

# La lucha contra el terrorismo internacional, sustento estratégico de la política exterior española

The fight against international terrorism, a strategic cornerstone of Spanish foreign policy

José Manuel Azcona Pastor<sup>1</sup>, Alfredo Crespo Alcázar<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, España

josemanuel.azcona@urjc.es , alfredo.alcazar@urjc.es

**RESUMEN.** Este artículo plantea la evolución de la política exterior española tras el final de la dictadura franquista, mostrando a España como un socio comprometido con un orden internacional liberal que tiene como eje central el multilateralismo. El interés de los gobiernos españoles por la estabilidad, la prosperidad y, en última instancia, el Estado de Derecho se ha mostrado en cuestiones muy diversas y en escenarios distintos y distantes geográficamente entre sí. Esto redundó positivamente a la hora de consolidar la Transición. Posteriormente, cuestiones que han marcado el desarrollo del panorama internacional han contado con la presencia y el protagonismo indiscutible de España. En este sentido, destaca la aportación a la hora de combatir el terrorismo internacional en enclaves cuya inestabilidad puede repercutir negativamente en el espacio europeo.

**ABSTRACT.** This article discusses the evolution of Spanish foreign policy after the end of Franco's dictatorship, showing Spain as a partner committed to a liberal international order centred on multilateralism. The commitment of Spanish governments to stability, prosperity and, ultimately, the rule of law has been demonstrated in a wide range of issues and in different and geographically distant scenarios. This had a positive impact on the consolidation of the Transition. Subsequently, issues that have marked the development of the international landscape have seen Spain's unquestionable presence and leading role. In this regard, its contribution to the fight against international terrorism in enclaves whose instability could have a negative impact on Europe is particularly noteworthy.

**PALABRAS CLAVE:** España, Política exterior, Multilateralismo, Orden internacional, Terrorismo.

**KEYWORDS:** Spain, Foreign policy, Multilateralism, International order, Terrorism.

## 1. Introducción

Con el presente artículo pretendemos caracterizar a España como una potencia significativa que aboga por un escenario internacional basado en los principios, normas y valores que integran el orden liberal, cuyo eje central descansa en el multilateralismo, cuya creación y desarrollo promovió Estados Unidos a partir de 1945, momento en el que asumió el liderazgo occidental (Peredo, 2024: 37-38).

Dentro de esta estructura exterior, España se ha comportado como un actor comprometido con la seguridad y prosperidad global, un aspecto compatible con la existencia de una agenda propia de objetivos. Este rasgo se ha apreciado en la política exterior desarrollada tras el final de la dictadura de Franco y supuso un hito fundamental para consolidar la transición interior (Beneyto, 2020: 80). En palabras de Ignacio Molina “en el terreno multilateral, España puede presentarse como un actor importante para la solución de los problemas globales pues su identidad internacional suscita escaso rechazo” (Molina, 2014: 13-14).

Este proceder se ha mantenido invariable, a pesar de que el orden internacional ha transitado desde uno bipolar (propio de la Guerra Fría) en el que actuó la Transición, a otro unipolar caracterizado por la hegemonía en exclusiva de Estados Unidos (que se ubica en los años 90 del pasado siglo) y, finalmente, al actual orden internacional multipolar que cuestiona la validez e incluso la eficacia y la universalidad de principios y de valores liberales (Manero, 2024). En consecuencia, debe subrayarse que el modelo que promueve España se halla notablemente discutido, un aspecto que recogía la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024 aprobada por el Gobierno de la Nación: “la última década ha presenciado una erosión notable del orden internacional y del multilateralismo, con un incremento de la amenaza al uso de la fuerza que eleva seriamente el riesgo de conflictos interestatales” (Gobierno de España, 2021: 23). En este sentido, este país no aboga por su eliminación sino por su reforma, consciente de su validez para afrontar los diversos retos de envergadura global.

Para la elaboración de este artículo, hemos seguido un criterio cronológico. En el primer apartado, nos centramos en aquellos documentos que regulan la política exterior española, sobresaliendo la Constitución de 1978 y la Ley de Acción Exterior de 2014 (Beneyto, 2023). En lo relativo al primero de ellos, se aprecia el espacio propio concedido a las relaciones internacionales, aspecto que contrasta con la dinámica desarrollada durante el régimen del general Franco.

En el segundo apartado efectuamos un balance de la política exterior desplegada durante la Transición por los gobiernos de la UCD (1977-1982) encabezados por Adolfo Suárez y Leopoldo Calvo-Sotelo, una etapa que Carlos Westendorp califica de “normalización de la política exterior” y en la que destacó el establecimiento de relaciones con la URSS y sus países satélites, con México y la entrada tanto en la OTAN como en el Consejo de Europa (Westendorp, 2022: 209). Posteriormente, nos centramos en la época socialista de Felipe González (1982-1996).

En el tercer apartado, encaramos la respuesta brindada a un fenómeno propio y distintivo del siglo XXI: el terrorismo internacional. En efecto, la preocupación por las cuestiones relacionadas seguridad caracterizó a los gobiernos y a las organizaciones internacionales tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 y en ese terreno España adoptó una actitud proactiva y con capacidad de liderazgo, tanto a nivel doméstico (como refrenda, por ejemplo, la aprobación de cuatro estrategias de seguridad nacional en 2011<sup>1</sup>, 2013, 2017 y 2021 en las que el terrorismo ha sido uno de los temas principales, en ocasiones explicitando su relación con otra amenaza asimétrica como es la criminalidad organizada) como a nivel internacional.

Este tercer apartado, se complementa de manera práctica con la explicación del papel desempeñado por España en enclaves regionales fundamentales para la seguridad europea. Por un lado, Sahel; por otro lado,

<sup>1</sup> Aprobada durante el segundo gobierno encabezado por Rodríguez Zapatero (2008-2011), su nombre Estrategia de Española de Seguridad. Las otras tres responden al nombre Estrategia de Seguridad Nacional.



Kenya, Senegal y Ghana. Esto, a su vez, sirve para certificar la incorporación de nuevos escenarios a la política exterior española, como es el caso de África (Pérez Lagüela, 2025: 237-265; Beneyto, 238-250).

Finalizamos el artículo con apartado de conclusiones que también nos sirve para trazar posibles líneas de acción en el corto y medio plazo en lo que a la seguridad y al terrorismo se refiere.

## 2. Metodología

Para la realización de este artículo combinamos un enfoque analítico y descriptivo, y empleamos una metodología cualitativa. Partimos de una revisión bibliográfica que combinamos con la aportación de fuentes primarias en forma de entrevistas personales realizadas a representantes de nuestra política exterior y de seguridad y defensa (políticos, diplomáticos e integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad) y con intervenciones (discursos) de algunos de los responsables de la elaboración de la política exterior española. Asimismo, empleamos documentos oficiales elaborados por los diferentes gobiernos de la Nación.

## 3. El marco conceptual y el ámbito documental

Siguiendo a José María Beneyto (2023), España, en lo que se refiere a la política exterior, dispone de un marco legal, formado por la Constitución de 1978 y la Ley de la Acción Exterior (Ley 2/2014). En el Preámbulo constitucional podemos leer que la Nación española “proclama su voluntad de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra”. Consecuencia del deseo de homologación con el resto de ordenamientos jurídicos occidentales que caracterizó a la Transición, el artículo 10.2 de la Carta Magna (Constitución Española) afirma que “las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España” (Constitución Española, 1978: 4). Por su parte, en el artículo 95.1 podemos leer que “la celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional” (Constitución Española, 1978: 20).

Asimismo, el artículo 149 otorga al Estado la competencia exclusiva en las relaciones internacionales, mientras que el Gobierno es el encargado de dirigir la política interior y exterior. Finalmente, en el artículo 56.1 se determina que el Rey asume “la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales” (Constitución Española, 1978: 12). En estrecha relación con este último artículo, el 63.2 establece que “al Rey corresponde manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados, de conformidad con la Constitución y las leyes” (Constitución Española, 1978: 14).

El protagonismo indudable otorgado a la Corona debe alejarse obligatoriamente de la mera retórica. En efecto, una mirada retrospectiva nos muestra que Su Majestad Juan Carlos I representó el deseo de democratización y modernización de España (Burns Marañón, 2025), concediendo para ello máxima relevancia a las relaciones exteriores, en las que entendía que nuestro país debía desempeñar una función activa. A modo de ejemplo de esta última afirmación, destaca su intervención el 2 de junio de 1976 en el Congreso de Estados Unidos. En dicha alocución puso de manifiesto el deseo de que nuestro país se integrase en el bloque occidental, esto es, en el conjunto de democracias liberales caracterizadas por su defensa del Estado de derecho y el pluralismo político (Real Instituto Elcano, 2018: 25-30).

Este planteamiento realizado por el monarca fue determinante a la hora de garantizar una visión de España asociada a democracia y modernización, lo que facilitó hallar políticos que estuvieron dispuestos a apoyar a nuestro país en el camino incierto y novedoso que iniciaba, sobresaliendo Estados Unidos y las naciones que pertenecían a la CEE (Comunidad Económica Europea). De una manera más particular, el monarca Juan Carlos I quedó identificado con esos mismos conceptos de modernización y democracia, imagen antagónica a la que difundían aquellos que lo consideraban un mero continuador del régimen franquista (Martínez Zapico, 2022: 69).

Con todo ello, la Constitución de 1978 refleja de forma tangible la adscripción de España a ese orden liberal ya que el mencionado texto jurídico “integra como su fundamento los principios sustentadores del orden internacional: el fomento de la paz, la seguridad y la justicia entre los pueblos, el respeto del Derecho Internacional, y el compromiso de una cooperación eficaz con todos los Estados” (Beneyto, 2023: 17). Así, como consecuencia de estos planteamientos teóricos, al contrario de lo que había sido distintivo durante el franquismo, España se integró gradualmente en organizaciones internacionales y se adhirió a instrumentos garantes de los derechos humanos y las libertades fundamentales, sobresaliendo la firma en 1977 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la adhesión al Consejo de Europa sin haberse aprobado la Constitución de 1978 y la firma del Convenio Europeo sobre los Derechos Humanos. José María Ferré de la Peña, en la entrevista que mantuvimos con él, sobre esta cuestión afirmó lo siguiente:

“Desde 1978 ha habido un cambio total en la política exterior española. Ya antes se había producido un cambio con el ingreso en el Consejo de Europa fiándose de la palabra porque para entrar en el Consejo de Europa había que tener una Constitución y todavía no se había aprobado. Pero se fiaban de la palabra del gobierno que decía que se iba a aprobar en breve” (Entrevista personal a José María Ferré de la Peña).

Por su parte, la Estrategia de Acción Exterior, aprobada en 2014 durante el gobierno encabezado por Mariano Rajoy (Partido Popular), “su núcleo está formado por el antropocentrismo, el normativismo, en otras palabras, por el discurso humanista del siglo XXI que defiende el orden internacional en clave ética” (Andreeva, 2025: 90). Como se deduce, desde la recuperación de la democracia, podemos caracterizar a España como una potencia normativa que defiende una serie de valores y de principios en sus relaciones internacionales, tal y como aparecen enumerados en Ley 2/2014: mantener y promover la paz y la seguridad internacionales; fomentar instituciones multilaterales fuertes y legítimas; promover sistemas políticos basados en el Estado de Derecho (BOE, 2014: 9). Así, la Estrategia de Acción Exterior aprobada en 2015 reiteraba que el multilateralismo suponía el medio adecuado para lograr fines de naturaleza superior, sobresaliendo al respecto la paz, la prosperidad mundial, la cohesión social y la preservación del medio ambiente (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2015: 48).

Sin embargo, si durante los años 80 España actuó en un orden internacional bipolar, posteriormente hubo de hacerlo en otro unipolar como fue el propio de los 90, derivado del final de la Guerra Fría y liderado en exclusiva por Estados Unidos, que tenía entre otras peculiaridades la defensa de la globalización en el terreno económico y, desde una perspectiva más ética y jurídica, la consideración del carácter universal de los derechos humanos (Peredo, 2024: 69). Sin embargo, este escenario ha cambiado significativamente en el siglo XXI, hablándose al respecto de un orden internacional multipolar, en el que se detecta un protagonismo indiscutible de Rusia y China y al que, como explica Tovar (2021), se han sumado otros actores relevantes, entre los que cita a Turquía, Corea del Sur, Arabia Saudí, Irán o Nigeria, con capacidad para influir en sus respectivos ámbitos regionales (Tovar, 2021: 39).

Por tanto, el multilateralismo por el que apuesta España y en el que se ha desenvuelto de una manera solvente, se encuentra en crisis en la actualidad. En íntima relación con esta idea, cabe decir también que se halla impugnado por Estados Unidos a partir de las administraciones encabezadas por Trump (Piqué, 2018). Además, como exponía Ignacio Molina, China se confirmaba como potencia mundial, en un escenario global en el que, complementariamente, se apreciaba un declive de las potencias occidentales (Molina, 2014: 36).

Por tanto, cabe preguntarse por la reacción de España ante este cambio o evolución del orden internacional. En la Estrategia de Acción Exterior aprobada en 2015, se aborda este escenario de crisis del multilateralismo y, por extensión, del orden liberal internacional. Dicho documento explica de manera exhaustiva el panorama global, subrayando la transición de un mundo unipolar a otro multipolar, con el protagonismo adquirido por “nuevas potencias” como India, China o Brasil, de las que resalta la capacidad mostrada para sacar de la pobreza a numerosas poblaciones. En lo que concierne a la posición española, se advierte un carácter constructivo ya que reivindica que la reforma del entramado institucional creado tras 1945 deberá reflejar esta nueva realidad, así como el peso específico de España.



Asimismo, resulta destacable que esta propuesta no contiene únicamente elementos teóricos, sino que plantea posibles soluciones orientadas a ganar en eficacia y en legitimidad, como la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (limitando el uso del derecho a veto, no ampliando el número miembros permanentes y sí el de los no permanentes) y la apuesta decidida por la diplomacia preventiva (por ejemplo, desarrollando conceptos ambiguos y que han generado polémica en los últimos años, como el de Responsabilidad de Proteger). No obstante, lo más destacado lo encontramos en el marco que envuelve esta propuesta: la promoción del Estado de Derecho y de los derechos fundamentales y libertades públicas (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2015).

Por su parte, la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024, defiende un multilateralismo “reformado y reforzado”, tras constatar que en los últimos años “asistimos a un endurecimiento de las relaciones internacionales y al regreso de la política de poder, que dificulta la acción colectiva y en la que el relato de la globalización (en la que aparentemente todos ganan) cede el paso al paradigma de la geopolítica (en la que la ganancia de uno se percibe como pérdida para el otro). El resultado es una atmósfera internacional menos cooperativa y más agresiva, en la que prima la apuesta por el unilateralismo y la coerción” (Gobierno de España, 2021: 24).

La Estrategia de Acción Exterior 2025-2028 insiste en el cambio de un mundo basado en normas a otro en el que predominan las dinámicas de poder, con un auge “de la diplomacia transaccional, el uso de la fuerza y la impunidad” (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2025: 14). Frente a este escenario, se propone la defensa del multilateralismo y del Derecho Internacional, otorgando un rol determinante a España como nación soberana que construye paz y seguridad (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2025: 41-47).

#### 4. El fulgor de la transición política española

Como se ha señalado en los párrafos precedentes, a la finalización de la dictadura franquista se observó un cambio substancial en nuestra política exterior, no tanto en lo relativo a la naturaleza de los aliados, ya que durante la Guerra Fría el anticomunismo del régimen le había permitido formar parte del bloque occidental, aunque quedando fuera de las dos organizaciones de referencia (OTAN y CEE), sino por papel asumido en el escenario internacional.

En efecto, sobre esta cuestión, en palabras de Javier Rupérez: “España, desde 1939 a 1975, internacionalmente, no está en ninguna parte, con dos pequeñas excepciones: la firma del Acuerdo militar con Estados Unidos y el Concordato con el Vaticano. España no entra en la ONU hasta 1955” (Entrevista personal a Javier Rupérez). Por su parte, Alberto González Navarro considera que:

“A la España democrática da gusto representarla como diplomático por los valores que encarna y por el modelo que puede ser para otros países que tienen delante transiciones y pueden inspirarse en nuestro modelo. A finales de los años 70, España era catalogada como un país en vías de desarrollo que no tenía instrumentos de cooperación y que tenía una política exterior declaratoria. Había una percepción de España y Portugal como países que estaban más cerca de África que de Europa” (Entrevista personal a Alberto González Navarro).

En consecuencia, frente a la visión de la política exterior que primó durante el franquismo caracterizada, como describe Esther Barbé, por su carácter nacionalista y sustitutorio (Barbé, 1990: 105), así como por su pasividad, continuismo, pragmatismo y ausencia de control parlamentario y popular (Calduch, 1993), a partir de la Transición el viraje fue evidente y con vocación de permanencia, integrándose en organizaciones como la CEE, la OTAN, así como en otras organizaciones de gobernanza global (Hernández Martínez y Calvillo Cisneros, 2025: 15-16).

No obstante, debe recordarse que en la recta final franquismo, un grupo de diplomáticos e integrantes del

ministerio de exteriores (Nuño Aguirre de Cárcer, Javier Rupérez o Jorge Fuentes), habían manifestado con palabras y con hechos, que el lugar de España cuando terminara la dictadura se encontraba dentro del bloque occidental, formando parte de la CEE y de la OTAN, entre otras organizaciones multilaterales. En este sentido, la participación de nuestro país en la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) de Helsinki en 1975 así parecía certificarlo (Capilla, 2015).

Con todo ello, a partir de 1975, España se incorporó de manera gradual a las organizaciones de referencia en el mundo occidental, sobresaliendo entre las mismas el Consejo de Europa, la OTAN y la CEE. Al respecto, integrarse en esta panoplia de organizaciones internacionales no sólo contribuyó a fortalecer el binomio formado por democracia y modernización, sino que en ellas España comenzó a desempeñar un papel protagonista. Como sintetiza Esther Barbé, entre 1976 y 1986: “la actuación de los gobiernos españoles en materia internacional puede resumirse en tres objetivos: a) la mundialización de las relaciones internacionales de España; b) su homologación europea y c) la elaboración de una política exterior autónoma” (Barbé, 1990: 109).

Sin embargo, esta trayectoria no estuvo exento de polémicas y disensos, como reflejó la incorporación a la Alianza Atlántica en 1982 bajo el gobierno de la UCD presidido por Leopoldo Calvo-Sotelo. El mencionado presidente consideraba una prioridad formar parte de la OTAN y ello lo expresó en su discurso de investidura:

“No toleraremos que terceros países, concretamente la Unión Soviética, se arroguen el derecho de vetar la entrada de España en la OTAN, ni aceptamos, por tanto, las doctrinas de la congelación en sus actuales dimensiones de las alianzas existentes, ni la doctrina de que nuestra soberana voluntad de acción en este campo suponga un gesto agresivo susceptible de quebrar el equilibrio de fuerzas en Europa” (Calvo-Sotelo, 1981).

En efecto, si bien “esta entrada supuso el alineamiento de España con Estados Unidos -país al frente de dicha alianza y garante de la seguridad colectiva- a nivel internacional y su inclusión en el paraguas de seguridad que este ofrecía” (Dieste-Muñoz y Tovar Ruiz, 2025: 160), también es cierto que se hizo en el contexto de un rechazo por parte de un sector de la UCD, del PCE (Partido Comunista de España) y, sobre todo, del PSOE (Íñiguez Campos, 2024), formación esta última que en 1986 convocó un referéndum en el que se dilucidaba la permanencia o abandono de la OTAN, venciendo la primera de las opciones. Lo fundamental es lo que ocurrió a partir de ese instante, adoptando España un papel protagonista, por ejemplo, participando en operaciones que lideraba la OTAN o en diferentes misiones humanitarias en escenarios de conflicto, como Balcanes o Afganistán (Calvillo Cisneros, 2025a: 30).

En este contexto, dejando al margen la polémica suscitada sobre la OTAN, la presencia en la entonces CEE (Comunidad Económica Europea) se convirtió en la herramienta más visible de la política exterior española, además de ser el escenario en el que hubo acuerdo mayoritario entre las fuerzas políticas y también entre la opinión pública sobre la importancia de formar parte de ella. El europeísmo ha sido un rasgo que ha definido tanto a la política exterior española como a la propia sociedad civil, encontrándose sus orígenes en la época de la dictadura (Moreno Juste, 2013), todo ello sin olvidar la contribución intelectual al proyecto de unidad europea de pensadores como José Ortega y Gasset o Salvador de Madariaga. En este sentido, la oposición al franquismo contraponía el escenario representado por la CEE, caracterizado por democracia y libertades políticas, con la antagónica situación que se vivía en el interior del país, destacando en este apartado como acontecimiento icónico el denominado por el régimen franquista “contubernio de Munich” de 1962.

En consecuencia, una de las primeras medidas adoptadas por el gobierno de Suárez, contando con un respaldo mayoritario del parlamento, radicó en solicitar en 1977 la adhesión a las entonces denominadas “comunidades europeas”. Como el propio presidente del gobierno expuso en su discurso de investidura de 1979, formar parte de la CEE supondría una modernización de la economía española, lo que exigiría igualmente una homologación de la legislación nacional. No obstante, quizá lo más importante descansó en otra afirmación efectuada:



“La inserción de España en Europa es plenamente compatible con nuestra identidad iberoamericana, que habrá de adquirir nuevas dimensiones. El capital que supone nuestra comunidad cultural, histórica y lingüística nos permitirá hacer ver a las Comunidades Europeas que, en nuestra opinión, quedan mutiladas si abdican de establecer una estrecha relación de colaboración con Iberoamérica” (Suárez, 1977).

Así, tras convertirse en 1986, junto con Portugal, en un nuevo Estado miembro de la CEE, pronto se generaron las primeras repercusiones de nuestra incorporación al “club comunitario”. A esta cuestión, de manera general, se refiere Beneyto cuando identifica una europeización de la política exterior que ponía fin «al síndrome de aislamiento» que se había derivado del franquismo (Beneyto, 2023: 38). Por su parte, Esther Barbé se expresa en unos términos muy similares, subrayando que la entrada en la CEE supuso la aparición de un discurso en política exterior vertebrado sobre conceptos como homologación y modernización (Barbé, 1990: 111).

En definitiva, frente al escenario plagado de interrogantes que se planteaba en 1976, en las últimas décadas España ha logrado una normalización de su política exterior, destacando entre sus fortalezas “su posición geográfica, su integración en la UE y en el espacio atlántico y unas fuerzas armadas y un sistema de cooperación al desarrollo con vocación de permanencia” (Molina, 2014: 10). Asimismo, como elemento transversal que permea por todo este recorrido, se consideró a la ONU como la organización de referencia a la hora de garantizar la paz y la estabilidad global. De una manera más particular, la España democrática ha ocupado en cuatro ocasiones un puesto como miembro permanente del Consejo de Seguridad, la última en 2015-2016, lo cual partía de la premisa innegociable de reconocer a la ONU como la organización con mayor legitimidad para favorecer la paz, la seguridad y el desarrollo sostenible (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2015: 49-50).

Con todo ello, la política exterior española desarrollada tras el régimen franquista se ha cimentado sobre unos pilares básicos, ampliándose únicamente los escenarios y cuestiones que han ido integrando la agenda, orientada esta última a reforzar el papel de España en el panorama internacional. Como expresaba Felipe González, en el discurso de investidura de 1982:

“El Gobierno emprenderá sin dilaciones la definición y puesta en práctica de una política exterior que refuerce el papel de España en el concierto internacional, afirmar nuestra presencia en pie de igualdad allí donde los intereses nacionales estén en juego y permitan a nuestro país contribuir activamente a las grandes causas de la paz y de la distensión en el mundo (...) Debo recordar aún nuestro deber de participar en las grandes cuestiones de interés para todos los pueblos, como son la paz y el desarme, todos los derechos del hombre y la libertad de los pueblos, o la construcción de un nuevo orden económico más justo para los países en desarrollo” (González, 1982).

En efecto, a lo largo de la década de los 80 sobresalió la importancia concedida al espacio iberoamericano, facilitando la incorporación del mismo en la agenda de la CEE (Del Arenal, 2007) y participando de manera constructiva las fuerzas armadas españolas en los procesos de transición a la democracia que experimentaron sus naciones (Azcona y Re, 2018), iniciándose una tendencia que se mantiene vigente en la actualidad y que Nicolás Pascual de la Parte explica en los siguientes términos:

“Hemos participado prácticamente en todas las operaciones militares y misiones civiles organizadas por la Unión Europea durante estos años para mantener la paz, para entrenar a fuerzas militares, para crear una institucionalidad o para proyectar estabilidad. Lo hemos hecho porque creemos claramente en la política de seguridad y defensa” (Entrevista personal a Nicolás Pascual de la Parte).

Igualmente, durante los gobiernos encabezados por Felipe González, España adoptó un compromiso con el reformismo de Mijaíl Gorbachov en la Unión Soviética y acogió la Conferencia de Paz sobre Oriente Medio celebrada en Madrid en 1991. Posteriormente, en los años 90, el norte de África ocupó un lugar de relevancia en la agenda de los gobiernos españoles tanto del PSOE como del Partido Popular a partir de 1996, lo que

obedeció a un cúmulo de factores complementarios: las relaciones históricas mantenidas con la ribera sur del Mediterráneo; el aumento de los flujos comerciales; la llegada de inmigración magrebí a nuestro país; y, en última instancia, una percepción de la importancia de las cuestiones de seguridad, en particular las vinculadas a amenazas como el terrorismo y la criminalidad organizada. Desde la perspectiva española, la seguridad y estabilidad del norte de África resultaban factores fundamentales para la estabilidad y seguridad de la Unión Europea, una apreciación que sigue presente, tal y como han reflejado las sucesivas estrategias de seguridad nacional aprobadas en los últimos años.

## 5. El protagonismo de España frente al terrorismo internacional

A comienzos del XXI una cuestión irrumpió para adquirir máxima relevancia en la política exterior de España: el combate frente al terrorismo global, en aquel momento identificado esencialmente con Al Qaeda. El hecho paradigmático lo constituyó el 11-S de 2001. Este atentado demostraba la letalidad de un actor no estatal como son las organizaciones terroristas, cuyo carácter disruptivo fue aumentando en los años siguientes (Solana, 2023: 71).

En este sentido, el sexto Concepto Estratégico de la OTAN aprobado en la Cumbre de Washington de 1999, ya expuso que el carácter de las amenazas había cambiado, es decir, ya no eran estatales, lo cual no rebajaba su peligrosidad. El terrorismo constituía una de esas amenazas. El 11-S mostró el carácter internacional de aquel y su capacidad para aprovecharse de las ventajas asociadas a la globalización (porosidad de las fronteras, mejoras en las tecnologías de la comunicación...). En consecuencia, la respuesta no podía hacerse únicamente en términos nacionales; por el contrario, exigía la cooperación entre los Estados y entre los Estados y las organizaciones internacionales.

Así, a partir del 11-S, las estructuras internacionales que no se crearon para ocuparse de cuestiones relacionadas con el terrorismo (ni con la seguridad, cabe añadir), tales como la Unión Europea o la ONU, comenzaron a hacerlo, iniciando de este modo una dinámica que hoy todavía persiste. En este sentido, la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (28 de septiembre de 2001) marcó un camino que tuvo su continuación con la Estrategia contra el Terrorismo de la Asamblea General de Naciones Unidas (aprobada en 2006) o la Resolución 2178 aprobada por el Consejo de Seguridad en agosto de 2014 como respuesta al binomio formado por el Dáesh y los combatientes terroristas extranjeros. Por su parte, la Unión Europea aprobó la euroorden en 2002 (con protagonismo notable del gobierno español presidido por José María Aznar), la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, la Estrategia contra el Terrorismo de 2005 (en respuesta a los atentados cometidos en Londres ese mismo año) y en 2016 la Estrategia Mogherini, por citar solamente algunos ejemplos.

En consecuencia, los atentados del 11-S generaron dos repercusiones inmediatas que han mostrado vocación de permanencia. Por un lado, “un extraordinario ejercicio de cooperación entre los Estados para construir una red destinada a compartir información de carácter policial y de inteligencia con el fin de evitar nuevos atentados de la magnitud del 11-S” (Calvillo Cisneros, 2025b: 26). Por otra parte, como sostiene José Luis Latras,

“El 11-s marcó un antes y un después porque el 11-S hace que todo el mundo convenga en que el terrorismo es malo y no se debe justificar desde ningún área (ni política, ni desde el punto de vista universitario...). Ahí sí que se marca un rechazo mayor al terrorismo y terrorismos un poco más románticos, como el de ETA, el del IRA, el de grupos anarquistas...ya se empiezan a ver de otra manera. El 11-S supuso que muchos países dejaran de utilizar dobles lenguajes para referirse al terrorismo. España es consciente de la importancia que tenía el terrorismo y genera enlaces y estructuras y vías de cooperación policial internacional en muchos países para combatir el terrorismo” (Entrevista personal a José Luis Latras).

Además, esta violencia internacional ponía de manifiesto el binomio indisoluble entre seguridad interior y



seguridad exterior y, sobre todo, implicaba la exigencia de nuevas estrategias para combatirlo de manera eficaz. Al respecto, frente al carácter local que caracterizó al terrorismo durante los siglos XIX y XX, pudiéndose trazar cuatro oleadas en su desarrollo (Rapoport, 2004), el terrorismo internacional supone “una amenaza asimétrica, que encuentra más fácil desarrollarse y actuar en una comunidad internacional más abierta e interconectada. La cooperación internacional es así la única forma de limitarlo y erradicarlo” (Gobierno de España, 2021: 84).

Por tanto, como lección fundamental, se consideró que la cooperación y la coordinación entre Estados y organizaciones internacionales resultaba determinante para responder a la amenaza terrorista, siempre respetando los parámetros del Estado de Derecho. En este último ámbito, como nos explicó José Luis Latras:

“España es un referente en cuestiones clave como el cumplimiento de las normas y del Estado de Derecho, entendiéndolo que el terrorismo es un fenómeno internacional y la soberanía de cada país supone una limitación porque los terroristas se mueven geográficamente hablando y los medios de comunicación hacen que se extienda su lenguaje y su narrativa. Para poder compensar eso, lo único que nos queda es la colaboración internacional y España es un país que genera: cuando tenemos información, la compartimos” (Entrevista personal a José Luis Latras).

En consecuencia, una conclusión que debe extraerse radica en el contraste con lo acontecido en las décadas precedentes, en las que los progresos en la lucha contra el terrorismo se habían percibido únicamente a través de la vía bilateral, con protagonismo en este apartado de países como España, Francia, Italia, Bélgica o Reino Unido (Arteaga, 2004).

Lo fundamental es que España, mucho antes del 11-S, venía demandando una colaboración internacional para combatir al terrorismo local, en particular el de ETA, hallando un apoyo ciertamente limitado entre los Estados miembros de la Unión Europea, con la excepción de Francia y solamente a partir de mediados de los años 80. Por tanto, llegados a este punto cabe recordar que en 1983 se celebró en Madrid la Conferencia de la OSCE (Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa), en la que España expuso que la violencia con intencionalidad política perpetrada por el terrorismo de ETA y del GRAPO entorpecía el normal desarrollo de la Transición. Como respuesta, en la citada Conferencia de la OSCE nuestro país logró que se hiciera una declaración de condena del terrorismo, si bien “nos costó convencer mucho a los franceses y a los belgas. Tuve que negociar mucho con ellos para que eventualmente saliera un texto” (Entrevista personal a Javier Rupérez).

Posteriormente, el monarca Juan Carlos I, en su intervención de 14 de mayo de 1986 en el Parlamento Europeo expresaba, tras valorar los avances del proyecto de integración europea (unidad en la diversidad, sucesivas ampliaciones, prosperidad o estabilidad), que:

“Debe intensificarse la cooperación ya existente en la lucha contra el terrorismo. Debemos usar todos los medios lícitos a nuestro alcance para proteger la libertad y la democracia frente a la amenaza de quienes atentan fanáticamente contra los principios básicos que inspiran el sistema de convivencia pacífica de nuestra actual sociedad europea” (Real Instituto Elcano, 2018: 71).

Poco después, el 22 de septiembre de 1986 ante la Asamblea General de Naciones Unidas, el monarca repitió el mismo mensaje:

“El terrorismo, máximo atentado contra el más primario y, a la vez, más profundo de los derechos humanos «el derecho a vivir en paz», tiene dimensiones internacionales. El aliento y aún la tolerancia con los terroristas descalifican a cualquier Estado como miembro de buena fe de la comunidad internacional. El Gobierno español se ha manifestado repetidamente en favor de la intensificación de la cooperación internacional frente a esta amenaza contra todos” (Real Instituto Elcano, 2018: 79).

Así, cuando tras el 11-S cambió el paradigma sobre como confrontar y combatir la violencia política global, el hecho de que en nuestro país hubieran convivido varios tipos de terrorismo desde los años 60 del pasado siglo (de extrema izquierda, de extrema derecha, etnonacionalista), le había dotado de una capacidad de respuesta modélica que combinaba aspectos policiales y judiciales, y en la que, además, fue incorporando de manera gradual a las víctimas:

“La lucha contra el terrorismo de ETA nos ha hecho muy fuertes y ha habido una adaptación de nuestras fuerzas y cuerpos de seguridad para adaptarse al nuevo modelo de terrorismo. Hemos desarrollado unas competencias, pero otros países no las tenían” (Entrevista personal a Ana Botella Gómez)

Por tanto, España se encontraba en una posición privilegiada para liderar la reacción al 11-S y pudo llevar a la práctica el objetivo que se había marcado el gobierno de Aznar relativo a la internacionalización de la política antiterrorista (Beneyto, 2023, p. 174), cooperando tanto con organizaciones multilaterales como con diferentes naciones. Inicialmente sobresalió el alineamiento con Estados Unidos (Crespo Palomares, 2016), compartiendo una visión idéntica de lo que implica el terrorismo:

“No hay terrorismos buenos y malos, no hay terroristas de una u otra condición. Todos los terroristas son iguales y todos tienen que ser tratados como lo que son: como terroristas. Los terroristas amenazan nuestra civilización, nuestra democracia y la seguridad internacional, y hoy en día la mayor amenaza para la paz y la seguridad del mundo, no solamente está en la existencia de grupos terroristas, sino en que esos grupos puedan dotarse de armas de destrucción masiva y puedan tener la complicidad de algunos Estados que pueden ser Estados fallidos o delincuentes. Estados que pueden ser Estados fallidos o delincuentes. La seguridad global es un objetivo que solamente podemos abordar juntos los Estados Unidos y Europa. Por eso, cuando la legalidad internacional es desafiada, hay que trabajar por restablecer la legalidad, y por restablecer y garantizar la seguridad internacional, y hay que ser capaces de asumir responsabilidades” (Aznar, 2003).

Lo fundamental es que el compromiso de España en el combate contra el terrorismo internacional se ha mantenido constante. Esto se ha traducido en la identificación de una serie de enclaves cuya inestabilidad afecta o puede afectar en el corto y medio plazo en especial a Europa. En este sentido, ha destacado el compromiso adoptado con la seguridad en el Sahel, mostrando desde el primer momento apoyo a la respuesta dada por Francia en 2013 al golpe de Estado perpetrado en Malí por los tuaregs pero en última instancia liderado y monopolizado por el yihadismo, una preocupación que otros integrantes de la UE no comparten de la misma manera que España (Arteaga, 2013).

Posteriormente, se mantuvo la implicación española en el G5 Sahel, organización integrada por Burkina Faso, Chad, Malí, Mauritania y Níger,

“donde un determinado número de países pretendíamos ejercer una labor preventiva a través de la cooperación con las fuerzas del orden de los países del Sahel y también con la cooperación económica para fomentar su desarrollo ya que la paz y el desarrollo siempre contribuyen a prevenir la violencia” (Entrevista personal a Alfonso Dastis).

Sin embargo, la presencia francesa en Sahel a través de las operaciones Serval y Barkhane, no logró estabilizar el escenario regional, fracasando en Malí. Este hecho, que se halla indisolublemente unido a una percepción neocolonial de Francia en el aludido enclave auspiciada e incentivada por Rusia a través de la propaganda y de la desinformación (Milosevich, 2026), acabó por estigmatizar negativamente a Occidente y provocó, en última instancia, la expulsión de la Unión Europea (Altuna Galán, 2024).

Sin embargo, en lo que atañe a España, debe destacarse la labor efectuada por el GAR-SI Sahel, un proyecto de la Unión Europea que la Guardia Civil fue la encargada de liderar, iniciado en 2017 y finalizado en 2023, cuya finalidad era garantizar la seguridad y estabilidad en la citada región africana, capacitando a sus



gendarmerías. Como la propia Guardia Civil informó en diferentes notas de prensa publicadas en su página web, se formaron 1.700 gendarmes africanos, efectuándose la capacitación tanto en los propios países beneficiarios como en las instalaciones de la Unidad de Acción Rural ubicada en Logroño (Guardia Civil, s.f). Este hecho no sólo certificaba la máxima importancia que nuestro país había concedido al Sahel por imperativos de seguridad y desarrollo, sino que también reflejaba la jerarquía de la Guardia Civil a la hora de crear unidades policiales con capacidad para controlar el territorio nacional, aspecto fundamental para combatir el terrorismo y la criminalidad organizada, en los países que formaban el G5-Sahel<sup>2</sup>:

“Donde se traslada un modelo de funcionamiento de unidades contraterroristas en el ámbito táctico y en el ámbito estratégico robustas que fueran capaces de hacer frente a movimientos terroristas con un cierto carácter de insurgencia, de guerrilla, en espacios abiertos en los que hace falta un control del territorio. Se exportaba la experiencia del GAR (Grupo de Acción Rápida), de la Guardia Civil” (Entrevista personal a David Cedena).

Como consecuencia de ello, la imagen de España en la región resulta esencialmente positiva, lo que obedece a que

“España no tiene un pasado colonial en África y nos consideran un país bastante neutro. Los gobiernos españoles han sabido interpretar eso y acercarse a África. España ha tenido varios planes África. El tercero de ellos aprobado en 2019, se basa en la idea de la Unión Europea de seguridad y desarrollo, pero añadiendo una idea muy buena que consiste en no ver a África solo como una zona de peligro sino de oportunidades” (Entrevista anonimizada de los autores).

A día de hoy, el deterioro de la seguridad en esta región desde 2012 resulta una evidencia, aunque se ha acentuado en los últimos años, mostrando los gobiernos de esos Estados una incapacidad para controlar partes de su territorio que se encuentran en manos de organizaciones terroristas y de criminalidad organizada (Calvillo, 2025b). En 2024, el 51% de las muertes por terrorismo se concentró en el Sahel (Vision of Humanity, s.f: 5), cuando, siguiendo el proceder maliense, Rusia se convirtió en una suerte de garante de la seguridad regional, sin que ello se haya traducido en una reducción del terrorismo y de la criminalidad organizada, sino que se percibe, por el contrario, una mayor desestabilización de esta región (Morillas, 2025: 75).

Otra experiencia que refrenda el compromiso de España con la seguridad y la profesionalidad de sus Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la encontramos en el proyecto CT Public Spaces financiado por la UE. El carácter dinámico del terrorismo se ha observado en su capacidad a la hora de evolucionar para atacar. Los complejos atentados que exigían una logística notable, tales como el 11-S o el 11-M, han dado paso a otros mucho menos sofisticados, caracterizados por la simplicidad en el instrumental utilizado, como armas blancas o vehículos que se empotran contra una multitud (Calle Prado y López Melero, 2022).

Igualmente, en esta evolución, aunque siempre aspirando como premisa inalterable a generar impactos psicológicos, las organizaciones terroristas han insistido en los últimos tiempos, a través de sus diferentes terminales mediáticas, en la comisión de atentados en espacios públicos, resultando el listado ingente (Barcelona, Bruselas, Londres, Manchester...). Todos ellos tenían en común que se perpetraban cuando había un elevado número de personas concentradas en un espacio público, por lo que su comisión generaba repercusiones mayúsculas.

Consciente de esta dinámica, la Unión Europea, a través de la Comisión Europea, aprobó en 2017 un Plan de Acción en el que se ocupaba de esta materia. Dicho documento advertía de la vulnerabilidad de los espacios públicos, los cuales para el terrorismo presentaban una suerte de ventaja ya que requerían menos logística en

<sup>2</sup> Para una profundización sobre este proyecto, los autores recomendamos el siguiente enlace [https://www.fiap.gob.es/proyectos\\_fiiapp/gar-si-sahel-grupos-de-intervencion-rapida-de-vigilancia-en-el-sahel/](https://www.fiap.gob.es/proyectos_fiiapp/gar-si-sahel-grupos-de-intervencion-rapida-de-vigilancia-en-el-sahel/)

la preparación y generaban un elevado número de víctimas. También subrayaba que las amenazas sobre los espacios públicos se hallaban en constante evolución (Comisión Europea, 2017).

Por su parte, la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad, aprobada por la Comisión Europea en 2020, abordaba esta cuestión de la protección de los espacios públicos, advirtiendo que el desarrollo de la misma no debía limitar derechos y libertades de los ciudadanos. Como elementos particulares contenidos la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad, podemos señalar los siguientes: importancia de la cooperación entre el sector público y el sector privado; las minorías como objetivo principal de este tipo de ataques; recurso al empleo de drones por el terrorismo (Comisión Europea, 2020).

El objetivo, además de apoyar a los Estados miembros en la protección de espacios públicos, consistió en trasladar esta experiencia y estos conocimientos a otros países, para lo cual la UE financió el proyecto CT Public Spaces, cuya primera fase se desarrolló hasta 2024<sup>3</sup>. Las naciones que participaron fueron Ghana, Kenia y Senegal, encargándose de la ejecución del proyecto la Guardia Civil. Este proyecto

“Buscaba trasladar una serie de experiencias en la protección de espacios públicos y en la intervención en caso de acciones terroristas en espacios públicos, en países que ya tuvieran esas capacidades un poco desarrolladas” (Entrevista personal a David Cedena).

Éxito del proyecto ha radicado en la

“absorción de todos los conocimientos y de toda la formación que se ha hecho, y la aplicación, el ownership, es decir no considerarlo como una colonización técnica o ideológica, sino que damos una metodología y en el marco de esa metodología se les da unas capacitaciones en distintos ámbitos que se aplicarán en función del sistema establecido en ese país (Entrevista personal a David Cedena).

## 6. Conclusiones

La característica más sobresaliente de la política exterior española a partir de 1975 radica en su apuesta firme y decidida por el multilateralismo, al que se atribuyen logros como décadas de crecimiento demográfico, reducción de la pobreza extrema, aumento de la renta per cápita y prolongación de la esperanza de vida (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2025: 30).

El terrorismo constituye una de las principales amenazas a la seguridad a las que Estados y organizaciones internacionales deben dar una respuesta integral, ya que las acciones de aquel están dirigidas contra los valores sobre los que se sustentan las sociedades (derechos humanos, libertades fundamentales, pluralismo, tolerancia...). Dichos valores los ha defendido España y los ha proyectado mediante su participación en el escenario internacional en el cual ha priorizado la relación con determinadas organizaciones (Unión Europea y OTAN) y con determinadas regiones (Iberoamérica, Europa occidental, Estados Unidos y norte de África).

Igualmente, desde la perspectiva española, el multilateralismo es entendido como la herramienta global para responder de manera eficaz a los retos planteados por el cambiante panorama internacional. Y uno de esos retos lo constituye el terrorismo, puesto que ataca directamente al binomio formado por estabilidad y seguridad, además de socavar los valores sobre los que vertebran las sociedades: “el terrorismo es una de las amenazas más graves para la paz y la seguridad internacionales. Viola los derechos humanos y las libertades fundamentales y trata de destruir la democracia y el Estado de Derecho” (Gobierno de España, 2015: 84).

La imagen de España en la comunidad internacional resulta notablemente positiva, alejada de cualquier aspiración hegemónica. En lo que concierne de manera particular a las cuestiones relacionadas con la

<sup>3</sup> A partir de 2025, CT Public Spaces inició una segunda fase, encargándose de la guardia civil de su implementación. Los países elegidos son los mismos, Senegal, Ghana y Kenya.



seguridad y el terrorismo, se ha convertido en un referente. Esto último, sin duda alguna, le capacita para que sus diagnósticos sobre enclaves y escenarios que pueden afectar negativamente a la estabilidad global sean escuchados y tenidos en cuenta.

## Financiación

Esta investigación no recibió financiación externa.

### Cómo citar este artículo / How to cite this paper

Azcona Pastor, J. M., y Crespo Alcázar, A. (2026). La lucha contra el terrorismo internacional, sustento estratégico de la política exterior española. *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, 11(1), 97-111. <https://doi.org/10.54988/cisde.2026.1.1845>

## Referencias

- Altuna Galán, S. (2024). La reconfiguración de las estructuras de seguridad en el Sahel: fracaso del enfoque Occidental, cambio de socios y turbulencias en el horizonte. *Análisis Real Instituto Elcano*, 97/2024. (<https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-reconfiguracion-de-las-estructuras-de-seguridad-en-el-sahel-fracaso-del-enfoque-occidental-cambio-de-socios-y-turbulencias-en-el-horizonte/>).
- Andreeva, A. (2025). España ante los retos de seguridad internacional. En Hernández Martínez, D. y Calvillo Cisneros, J. M. (Coords.). *España en el mundo. El papel de España en el nuevo orden mundial* (pp. 73-96). Madrid: Guillermo Escolar Editor.
- Arteaga, F. (2004). La Unión Europea y su lucha contra el terrorismo. *Análisis del Real Instituto Elcano* 42/2004. (<https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-union-europea-y-su-lucha-contra-el-terrorismo-ari/>).
- Arteaga, F. (2013). España, Mali y la operación Serval de Francia: ¿qué hacer y qué no? ¿Solos o en compañía de otros? Madrid: Real Instituto Elcano. ([http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/comentario\\_arteaga\\_spain\\_mali\\_operacion\\_serval](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario_arteaga_spain_mali_operacion_serval)).
- Azcona, J. M. y Re, M. (2018). La mediación española en los conflictos violentos en Centroamérica: las operaciones ONUCA, ONUSAL y MINUGUA. En Pereira Castañares, J. C., Alija Garabito, A. M., y López Zapico, A. M. (eds.), *La política exterior de España. De la Transición a la consolidación democrática (1986-2001)* (pp. 136-155). Madrid: Catarata.
- Aznar, J. M. (2003). Discurso del Presidente del Gobierno, José María Aznar, en una cena con el World Council Affairs. (<https://www.jmaznar.es/wp-content/uploads/2021/12/01728A1728.pdf>).
- Beneyto, J. M. (2023). *Política Exterior Española*. Madrid: Tecnos.
- Barbe, E. (1990). La transición española: cambio y continuidad en la política exterior y de seguridad. *Papers*, 33, 103-120. (<https://www.raco.cat/index.php/Papers/article/view/25066>).
- BOE (2014). Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-3248>).
- Burns Marañón, T. (2025). El legado de Juan Carlos I. De héroe de la transición a rey en el exilio. Córdoba: Almuzara.
- Calduch, R. (1993). *Dinámica de la Sociedad Internacional*. Madrid: CEURA.
- Calle Prado, R. y López Melero, R. (2022). *Terrorismo internacional. El paradigma en la mutación del modus operandi terrorista*. Madrid: Delta Publicaciones.
- Calvillo Cisneros, J. M. (2025a). España en el sistema multilateral. En Hernández Martínez, D. y Calvillo Cisneros, J. M. (Coords.), *España en el mundo. El papel de España en el nuevo orden mundial* (pp. 23-41). Madrid: Guillermo Escolar Editor.
- Calvillo Cisneros, J. M. (2025b). Impacto de los actores no estatales violentos en la seguridad internacional: la convergencia entre terrorismo y crimen organizado. *Revista Española de Derecho Internacional*, 77(2), 19-42. (<https://www.revista-redi.es/redi/article/view/3517/4386>).
- Calvo-Sotelo, L. (1981). Discurso de investidura de Leopoldo Calvo-Sotelo Bustelo. ([https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/paginas/18021981\\_investcalvosotelo.aspx](https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/paginas/18021981_investcalvosotelo.aspx)).
- Capilla, A. (2015). La participación española en la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE): aportaciones al Acta Final de Helsinki. Pasado y Memoria. *Revista de Historia Contemporánea*, 14, 255-278. (<https://pasadoymemoria.ua.es/article/view/2015-n14-la-participacion-espanola-en-la-conferencia-para-la-seg>).
- Comisión Europea (2017). Plan de Acción para contribuir a la protección de los espacios públicos. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0612>).
- Comisión Europea (2020). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y la Comité de las Regiones sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0605>).
- Constitución Española (1978). (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>).
- Crespo Palomares, C. (2016). La alianza americana. La estrategia antiterrorista española y las relaciones hispano-norteamericanas (1996-

- 2004). Madrid: Catarata.
- Del Arenal, C. (2007). Democracia y Derechos Humanos en las relaciones Unión Europea-América Latina. *Revista Electrónica Iberoamericana*, 1(1), 15-26. ([https://www.urjc.es/images/ceib/revista\\_electronica/vol\\_1\\_2007\\_1/REIB\\_01\\_C\\_Del\\_Arenal.pdf](https://www.urjc.es/images/ceib/revista_electronica/vol_1_2007_1/REIB_01_C_Del_Arenal.pdf)).
- Dieste-Muñoz, S. y Tovar Ruiz, J. (2025). España, la relación bilateral con Estados Unidos y la relación transatlántica. En Hernández Martínez, D. y Calvillo Cisneros, J. M. (Coords.), *España en el mundo. El papel de España en el nuevo orden mundial* (pp. 157-179). Madrid: Guillermo Escolar Editor.
- Gobierno de España, (2021). *Estrategia de Acción Exterior 2021-2024*. ([https://www.lamoncloa.gob.es/consejodem ministros/resumenes/Documents/2021/270421-estrategia\\_de\\_accion\\_exterior\\_2021-2024.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/consejodem ministros/resumenes/Documents/2021/270421-estrategia_de_accion_exterior_2021-2024.pdf)).
- González, F. (1982). Discurso de investidura de Felipe González Márquez. ([https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/paginas/30111982\\_investgonzalez.aspx](https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/paginas/30111982_investgonzalez.aspx)).
- Guardia Civil, (s.f). 25 de enero de 2017. Inicio del proyecto internacional GARS-SAHEL. (<https://web.guardiacivil.es/ca/destacados/efemerides/25-de-enero-de-2017.-Inicio-del-proyecto-internacional-GARS-SAHEL/>).
- Hernández Martínez, D. y Calvillo Cisneros, J. M. (2025). *España en el mundo. El papel de España en el nuevo orden mundial*. Madrid: Guillermo Escolar Editor.
- Íñiguez Campos, M. (2024). La adhesión de España a la OTAN: el giro atlantista del PSOE en el pensamiento estratégico. *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, 9(1), 51-67.
- Manero, A. (2024). El mundo de ayer o la crisis del orden internacional. *REIB*, 18(2), 50-75. (<https://e-revistas.uc3m.es/index.php/REIB/es/article/view/8820>).
- Martínez Zapico, M. A. (2022). Los Estados Unidos y la consolidación de la democracia en España: episodios diplomáticos y vicios historiográficos. En Ortiz Heras, M. y González Madrid, D.A (coords.), *La transición exterior. La asignatura pendiente de la democratización*, pp. 59-78. Granada: Comares.
- Milosevich, M. (2026). La "mayoría mundial": una comunidad política imaginada. (<https://www.realinstitutoelcano.org/policy-paper/la-mayoria-mundial-una-comunidad-politica-imaginada/>).
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2015). *Estrategia de Acción Exterior*. ([https://www.exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/PublicacionesOficiales/2015\\_ExtrategiadeAccionExterior.pdf](https://www.exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/PublicacionesOficiales/2015_ExtrategiadeAccionExterior.pdf)).
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2025). *Estrategia de Acción Exterior de España 2025-2028*. ([https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Documents/EAE\\_2025-2028/Estrategia\\_Espa%C3%B1ol.pdf](https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Documents/EAE_2025-2028/Estrategia_Espa%C3%B1ol.pdf)).
- Molina, I. (2014). Hacia una renovación estratégica de la política exterior española. Informe Elcano. (<https://www.realinstitutoelcano.org/informes/informe-elcano-15-hacia-una-renovacion-estrategica-de-la-politica-exterior-espanola/>).
- Moreno Juste, A. (2013). El fin del relato europeo. La crisis del proceso de integración y su impacto sobre las narrativas europeas. *Revista de Derecho Comunitario europeo*, 45, 607-630. (<https://recyt.fecyt.es/index.php/RDCE/article/view/39371/22125>).
- Morillas, P. (2025). En el patio de los mayores. Europa ante un mundo hostil. Barcelona: Debate.
- Peredo, J. M. (2024). *Orden Mundial. Geopolítica, tendencias y estrategias*. Madrid: Catarata.
- Pérez Lagüela, E. (2025). Las relaciones de África con la región de África subsahariana. En Hernández Martínez, D. y Calvillo Cisneros, J. M. (Coords.), *España en el mundo. El papel de España en el nuevo orden mundial* (pp. 237-265). Madrid: Guillermo Escolar Editor.
- Piqué, J. (2018). *El mundo que nos viene. Retos, desafíos y esperanza del siglo XXI: ¿un mundo post-occidental con valores occidentales?*. Deusto: Barcelona.
- Rapoport, D. (2004). Las cuatro oleadas del terrorismo moderno. ([https://www.fundacionmgimenezabad.es/sites/default/files/Publicar/documentacion/documentos/2004/20040621\\_et\\_rapoport\\_d\\_es\\_t.pdf](https://www.fundacionmgimenezabad.es/sites/default/files/Publicar/documentacion/documentos/2004/20040621_et_rapoport_d_es_t.pdf)).
- Real Instituto Elcano (2018). Los discursos del Rey. España en el Mundo. (<https://www.realinstitutoelcano.org/monografias/los-discursos-del-rey-espana-en-el-mundo-1975-2018/>).
- Solana, J. (2023). Testigo de un tiempo incierto. De la caída del Muro a la invasión de Ucrania. Barcelona: Espasa.
- Suárez, A. (1979). Discurso de investidura de Adolfo Suárez González. ([https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/paginas/30031979\\_investsuarez.aspx](https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/paginas/30031979_investsuarez.aspx)).
- Tovar, J. (2021). La política internacional de las grandes potencias. Madrid: Síntesis.
- Vission of Humanity (s.f). *Global Terrorism Index 2025*. (<https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2025/03/Global-Terrorism-Index-2025.pdf>).
- Westendorp, C. (2022). Medio siglo de diplomacia. En Ortiz Heras, M. y González Madrid, D.A (coords.), *La transición exterior. La asignatura pendiente de la democratización* (pp. 205-213). Granada: Comares.

### Entrevistas personales

- Javier Rupérez (embajador de España en Estados Unidos de 2000 a 2004; diputado en las Cortes Generales por UCD y por el PP). Entrevista presencial celebrada en Madrid, 22 de julio de 2024.
- José María Ferré de la Peña (diplomático). Entrevista celebrada online, a través de Google Meet, 27 de diciembre de 2024.
- Alberto González Navarro (diplomático). Entrevista celebrada online, a través de Google Meet, 11 de diciembre de 2024.
- José Luis Latras (Jefe de Grupo en el Área de Información de la Policía Nacional (2009-actualidad) y Jefe del ECI-Nouadhibou). Entrevista celebrada online, a través de Google Meet, 7 de julio de 2024.
- Ana Botella Gómez (Secretaria de Estado de Seguridad, 2018-2020). Entrevista celebrada online, a través de Google Meet, 29 de septiembre de 2024.
- Alfonso Dastis (Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, 2016-2017). Entrevista celebrada online, a través de Google



Meet, 17 de junio de 2025.

Entrevista anonimizada de los autores, celebrada de manera presencial en Madrid, el 15 de enero de 2025.

Entrevista a David Cedena (analista de inteligencia), 22 de diciembre de 2025, celebrada online, a través de Google Meet.