mayor parte de los partidos políticos de la izquierda y grandes sindicatos mayoritarios. Ya en 1984 la valoración de salir de la Alianza suponía unos costes demasiado elevados, en cuanto a lo referente a política exterior y sobre todo en lo relativo a la integración europea. Ese mismo año se presenta el Decálogo de argumentos para continuar en la Alianza. En él se destacan tres aspectos básicos: la situación cambiante que ya no reflejaba el rechazo, el poder de los condicionantes externos representados por los acuerdos e instituciones europeas y la posición del Gobierno en cuanto a las compensaciones¹⁴ unidas a la

¹² Es en 176 cuando se consolida el Tratado de Amistad y Cooperación con importantes beneficios para España y la ratificación de las Cortes Españolas y el Congreso Estadounidense

¹³ 4 de abril de 1949, por el que se creó la Alianza.

¹⁴ Por estas compensaciones se entendían la retirada de tropas estadounidenses de bases militares, independencia del mando militar integrado de la Alianza y compromiso de no almacenamiento de armas nucleares en territorio español.

aceptación. Bajo aquellas premisas podía deducirse que proclamarse en contra de la OTAN era posicionarse a favor de la presencia estadounidense militar en territorio español.

Es importante recordar que una vez incorporada España a la OTAN, se participó en todos los comités, grupos de trabajo, agencias, presupuestos y planeamiento de la defensa, con excepción de la estructura militar integrada. Es en marzo de 1986 cuando fue efectuado el referéndum en el que participó el 59,4 por ciento de la población. Multitud de argumentos fueron utilizados por el gobierno del momento para fomentar el voto hacia la permanencia, entre ellos: imposibilidad de neutralidad ante conflicto mundial, peligrosidad de no poder permanecer en la Comunidad Económica Europea (CEE), pérdida de apoyo internacional y consiguiente aislamiento.

Respecto a la participación militar española, el método fue fijado mediante la firma de seis acuerdos de coordinación¹⁵ en los años noventa entre las autoridades militares españolas y las de la OTAN. Mediante estos acuerdos se regulaba la asignación de fuerzas españolas a misiones específicas de la OTAN, quedando el mando de estas fuerzas bajo dependencia de las autoridades militares españolas, siendo cedido únicamente el operativo. De manera recíproca, las fuerzas de la OTAN en territorio español serían coordinadas por la autoridad española y los mandos españoles podrían ser nombrados comandantes de las fuerzas aliadas. En 1995 España se adhirió al Protocolo de París¹⁶ y Javier Solana Madariaga, ministro de Asuntos Exteriores de España, fue elegido secretario general de la Alianza, noveno en la historia de la OTAN y primer español que ostenta este cargo. Un año más tarde el Consejo Atlántico aprobó la Estructura de Mandos de la OTAN y se produjo la integración total de España en la estructura militar.

La posición española en la OTAN se ve reforzada por la relación con Estados Unidos. Así se han realizado despliegues internacionales sostenidos por la cooperación cercana entre ambos reflejada en los apoyos en los despliegues de oriente medio. Apoyo representado en la dirección opuesta en el asunto de Perejil en cuanto al apoyo de la protección de los intereses nacionales, donde ni la OTAN ni la UE se posicionaron. En ocasiones esta relación se ha visto diezmada, sin

¹⁵ Las seis áreas básicas de coordinación fueron las siguientes: preservar la integridad del territorio español; defensa aérea de España y sus áreas adyacentes; defensa y control del Estrecho de Gibraltar y sus accesos; operaciones navales y aéreas en el Atlántico oriental; operaciones navales y aéreas en el Mediterráneo occidental; y provisión de territorio e instalaciones para recepción y tránsito de refuerzos y apoyo logístico, aéreo y marítimo.

¹⁶ Establece el Estatuto de los Cuarteles Generales Militares Internacionales (SOFA)

embargo, en la última década ha recuperado su importancia y reconocimiento como muestran sucesivos acuerdos aprobados.

En cuanto a la UE, España forma parte desde 1986. Cinco años más tarde se suscribe al Acuerdo de Schengen que supuso la eliminación progresiva de los controles en las fronteras entre Estados miembros. La firma del Tratado de Maastricht en 1992 dotó a la Unión Europea de su denominación actual y supuso los inicios del desarrollo de una moneda común. España ha contribuido al desarrollo de la dimensión de la seguridad y defensa desde el año 1999 con la creación de la *European Spatial Development Perspective* (ESDP). Más tarde, en diciembre de 2003, se adopta la Estrategia Europea de Seguridad mediante la cual se establecieron principios y objetivos cuya finalidad fue la de promoción de los intereses de la UE en materia de Seguridad.

En 2009 se aprueba el Tratado de Lisboa que incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión Europea (PCSD) cuyo objetivo es el de mantener la paz y reforzar la seguridad internacional. Nuevos ámbitos, como la agricultura, la seguridad energética, la inmigración, la justicia y los fondos de la UE fueron temas objeto de atención, aunque es de destacar la institucionalización de una cláusula de asistencia mutua (artículo 42.7 del TUE¹⁷) que especifica la solidaridad que los estados miembro necesitan en el ámbito de su defensa y seguridad así como la asistencia mutua.

La profunda desestabilización del entorno geopolítico de la UE invita en el año 2016, a la presentación de la nueva estrategia titulada Visión Compartida, la acción común: una Europa más fuerte. Aquí se plantean tres grandes amenazas: al este, el conflicto ucraniano, alimentando la tensión con Rusia y la inseguridad energética latente. En el sur, la desestabilización del Magreb junto a la crisis de refugiados, además del auge del yihadismo y los atentados en suelo europeo y, por último, la salida del Reino Unido de la UE.

En 2017 se lanza la Cooperación estructurada permanente en materia de defensa (PESCO), apoyada por varios países miembro, entre ellos España. Se trata de un mecanismo que tiene por objeto permitir que los Estados miembros cuyas capacidades militares cumplen criterios más

¹⁷ Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros. Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta.

elevados y que se han vinculado en aquellas misiones y operaciones más exigentes, aumenten su cooperación en materia de defensa. Con ello se conseguirá aunar esfuerzos y aumentar la cooperación y colaboración en diferentes proyectos que cubren áreas tales como la capacitación, desarrollo de capacidades y preparación operacional en el campo de la defensa.

Se refleja nuevamente como España impulsa los trabajos en materia de seguridad y defensa en la Unión Europea dando apoyo político y aportando medios y capacidades a las misiones de la Unión Europea.

La proyección internacional de España ha tenido y tiene una doble misión: interna y externa. Internamente, junto con su profesionalización, supuso la legitimación de las FAS para la sociedad española tras el régimen de Franco. Externamente supuso la normalización referente a que España se situaba como un estado plenamente integrado en el sistema internacional y que colaboraba en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. La participación de las Fuerzas Armadas en todo el espectro posible ha sido y es un instrumento ideal para proyectar una determinada imagen de España.

Los intereses de la OTAN y la UE no han chocado en cuanto a la posición española, manteniéndose en equilibrio entre ambas. España visualiza a la OTAN como actor más avanzado en la gestión de crisis con una fuerte implicación militar. Por su parte, la EU, se posiciona como actor especializado en operaciones civiles y humanitarias, a pesar de los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa. España no tiene la tradición de inmiscuirse en los asuntos estratégicos ni de la OTAN ni de la UE, y de manera general no se posiciona en cuanto a los despliegues militares, a excepción de aquellos que tienen por objeto el área mediterránea, donde sí se alza como uno de los actores principales. Así, los documentos normativos en relación a estas organizaciones tienden a ser descriptivos, y no críticos en cuanto al impacto de las organizaciones en los intereses nacionales (Arteaga, 2013, pág. 339).

En conclusión respecto a la orientación política internacional, la colaboración española está basada en la OTAN y la UE, siendo la primera preferente para los asuntos militares y la segunda para temas civiles y humanitarios. La participación en ambas se encuentra equilibrada y no se contraponen los intereses entre uno y otro, siendo notable el interés de expandir la actividad y participación en ambas. Indudablemente la incorporación a la estructura militar OTAN supuso un momento de relativa inestabilidad que mostró los recelos de la sociedad a la integración. En la

actualidad, esta desconfianza se ha visto parcialmente superada, en gran parte por el acercamiento de la sociedad en base a la potenciación de la cultura de defensa, mostrando España su interés por los asuntos militares de ambas organizaciones incluyéndose en proyectos como la PESCO y cuya finalidad es la de legitimar a España como socio internacional fiable. A pesar de lo anterior, y los avances presentados en las últimas décadas, la retirada del contingente militar en Irak en 2004 supuso un motivo de inmersión de la fiabilidad de España como socio internacional, y de manera especial con Estados Unidos, hecho que ha repercutido directamente en la política exterior española.

3.4. Disposición al uso de la fuerza

3.4.1. Contexto nacional

España muestra un bajo nivel de ambición en cuanto a la participación en operaciones internacionales de seguridad debido a los limitados recursos y el rechazo político hacia la posibilidad de correr riesgos en escenarios internacionales en los que no existe un interés nacional en juego. La contribución a las operaciones internacionales viene definida por la naturaleza de la misión (civiles o humanitarias antes que de combate), la legitimidad (organizaciones internacionales antes que coaliciones), y su contexto (multilaterales antes que nacionales) (Arteaga, 2013, pág. 333). Los principales debates políticos surgen cuando los despliegues de tropas incluyen la posibilidad del uso de la fuerza letal.

Las FAS han evolucionado desde una misión puramente defensiva a la integración en misiones multinacionales. Con la Ley Orgánica 5/2005 se ampliaron las tipologías de misiones dando valor no solo a las misiones internas sino también a las externas. Es importante recordar que España se mantuvo fuera de las dos Guerras Mundiales y que la incorporación a la OTAN se produjo cerca del fin de la Guerra Fría con un importante número de votos en contra de la incorporación.

En 2004 surge el debate de la Guerra de Irak y la asociación de intervención en el país con el gobierno elegido del momento. Además, la intervención en los años noventa en los Balcanes fue expuesta como una misión humanitaria, lo que luego tuvo sus consecuencias en los despliegues en Irak y Afganistán ya que ambos fueron presentados también como misión humanitaria, con los consiguientes debates sociales al respecto. Todo esto conlleva al alejamiento de los gobiernos de las misiones militares y en consecuencia se incrementa la separación entre sociedad y FAS (Arteaga, 2013, pág. 341).

Los presupuestos asignados a Defensa demuestran también la separación de FAS como instrumento global de protección y sociedad. Históricamente la inversión en defensa ha sido una prioridad secundaria debido a una escasa cultura de seguridad y defensa. Los últimos presupuestos de 2001 aumentan un 4,64 por ciento respecto al año anterior (Gobierno de España, 2020), suponiendo un 2,1 por ciento de los presupuestos generales del Estado. Aunque el incremento no sea excesivo, representa una subida y por lo tanto la intención de potenciar la misión de las FAS.

La credibilidad de España como actor estratégico se ve fuertemente golpeada por estos presupuestos que caminan en sentido contrario a lo teórico y expuesto en la normativa vigente. Además, la posibilidad de realización de misiones con uso de fuerza es mucho menor a la de desarrollo de otro tipo de misiones debido a la importancia dada por las élites políticas sobre las consideraciones internacionales a pesar de que no suponga conseguir los objetivos. Para España, «la coherencia estratégica termina cuando el uso de la fuerza comienza»¹⁸ (Arteaga, 2013, pág. 342)

3.4.2. Despliegues de las FAS

España ha participado en más de 50 operaciones internacionales desde 1989, pero escasas de estas han sido en misión de combate, lo que muestra la clara preferencia por las misiones civiles y humanitarias. En la actualidad, la participación española prorroga su participación según lo establecido en años anteriores, lo que mantiene las mismas líneas de acción en sus despliegues anteriores.

La intervención de las Fuerzas Armadas en la escena internacional, tras la guerra fría, se ha dirigido hacia las operaciones de paz y ayuda humanitaria. La participación española comienza en 1988 con la Misión de verificación de Naciones Unidas en Angola (UNAVEM) y UNAVEM II, hasta 1993 con un total de 96 observadores militares. De manera casi simultánea, también la ONU aprueba la asistencia a la misión Grupo de Asistencia de Naciones Unidas a la Transición de Namibia (UNTAG), desarrollada desde 1989 a 1990. La operación Fuerza de Mantenimiento de la Paz para Mozambique (ONUMOZ) fue 1993 aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en 1993. En este mismo país años después, las inundaciones dieron origen también a una

¹⁸ Traducción realizada por la autora: «The strategic coherence end where the need to use military force begins»

operación de ayuda internacional en la que España participó desde con la Operación *India Mike* y 116 efectivos.

Posteriormente se produce un giro hacia otra de las regiones de influencia de España, y comienza la participación española en América central. Así se inicia el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas para Centroamérica (ONUCA), el Grupo de observadores para las elecciones en Haití (UNAVEH) en 1990 y la misión de Observadores de las Naciones Unidas en el Salvador (ONUSAL) desde 1992 a 1995. Otra importante participación se realizó con la misión Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) en 1994 y con duración hasta el año 2002.

Con la misión de Observación Política en la antigua Yugoslavia (EUMM) comienza un nuevo foco territorial. Esta misión en sus inicios era de carácter civil, sin embargo, la mayoría de los observadores eran militares. La Fuerza de protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) comenzó en 1992 y las FAS inician la operación *Alfa-Bravo* o de Ayuda a Bosnia. Con la complicación de la situación, la ONU autoriza la Operación *Deny Flight* en 1993. Durante el verano de 1995 tiene lugar la Operación *Deliberate Force*, Siendo la primera acción ofensiva de la OTAN y primera acción bélica en Europa desde la Segunda Guerra Mundial.

Por resolución de la ONU la OTAN se crea la Fuerza de Implementación (IFOR) que sustituye a UNPROFOR. En 1996 acaba el mandato de IFOR y se pasa a una nueva fase, la Fuerza de Estabilización (SFOR). Las Fuerzas Aéreas, en las que participaban aviones españoles, apoyaron a IFOR desde 1995 a 1996 con la Operación *Joint Endeavour* y desde ese año hasta 1998 con la operación *Joint Guard*.

En 1999 España contribuyó a la Fuerza Internacional de Seguridad para Kosovo (KFOR), liderada por la OTAN. Es importante citar las operaciones en Albania con la creación de la Fuerza Multinacional de Protección (FIP). En 1999 también se autorizó la participación de unidades militares españolas en la Fuerza Multinacional (AFOR) de la OTAN a desplegar en Albania.

En cuanto a oriente medio, de gran conflictividad y de necesaria presencia española, la primera operación en que participaron las FAS fue la Operación de *Bloqueo y Embargo contra Irak*. Con el inicio de *Provide Comfort*¹⁹ España participa en la Operación *Alfa-Kilo* en 1991. Tras los

¹⁹ Con objeto de crear un enclave kurdo en el que garantizar la seguridad de los refugiados, esta operación estaba encabezada por EE.UU recibiendo el apoyo de Bélgica, Francia, Reino Unido, Holanda e Italia.

atentados del 2001 en suelo estadounidense, se pone en marcha la Operación *Active Endeavour*, operación naval de la OTAN para la seguridad en el Mediterráneo. En 2001 del Consejo de Seguridad autorizó la creación de una Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) de Afganistán. Ese mismo año, el Consejo de Ministros de autorizó la participación española. La OTAN se hizo cargo de la gestión de ISAF en 2003 mientras se desarrollaba la operación *Libertad Duradera*. Posteriormente el apoyo a la invasión de Irak se reflejó en 2003 mediante la misión *Libertad iraquí*. En 2014 finaliza la misión ISAF y comienza la Misión *Resolute Support*.

Dentro de la respuesta de la Unión Europea a la situación migratoria en el Mediterráneo, en 2015 se creó la operación militar EUNAVFORMED Sophia para la lucha contra las redes de tráfico de personas, prevención del flujos migratorios irregulares y salvamento de vidas humanas en el Mediterráneo. También en la zona se crea la operación *Sea Guardian* de la OTAN, para el conocimiento del entorno marítimo para disuadir y luchar contra el terrorismo con la participación española.

3.4.3. Las operaciones actuales

Teniendo en cuenta las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y los compromisos adquiridos en el seno de la UE y en el de la OTAN, las FAS desarrollan las siguientes misiones:

El 2 de diciembre de 2004 la SFOR dio paso a la operación militar europea EUFOR. En octubre de 2010 se transformó en una misión de entrenamiento y asesoramiento a las Fuerzas Armadas de Bosnia-Herzegovina, en el marco de la OTAN, pasándose a denominar EUFOR Althea BiH. Esta operación tiene por objeto contribuir a mejorar el Adiestramiento y Doctrina de las FAS del país mediante el asesoramiento.

En septiembre de 2006, las Fuerzas Armadas españolas desplegaron en Líbano como parte de una misión OTAN. Los militares españoles se encargan de vigilar permanentemente la línea que separación entre Líbano e Israel con el fin de evitar la escalada de tensión entre ambas partes. Además, se realizan actividades en colaboración con las Fuerzas Armadas Libanesas.

La operación EUVNAVFOR Atalanta tiene como fin la lucha contra la piratería en el océano Indico. Para ello en noviembre de 2008, el Consejo de la Unión Europea, aprobó la creación de una fuerza aeronaval. España colabora desde inicios de 2009.

En 2010 la UE autoriza la creación de una misión para el adiestramiento de las fuerzas de seguridad de Somalia, aprobándose la incorporación española meses después en EUTM-Somalia.

Bajo mandato de Naciones Unidas España también apoya el cumplimiento de los acuerdos de paz en Colombia de 2012. Para ello se participa por medio de observadores internacionales desarmados en el marco del cumplimiento de la Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU 2261/2016²⁰.

Encuadrada en las operaciones de la Unión Europea, en enero de 2013, nace EUTM-Malí. Esta misión se orienta a entrenar y asesorar al Ejército maliense a mejorar sus capacidades militares, para que pueda recuperar la integridad territorial del país. Paralelamente en enero de 2013 se crea el Destacamento Marfil con el fin de contribuir al transporte estratégico de los países participantes de AFISMA y Francia para apoyar a Malí en su lucha contra la insurgencia yihadista.

En 2014 España despliega una batería *Patriot* para proteger a la población turca de posibles ataques de Siria en el contexto de las operaciones de defensa colectiva de la OTAN. Ese mismo año, el Congreso de los Diputados aprueba la participación española en la operación *Inherent Resolve*. La misión Apoyo a Irak se basa en el adiestramiento del Ejército Iraquí como parte de la coalición internacional OTAN.

En cuanto a la situación en Afganistán, tras haber participado en varias operaciones en el país, en 2014 comienza la misión *Resolute Support* junto con la participación española. El objetivo es la asistencia, entrenamiento y asesoramiento de las instituciones afganas en el marco de la OTAN.

Continuando con misiones de formación y reforma de Fuerzas Armadas de otros países, en 2016 se aprueba la misión europea EUTM RCA (República Centroafricana). Así se pretende fortalecer sus capacidades en cuanto a la defensa y protección de sus habitantes y territorio.

Además, en determinados periodos, las FAS colaboran con los grupos navales permanentes de la OTAN con el fin de reforzar la presencia marítima junto con la posibilidad de su activación. No se define una zona fija de actuación, pero sí destacan las áreas de actuación del Mediterráneo, Mar Negro, Mar Báltico y la costa de Somalia, encuadradas en los grupos navales permanentes y la operación *Sea Guardian*.

²⁰ ONU, Consejo de Seguridad. Res. 2261/2016, 25.01.2016

En 2017 comienza la misión sobre Presencia Avanzada Reforzada en Letonia con el fin de garantizar la estabilidad de la seguridad euroatlántica y la paz en Europa bajo encuadre OTAN.

Por último, también como operación OTAN, se realizan misiones de vigilancia y control del espacio aéreo de Estonia, Letonia y Lituania dentro de las misiones de Policía Aérea del Báltico. Además, recientemente se ha activado también la misión de Policía Aérea Reforzada en Rumanía. En el marco de la Seguridad Cooperativa España contribuye en Mauritania, Senegal y Túnez a lo que se ha de sumar la misión de diplomacia de defensa en el golfo de Guinea. Asimismo, la Unidad Militar de Emergencia (UME), los Grupos 43 y 45 de Fuerzas Aéreas y otros medios de proyección necesarios, han intervenido en operaciones en el exterior bien en el marco bilateral o formando parte del Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea.

La última característica analizada de la Cultura Estratégica española es la disposición al uso de la fuerza. En este apartado, se ha observado como España muestra un bajo nivel de ambición en operaciones internacionales. Esto es debido a dos factores clave, una fuerte limitación en recursos y el rechazo político en cuanto a la posibilidad de correr riesgos, siempre y cuando estos no afecten a la defensa de España y sus intereses nacionales, y más aún si existe la capacidad del uso de fuerza letal. En la historia reciente de España se ha evolucionado desde una tipología de misión puramente defensiva a una integración multinacional. Esto muestra una evolución hacia el interés de España en presentarse como socio fiable internacional capaz de participar y aportar capacidades en su integración con la comunidad internacional con el fin de enfrentarse a los retos y amenazas de manera conjunta.

En la actualidad España participa en 17 misiones internacionales. Tres enmarcadas en la ONU, ocho en la OTAN y seis en la UE. Además, también lugar tres misiones de seguridad cooperativa y una de diplomacia de defensa. Sin embargo, cabe recalcar como la tipología de misión aislada y llevada a cabo únicamente por nuestro país no resulta del todo concebible por las élites políticas y la sociedad. Los presupuestos de defensa se han incrementado respecto a años anteriores, no obstante, continúan estando lejos de lo deseable en cuanto al nivel de exigencia fijado por las organizaciones internacionales, repercutiendo así en el reiterado nivel de fiabilidad.

4. LA CULTURA ESTRATÉGICA DE ACTORES INTERNACIONALES

A continuación, a modo complementario se realiza una breve introducción a la cultura estratégica de diversos actores internacionales, con el fin de complementar el estudio.

4.1. La cultura estratégica de los Estados Unidos

La cultura estratégica norteamericana está definida por su historia y geografía. Su posición insular, rodeada de grandes océanos y relativa paz en sus fronteras, ha otorgado al país una seguridad sobre la que se sustenta su desarrollo. Si a eso además se añade la protección de la Marina de Gran Bretaña, durante años anteriores, Estados Unidos se realza como actor libre dentro del complejo sistema de seguridad mundial de la época reciente.

Los estadounidenses han visto la guerra como algo extraordinario, contrario al estado común de paz. Si se ha de valorar el término *Way of War* de este país, líderes políticos y militares lo definen como «la total destrucción de las capacidades del oponente y la ocupación de su capital como marca de guerra final y comienzo de negociaciones postguerra» (Howard, 2013). Para ello se maximizan todos los elementos de poder desde el militar, el económico, el diplomático y tecnológico, teniendo siempre como premisa la legalidad y aspectos morales como fin para la supervivencia del país.

Así, la cultura estratégica estadounidense enfatiza el liberalismo e idealismo y presenta la guerra como una irrupción de la política defendiendo la idea de seguridad permanente. Se rechaza la tradición europea de la política de poder, llevando la guerra hacia el fin del derrocamiento del enemigo, sin valorar tan siquiera cualquier opción que se acerque a un acuerdo de negociación. En el caso de darse, la guerra se basa en estrategias directas con un fuerte empuje del enfoque industrial y tecnológico. Es importante analizar la cultura militar del país, ya que es una constante en las políticas de Estados Unidos. Las estrategias estadounidenses muestran una intencionalidad de esfuerzo hacia la victoria en todo momento, con el fin de proclamar la idea del bien sobre el mal. Muestra de ello son las contiendas libradas en el siglo XX donde se buscaba, y conseguía, el apoyo de la sociedad en la justificación del uso de la fuerza por motivos morales en primer lugar.

La cultura estratégica está fuertemente basada en un enfoque de combate basado en la aniquilación mediante el uso de una fuerte potencia de fuego. Así, la forma de guerra estadounidense se basa en la agresividad en todos los niveles, la búsqueda de batallas decisivas y el empleo del máximo esfuerzo. En situaciones donde el ejército se ha encontrado con medios

restringidos o se ve obligado a operar de manera incómoda, se ha observado grandes vulnerabilidades junto con las consecuencias que esto produce. Junto a la característica de la fuerte potencia de fuego prevalece el énfasis en la tecnología, con una movilización total de sus capacidades en épocas de crisis o conflictos. Bien es cierto que en numerosas ocasiones esta movilización tecnológica por si sola no resulta en una victoria, precisa de una adecuada estrategia capaz aunar todos los esfuerzos y panificar un concepto de empleo adecuado.

Por otra parte, es necesario identificar la cultura de servicio que posee el país en relación con su cultura estratégica. Esta hace referencia a la identidad de los colectivos integrados en los cuerpos de seguridad y ejércitos, quienes se representan por fuertes valores distintivos de la sociedad estadounidense. Otro sesgo característico de la cultura estratégica del país es la aversión a aceptar bajas en combate, hasta la búsqueda superlativa de intentar eliminar esta consecuencia por completo. La sociedad muestra un profundo rechazo a la asunción de pérdidas humanas en combate. Esto se refleja en la búsqueda de nuevos medios de combate que minimicen los riesgos, desembocando de nuevo en el impulso de la tecnología.

En el caso del desarrollo de armas de destrucción masiva, el pleno desarrollo se consiguió durante la Guerra Fría encuadrado en la competición con la Unión Soviética por la búsqueda de maximización de capacidades. Esto mostró la tendencia de las administraciones estadounidense al uso de medios ilimitados para la consecución de sus objetivos. Décadas después, se puede observar como el impacto sigue siendo notable en la forma en la que Estados Unidos concibe la guerra.

Tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, la doctrina estadounidense produjo un giro hacia nuevas formas de afrontar los conflictos convencionales. Hasta ese momento se creía en la capacidad de los ataques con el uso masivo de la fuerza, como elemento principal y con preferencia por ataques aéreos que minimizaban la posibilidad de bajas, como elemento capacitador de resolver cualquier tipo de crisis internacional. Las distinciones inciertas entre combatientes y civiles y métodos de lucha no convencionales precisaron de nuevas habilidades para su enfrentamiento, hecho reflejado en la doctrina y pensamiento de las élites estratégicas estadounidenses.

Todo esto ha llevado a una definición de una cultura estratégica adaptada a la evolución y basada en la vertiente militar, que no se aleja de los principios básicos de recursos ilimitados,

minimización de bajas y desarrollo tecnológico, bajo la premisa del liderazgo internacional y que se adapta a los periodos de evolución temporales, máxime en los momentos de crisis y conflicto.

4.2. La cultura estratégica de China

A pesar de la larga historia de China junto a su complejidad, se puede definir una cultura estratégica constante en el país, perfilada por las Guerras Combatientes (475 – 221 a.c.) y las guerras sino-japonesas (1894 – 1895 y 1937 - 1945). Especial relevancia tienen los trabajos literarios de Sun Tzu y Confucio, los cuales engloban las características fundamentales de la cultura estratégica china, a lo que se suma la ideología maoísta, creando un régimen comunista con pinceladas propias que converge en una sociedad jerárquica, homogénea y cerrada. La anexión de todo lo anterior contribuye a la creación de una cultura estratégica propia del país con números estudios sobre su proclive a la defensa u ofensividad (Weigley, 1977), variando desde una postura defensiva a un expansionismo, y desde un interés interno nacional a las ambiciones internacionales.

Según el autor australiano Justin Arnold, existen dos tipos de culturas estratégicas. La primera definida como tradicional y con una postura defensiva (influida por Confucio), y una segunda o moderna (desarrollada a partir del Marx, Lenin y Mao Zedong) y con aspiraciones expansionistas basadas en el desarrollo militar. Ambas posiciones pueden ser combinadas y según el autor, esto sería la clave para la expansión internacional.

Como resulta común en el estudio de las culturas estratégicas, la geografía de China ha tenido un fuerte impacto en la misma, actuando como potencia continental basándose en su numerosa población y extensos territorios. Esto último ha conllevado diversos problemas, como la defensa de las fronteras del país, ante los numerosos ataques de países vecinos y regímenes inestables. Esto ha derivado históricamente en una estrategia defensiva más que a un expansionismo territorial a lo que se sumó la percepción de paz en la frontera marítima, desembocando así en una cultura continental.

Este hecho ha sido modificado en las últimas décadas, desarrollando el país un comercio marítimo global en expansión y un poder militar marítimo. Esto denota un cambio en lo anteriormente expuesto sobre la cultura continental, pero no por ello se puede establecer como característica fundamental de su cultura estratégica, ya que como se ha dicho anteriormente la

cultura estratégica de un país no es invariable, puede cambiar de manera lenta o ante situaciones de crisis.

Socialmente, China se caracteriza por una sociedad jerarquizada y patriarcal desarrollada a partir del confucianismo y el legalismo. Ambas filosofías son defensoras de una burocracia jerarquizada, así como del énfasis sobre la importancia de la historia pasada del país, con especial relevancia de los asuntos internos y el orden social. La característica patriarcal resulta de la revolución de Mao Zedong, la cual defendía la predisposición social hacia la figura paterna como clave para la reunificación china y el orgullo nacional. A esto se ha de sumar el régimen de supresión al que se vio sometida la población china, bajo los regímenes autoritarios poco proclives al cambio y de idealizada hegemonía. Así la cultura estratégica china se ve arraigada al deseo de regreso a los conceptos anteriores como supuesto de origen y crecimiento del país.

En la actualidad, el colectivismo crece de manera inherente en la sociedad china, reforzado por los regímenes comunistas. El confucianismo enfatiza el sacrificio personal como base del bien común, mostrando como el país hace siglos defendía la unión familiar y vecinal en torno a la supervivencia y progreso. Todo esto se remarca con la fuerte presencia del nacionalismo chino.

En cuanto al aspecto tecnológico, a lo largo de la historia, la sociedad china ha sido poseedora de grandes inventos a nivel global. Este hecho ha sido de nuevo ensalzado y expandido con el auge del comercio en las últimas décadas, lo que desarrolla un fuerte sentimiento de orgullo nacional. Importante es señalar como la victoria de una empresa, a modo global, se interpreta como un logro nacional (Robert Lawrence Kuhn, *ápud* Rashed Uz Zaman, 2009).

Lo anterior hace de China un régimen con recursos capaces de formar un poder militar que defienda la posición del país en el régimen internacional bajo el énfasis de una modernización militar tecnológica, como así es percibido por sus habitantes. Así pues, se puede hablar históricamente de una cultura estratégica china basada en la naturaleza defensiva, conformada por las características desarrolladas anteriormente y con un balanceo hacia posiciones ofensivas en cuanto a la protección de sus intereses, mediante el uso de la fuerza. Estas posiciones son justificadas mediante un contexto proteccionista y camufladas mediante la defensa activa.

La fuerte influencia de la estrategia militar de Sun Tzu, se caracteriza por el uso indirecto y asimétrico de la fuerza. El uso de la sorpresa junto al uso de evasivas ante supuestas capacidades militares crea una ventaja militar ante el uso de la fuerza en ataque o respuesta. Esto es conocido

por los países vecinos, quienes buscan el amparo de otras potencias como garante de paz en la zona. En el caso de enfrentamiento, China busca la aproximación asimétrica. El país no se centra exclusivamente en la carrera armamentística vivida en años recientes, sino que va más allá con el uso de métodos de guerra no convencionales y tácticas capaces de derrotar a las potencias más fuertes.

Una de las técnicas de guerra asimétrica más utilizada es la guerra de guerrillas introducida por Mao Zedong, con la que pequeñas fuerzas pueden derrotar a grandes enemigos. Especial importancia adquiere la ciberguerra en el país, con la explotación de las vulnerabilidades del enemigo por encima de la dotación armamentística, consiguiendo así un gran impacto económico y psicológico, debido a la vulnerabilidad originada.

Finalmente cabe destacar el poder nuclear del país, el cual forma parte del Tratado de No Proliferación Nuclear (NPT) como miembro poseedor de estas armas. Aunque hacia la comunidad internacional se mostró un acuerdo para el desarme, el gobierno del país cuenta con un importante estocaje como salvaguarda. Así estas armas serían utilizadas en caso de ataque, como una medida de defensa activa y con fines disuasivos, siguiendo con la cultura estratégica generalmente defensiva con perfiles ofensivos. Respecto al poder militar espacial, el país ocupa una de las primeras posiciones a nivel global, adaptándose a las nuevas dimensiones demandantes de los campos de batalla. El país defiende la militarización del espacio como inevitable ante el progreso, desde una perspectiva cooperativa y pacífica según Hu Jintao, antiguo presidente de la república popular.

La historia de China, junto a la sociedad innovadora y el poder en la región hacen que el país mantenga aspiraciones a ocupar puestos elevados en la jerarquía internacional. «La cultura estratégica china está caracterizada por la preferencia de ganar sin tener que luchar, la ambigüedad y el secretismo» (Zaman, 2009, págs. 25-15). A esto se ha de sumar las condiciones geográficas, con extensos territorios que dificultan cualquier tipo de invasión y el fuerte sentimiento de orgullo nacional que se alzan como elementos de su cultura estratégica, junto a la capacidad de ofensa ante una amenaza, ingenio y desarrollo tecnológico, y un gobierno autocrático capaz de tomar decisiones rápidas y sin necesidad de someterse a la opinión de su población o comunidad internacional.

Como conclusión se puede definir una cultura estratégica china basada en la naturaleza defensiva, conformada por un fuerte desarrollo militar en muy diversos campos y con una tendencia hacia el uso de la fuerza en cuanto a la protección de sus intereses. Además, es de destacar como la toma de decisiones estratégicas no se ve influenciada por la sociedad, estando así el poder de decisión en manos de una élite minoritaria.

4.3. La cultura estratégica de Irán

La historia de Irán se desliza entre dos vertientes alternativas, largos periodos de dominación se alternan con otros de sometimiento, creando así una cultura estratégica compleja basada en la dicotomía del orgullo nacional y la inseguridad. El sistema político iraní, es un sistema complejo donde tiene lugar una república democrática con ideología islamista. Tras la revolución de 1979, el régimen político se ha tornado cada vez más represivo y contrario a los países del oeste y las leyes internacionales. La larga historia del país y sus símbolos, junto al profundo sentimiento en contra de los países del oeste, resulta en el desafío internacional mediante el desarrollo de armas de destrucción masiva y apoyo a grupos terroristas (Zaman, 2009, pág. 27).

En primer lugar, cabe destacar como la población iraní se siente orgullosa de su historia, proyectada en las vertientes de la política, economía, ciencia y religión. Por otra parte, esta larga historia está sembrada de numerosas invasiones y procesos de colonización, asunto que la población del país no olvida y mantiene presente. Si el orgullo nace de las reminiscencias pasadas como centro de comercio y de navegación, terreno de origen de grandes religiones y lugares sagrados, es destacado de manera contraria también las contiendas con árabes, mongoles, rusos, británicos y estadounidenses, que se manifiestan en el día a día de los iraníes.

Irán cuentan con una identidad étnica propia, con una fuerte rivalidad con árabes e israelís, lo que añade mayor firmeza a sus creencias en contra del bloque oeste. Esta población siente la necesidad de sentirse autosuficiente e independiente de la comunidad internacional, rasgo que caracteriza su cultura estratégica.

La longeva historia del país marca un proceso de cambio lento, en los aspectos de planificación. Irán muestra una gran capacidad de resistencia ante el cambio, y llegado ese momento todo surge como proceso de un estudio y detallismo en cada una de las acciones. En el caso de conflictos armados, muestran una predisposición mayor a la lucha a largo plazo, aunque esto conlleve un

mayor sufrimiento y penurias para el país. El sufrimiento es justificado si al final se alcanza una victoria sobre la injusticia y opresión desde el punto de vista de la población.

Geográficamente Irán está protegido al norte y oeste por cadenas montañosas, también al norte cuenta con acceso al mar Caspio y en el sur al golfo Pérsico. La frontera este es la única que no tiene accidentes geográficos que la protejan, por lo que el país se encuentra definido y enmarcado, provocando esto una sensación de unión histórica, representada en la cohesión poblacional y el sentimiento nacional que desemboca en un aislamiento internacional.

La fuerte influencia de Rusia por la zona norte ha sido histórica y compleja. Durante la guerra fría el país se posicionó como aliado de Estados Unidos debido a su posición estratégica, sin embargo, con la revolución y cambio de gobierno, las ideas contrarias al oeste comenzaron a emerger separándose así de su antiguo aliado, y comenzando relaciones con la Unión Soviética desde un punto de no alineamiento hacia ninguno de los dos bandos. Con la caída del país comunista, se produjo un acercamiento en cuanto al comercio (destacando las compras en material armamentístico), y relaciones políticas. En los últimos años, han existido épocas de enfriamiento de las relaciones entre Irán y Rusia, esto se debió al acercamiento del segundo hacia los países del oeste, y en la actualidad ambos países mantienen una relación «de matrimonio de conveniencia» (Zaman, 2009, pág. 30), por razones estratégicas y económicas. Cabe destacar la cooperación rusa en Irán en el desarrollo de armas nucleares.

La enérgica presión internacional, que provoca la necesidad de relacionarse con otros actores internacionales, ha desembocado en el acercamiento del país a China, con intención de reforzar su posición. Por otra parte, el país continúa alejándose de Estados Unidos debido a su participación en los conflictos que amenazan la inestabilidad de Irak, Afganistán y Pakistán, los cuales han provocado una situación de inseguridad regional, en la cual Irán como país central sufre las consecuencias.

Se puede definir una cultura estratégica iraní basada en un aislacionismo proclive al cambio lento en cuanto a su integración en la comunidad internacional y basada en una planificación detallada de sus elecciones estratégicas defendidas siempre por un fuerte sentimiento de orgullo nacional. Esta situación se ha visto afectada por pequeños cambios en cuanto a su acercamiento con Rusia y China, pero siempre sin olvidar la defensa de su nacionalidad y protección de sus intereses por encima de todo.

4.4. La cultura estratégica de Rusia

La cultura estratégica de Rusia es producto de una compleja historia milenaria, con una fuerte interacción con los países vecinos. Es destacable el carácter ortodoxo del país, que se extiende más allá de sus fronteras y las continuas invasiones a las que se ha visto sometido. Geográficamente, y debido a su gran extensión y multitud de fronteras, el país ha buscado la apertura hacia nuevos territorios lo que ha derivado en un expansionismo marcado por una fuerte visión de seguridad.

La historia reciente del país está marcada por sistemas autocráticos de gobierno, la participación en los grandes conflictos del siglo XX, la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y su papel como superpotencia en la Guerra Fría. Esto desembocó en un relativo aislamiento en temas de seguridad durante los años noventa, donde el país se vio apartado de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) y donde se decantaron por estructuras como la OTAN.

La sociedad rusa se siente orgullosa de sus valores morales, lo que se refleja en unas políticas de seguridad que presentan una serie de características distintivas con respecto a la de cualquier otro país, destacando una continuidad arraigada en el sentimiento de la nación como imperio. Las modificaciones en sus estrategias han sido provocadas por cambios externos, frente a las cuales se producen reacciones similares siempre con fines de defensa del país.

La historia reciente del país, y la crisis de Crimea provocan que desde occidente se contemplen las actividades rusas con cierto desconcierto y falta de comprensión. Su apoyo firme al gobierno sirio junto a la voluntad de aunar voluntades con Irán, incluidas las nucleares, y acercamiento a Libia deriva en una tensión permanente y una gran dificultad en el intento por construir relaciones estratégicas cooperativas con el mundo conocido como occidental.

La cultura estratégica rusa destaca por su conciencia imperial como nación junto al uso de la fuerza cuando se estime oportuno junto con la desconfianza y alejamiento de los actores internacionales occidentales, que hacen que el país busque apoyos en aquellos que comparten sus mismos puntos de vista teniendo por objeto la expansión del país.

5. CONCLUSIONES

El orden mundial establecido tras las dos grandes Guerras Mundiales, y los conflictos posteriores ha desaparecido por el auge de nuevas amenazas transnacionales y modos de acción. Para poder

explicar el comportamiento de los diferentes actores en la escena internacional es posible emplear el concepto de cultura estratégica, no sin dejar de ser una fuerte controversia debido a la multitud de definiciones que surgen en torno al término y que dificultan su estudio.

La cultura estratégica constituye un factor relevante para la comprensión del comportamiento de los diferentes actores estratégicos, entendiéndose el término actor como aquel capaz de defender sus intereses en el contexto geopolítico. Así, la cultura estratégica matiza la idea de un sistema internacional basado en pautas y normas, y diferencia a los diversos actores mediante la proposición de diferentes conjuntos de opciones estratégicas a pesar de contar con las mismas variables objetivas.

Es significativo remarcar que la cultura estratégica de un actor puede cambiar de manera lenta o en circunstancias de especial relevancia, residiendo el verdadero potencial en su validez para inferir las decisiones de la política exterior, permitiendo realizar juicios de futuros comportamientos.

En el caso de estudio de la cultura estratégica de España, se ha de partir desde una base formada por la ausencia de sentido del peligro a pesar de la posición geográfica que ocupa y la inestabilidad de sus fronteras. Las políticas de seguridad y defensa españolas buscan apoyar la paz y seguridad internacional basándose en la influencia internacional y cohesión interna, la disuasión creíble y el objetivo de asunción de la defensa por todos los españoles. Con esto se pretende mostrar a España como socio fiable y capaz de hacer frente a la evolución de los retos de seguridad, sin embargo, esto se separa de la realidad estando España lejos de ser un actor estratégico influyente.

La incorporación a determinadas organizaciones internacionales de especial relevancia ha supuesto un paso de grandes dimensiones para la proyección de España, y de las FAS, en el exterior mediante la participación en operaciones y misiones internacionales. Si bien esto último precisa de unos presupuestos y recursos adecuados, esto no se ha conseguido, produciéndose así un efecto contrario que desemboca en una cultura estratégica contradictoria basada en una sociedad y élites políticas con claras y limitadas preferencias por misiones civiles y humanitarias que por aquellas relacionadas con la defensa y sus posibles usos de la fuerza. Esto refleja el pobre protagonismo exterior de España basado en un bajo nivel de cultura estratégica acompañado por un estado frágil y carencia de intereses nacionales.

La cultura estratégica ha de ser un factor esencial en el análisis y planeamiento de los conflictos, y en el caso de España, el país muestra una escasez basada en una insuficiente voluntad política en la esfera internacional, ausencia de sentido de peligro y la carestía en la asignación de recursos materiales y humanos para los asuntos de la defensa y diplomacia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almond, G., & Verba, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*.
- Arteaga, F. (2013). Spain. En H. Biehl, B. Giegerich, & A. Jonas, *Strategic Cultures in Europe. Security and Defence Policies Across the Continent* (págs. 333-342). Postdam: Springer VS.
- Biehl, H., Giegerich, B., & Jonas, A. (Edits.). (2013). *Strategic Cultures in Europe*. Postdam: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Booth, K. (1990). The concept of Strategic Culture Affirmed. En *Strategic Power: USA/USSR* (pág. 121). London: Macmillan.
- Gariup, M. (2009). *European Security Culture: Language, Theory, Policy*.
- Gobierno de España. (01 de 12 de 2020). *Defensa*. Obtenido de <https://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2020/12/DGC-201201-comparecencia-presupuestos-nov-2020.html>
- Gray, C. S. (1981). *National Style in Strategy: The American example*. *International Security*, vol 6.
- Gutiérrez, P. B. (2011). La cultura de seguridad y defensa en España. Sus orígenes y evolución. *Cuadernos de Estrategia N° 155*, 23-64.
- Hart, B. L. (1932). *The British way in warfare*.
- Howard, R. D. (2013). *Strategic Culture*. JSOU Report 13-8.
- Johnson, J., & Larson, J. (20 de noviembre de 2006). *Comparative Strategic Cultures Syllabus*. Obtenido de <https://fas.org/irp/agency/dod/dtra/syllabus.pdf>
- Johnston, A. I. (1995). Thinking about Strategic Culture. *International Security, Volume 19, Number 4.*, 32-64.
- Meyer, C. O. (2004). *Theorising European Strategic Culture Between Convergence And The Persistence of National Diversity*.
- Ortega, L. F. (2010). *Las Misiones de las Fuerzas Armadas Españolas en el Exterior*. Madrid: Foro de la Sociedad Civil.

Snyder, J. (1977). *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations : a Project Air Force Report Prepared for the United States Air Force*. Universidad de Indiana.

Weigley, R. F. (1977). *The American Way of War: A History of United States Military Strategy and Policy*. Indiana University Press.

Zaman, R. U. (2009). *Strategic Culture: A "Cultural" Understanding of War*. Obtenido de <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01495930802679785?scroll=top&needAccess=true>