

SEGURIDAD NACIONAL Y DEFENSA NACIONAL



José Emilio Roldán Pascual

Teniente General (retirado)

De la Academia de las Ciencias y las Artes Militares

A lo largo de la historia de España se han producido diversas definiciones de los conceptos que hoy denominamos *seguridad nacional* y *defensa nacional*.

Todas ellas y, sobre todo, su alcance han venido condicionadas por las características de la amenaza o del riesgo a los que la sociedad española se enfrentaba en cada momento.

Limitándonos, en el tiempo, al período comprendido entre el año 1980 y la actualidad, veremos diferentes acepciones que de la “seguridad” y la “defensa” ha tenido la sociedad española.

Situémonos en el año 1980, cuando la **Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, sobre “Criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar”** (modificada posteriormente por la **Ley Orgánica 1/1984**), basada en la reciente **Constitución de 1978**, viene a dar un soplo de claridad y modernidad al mundo de la defensa, estableciendo nítidamente alguno de los conceptos que nos ocupan y definiendo la Defensa Nacional 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 todos los españoles participar en el logro de tal fin. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la unidad soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la Patria ...”*

Las Leyes Orgánicas son, según el artículo 81 de la Constitución, *aquellas “relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas por la Constitución”*, así, de manera expresa, el artículo 8 de nuestra Ley Fundamental proclama: que *“una Ley Orgánica regulará las bases de la organización militar conforme a los principios de la presente Constitución”*. Las Leyes Orgánicas deben ser aprobadas por la mayoría absoluta del Congreso y, por tanto, son disposiciones que deben ser cuidadosamente estudiadas, reguladas e intentando lograr el máximo consenso sobre su articulado y, tras su aprobación, se convierten en normas legales, por lo general, de una gran permanencia en el tiempo.

Así, hasta el año 2005 estuvo en vigor esta ley (25 años), y en este año la **Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la “Defensa Nacional”**, vino a modernizar y poner al día los preceptos de la Ley anterior, ante *“...los cambios profundos en el marco internacional de referencia y en la propia sociedad española”*.

No llega a definir esta Ley Orgánica, que evidentemente derogó la LO. 6/80, de manera expresa lo que es la “defensa nacional” sino que se limita a definir la finalidad de la “política de defensa” y, posteriormente (artículo 15), al referirse a

las *misiones* de las Fuerzas Armadas las amplía, con el apartado 3: *“las Fuerzas Armadas, junto con las Instituciones del Estado y las Administraciones públicas, deben preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente”*

El instrumento político que debe desarrollar esta Ley Orgánica, y ser la pieza fundamental del planeamiento de la defensa, es la **Directiva de Defensa Nacional**, que debe convertirse en el documento que establece las líneas de actuación y objetivos que persigue el Ministerio de Defensa para la legislatura y que, siguiendo este criterio, se debe publicar cada cuatro años (coincidiendo teóricamente con las diferentes legislaturas).

Tras las Directivas de Defensa Nacional 1/2004 y 1/2008, la última Directiva de Defensa Nacional fue la 1/2012, cuando ya el concepto de *“seguridad nacional”* había ganado terreno, como visión más amplia y genérica de todos los asuntos que nos ocupan, ya que hasta ese momento la “seguridad” era un concepto que no tenía relación directa con la “defensa nacional” sino, fundamentalmente, con la “seguridad pública”.

Siguiendo la línea marcada por Europa, cada vez se iba haciendo más palpable la adopción del concepto de “seguridad” como elemento principal que englobaba otros conceptos y, entre ellos, el de “defensa”, de tal manera que ya en el año **2011**, el Gobierno socialista publica la ***“Estrategia Española de Seguridad” (EES)***, que marcó un camino a seguir en el futuro con un documento en el que el Gobierno debía definir su concepto de seguridad, con los riesgos y amenazas a los que hacer frente, su prioridad, y los instrumentos necesarios para ello.

“... la Estrategia no ha de ser una doctrina única, sino un método de pensamiento, que permite clasificar y jerarquizar los acontecimientos, para luego escoger los procedimientos más eficaces. A cada situación corresponde una estrategia particular ...”
(Beaufre)

Esta ***Estrategia Española de Seguridad de 2011*** fue elaborada por una personalidad externa al Gobierno (en este caso fue Javier Solana, que ya

elaboró, en 2003 para la Unión Europea, una “Estrategia Europea de Seguridad”) y que se apoyó para su elaboración en un grupo de altos funcionarios de Presidencia del Gobierno y de los diferentes Ministerios. Fue aprobada por el Consejo de Ministros (24 de junio de 2011) y, aunque anunciada, no fue finalmente presentada para su refrendo por el Congreso de Diputados.

A esta Estrategia siguió, en el año **2013**, la “**Estrategia de Seguridad Nacional**” (**ESN**) (“**Un proyecto compartido**”) elaborada por el Gobierno del Partido Popular.

Esta evolución en la “jerarquía conceptual” en la que el concepto de “seguridad” iba a ocupar el lugar prioritario se materializa, legislativamente, en 2015 con la **Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de “Seguridad Nacional”**, en la que se define la “seguridad nacional” como: *la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y el bienestar de los 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*”.

El artículo 9 de esta Ley fija los “componentes fundamentales” de la Seguridad Nacional siendo éstos: la **Defensa Nacional**, la **Seguridad Pública** (se incluye aquí la *Protección Civil*, según la Ley 17/2015 del “Sistema Nacional de Protección Civil”) y la **Acción Exterior**, que se regularían por sus “normativas específicas”.

Por tanto, a pesar de que cada uno de los elementos que iban a conformar, a partir de entonces, la “seguridad nacional” se regularían por sus “normativas específicas” (en el caso de la Defensa Nacional, su “normativa específica” debe de ser una Ley Orgánica) quedaba claramente establecido el marco conceptual en el que deberían quedar integrados todos los “esfuerzos” que el Estado debe hacer para lograr, de manera integrada, lo que ahora conforma la “seguridad nacional”

El militar siempre ha agradecido moverse en terrenos bien definidos y con los límites bien marcados entre ellos, en un terreno en el que no se produzcan ni

solapamientos ni lagunas en la definición de los conceptos, misiones y cometidos de los elementos con los que tenga que trabajar.

Por ello, en la que he llamado la “*década de transformación legislativa (2005 – 2015)*” han quedado nítidamente establecidos los conceptos que definen el marco conceptual en el que nos vamos a mover en el campo de la “seguridad” y de la “defensa”.

Posteriormente, ya en el año **2017**, vio la luz la “**Estrategia de Seguridad Nacional**” (ESN) (“**Un proyecto compartido de todos y para todos**”) dictada, asimismo, por el Gobierno del Partido Popular y aprobada el 1 de diciembre de 2017 que decía: “.. *la Estrategia define un posicionamiento común de todos los órganos con competencia en seguridad, además de potenciar sinergias y alinear los recursos del Estado...*”, y añadía “*la Estrategia de Seguridad Nacional es el marco de referencia para la Política de Seguridad Nacional, una política de Estado que parte de una concepción amplia de la seguridad*”, y definía la Seguridad Nacional con las mismas palabras que ya lo había hecho la **Ley 36/2015**, entre las que vuelve a insistir que “...*uno de los objetos de la Seguridad Nacional, como política de Estado y servicio público, es **garantizar la defensa de España ...***”

DÉCADA DE TRANSFORMACIÓN LEGISLATIVA (2005-2015)

2004 (31 de diciembre) **Directiva de Defensa Nacional 1/2004**

2005 (17 de noviembre) **Ley Orgánica 5/2005, de la “Defensa Nacional”**

2005 (07 de octubre)	Creación de la Unidad Militar de Emergencias
2008 (31 de diciembre)	Directiva de Defensa Nacional 1/2008
2011 (Gobierno PSOE)	“Estrategia Española de Seguridad”
2012 (31 de diciembre)	Directiva de Defensa Nacional 1/2012
2013 (Gobierno PP)	“Estrategia de Seguridad Nacional”
2015 (09 de julio)	Ley 17/2015, del “Sistema Nacional de Protección Civil”
2015 (28 de septiembre)	Ley 36/2015, de “Seguridad Nacional”
2017 (Gobierno PP)	“Estrategia de Seguridad Nacional”