

Javier Jordán Enamorado

Profesor Titular del Departamento de Ciencia Política y de la Administración. Grupo de Estudios en Seguridad Internacional, GESI: <http://seguridadinternacional.es>, Universidad de Granada.

Correo: jjordan@ugr.es

RESEÑA

EN BUSCA DE UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL

*Autor: Miguel Ángel Ballesteros. Madrid: Ministerio de Defensa, 2016,
(323 páginas). ISBN: 978-84-9091-176-1.*



Las Estrategias de Seguridad Nacional (ESN) y las instituciones asociadas a ellas —en el caso español el Sistema, el Consejo y el Departamento de Seguridad Nacional— son realidades recientes en nuestro país. Se encuentran todavía en fase de desarrollo y suponen, a la vez, un avance histórico.

El adjetivo histórico no está de más. Se trata de una perspectiva fundamental para entender el proceso donde se insertan las dos ESN aprobadas hasta el momento. La primera titulada *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos* (junio de 2011, con gobierno socialista) y la segunda *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido* (mayo de 2013, con gobierno popular). España que era uno de los principales actores de Occidente —si no el primero— en el siglo XVI, sufrió una progresiva decadencia en el XVII, se recuperó en cierta medida el XVIII, y entró en caída libre a lo largo del XIX y parte del XX. La consolidación democrática ha ido acompañada de un aumento del protagonismo exterior de nuestro país. Acorde con su cuota de poder relativo en el sistema internacional —somos una potencia media— y condicionado por una herencia histórica que todavía pesa sobre nuestras élites políticas y sobre nuestra sociedad. Pero contemplada en perspectiva, la trayectoria de las últimas décadas tiene mucho de positivo.

También lo es que el desarrollo programático e institucional suscite interés académico. Constituye otra prueba de la consolidación de los estudios de seguridad y defensa en las universidades españolas. Y permite la creación de sinergias entre el ámbito de la defensa, seguridad y acción exterior del Estado, y el campo de la investigación y docencia universitaria.

El libro *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional* ofrece un ejemplo de esa relación ganar-ganar. Su autor, el general Miguel Ángel Ballesteros, director del Instituto Español de Estudios Estratégicos, es a la vez un profesional de la Defensa y un académico, lo que le permite combinar los conocimientos adquiridos por la experiencia práctica con el rigor de la metodología científica. El libro, que se deriva de su tesis doctoral galardonada con premio extraordinario, supone una contribución muy relevante al área de los estudios de seguridad y resulta de interés para quienes en los niveles político y técnico diseñan e implementan las estrategias de seguridad nacional.

El libro dedica los primeros cuatro capítulos a delimitar y clarificar los conceptos básicos relacionados con las ESN: seguridad, defensa, estrategia, globalización, riesgos, amenazas y peligros. Fija así las bases teórico-conceptuales del resto del trabajo y —quizás sin pretenderlo— proporciona un glosario útil para cualquier asignatura de Grado o Posgrado vinculada a las Relaciones Internacionales y los Estudios Estratégicos.

En el capítulo quinto el autor revisa los principales métodos teóricos existentes para la elaboración de estrategias de defensa y seguridad. Es un estado de la cuestión que permite conocer los avances logrados hasta el momento. También supone el fin del marco teórico. A partir de ese capítulo el lector se introduce en la parte empírica del libro. Los capítulos seis y siete analizan en detalle la estructura de los sistemas de seguridad nacional y los procesos de elaboración de las estrategias de varios países de nuestro entorno: Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Holanda e Italia, más un

ilustrativo caso de estudio iberoamericano dedicado a Chile (algo que es de agradecer). El estudio comparado es rico en contenido, ofrece perspectiva y permite extraer lecciones aprendidas. Proporciona un marco de referencia a la hora de estudiar el caso español. Este, que también se aborda en ambos capítulos, es el que recibe mayor atención. Lo que convierte el libro en una lectura indispensable para quienes vayan a ocuparse del diseño o puesta en práctica de las próximas ESN en España o quieran investigar científicamente sobre ellas.

Las *policy recommendations*, que en los artículos anglosajones suelen ocupar un par de páginas, ocupan en el libro un capítulo entero. Se trata de la parte más original del trabajo, avalada por el enorme esfuerzo teórico-conceptual y empírico que le ha precedido. En sus páginas se destila lo esencial de los conceptos, técnicas y procesos empleados en la elaboración de estrategias para proponer un nuevo enfoque en el diseño de dichas estrategias. Es en este capítulo donde se hacen más presentes las sinergias entre el ámbito práctico-profesional y el académico de las que hablábamos párrafos atrás.

Entre las muchas cuestiones que se pueden destacar del libro, hay cuatro que considero de especial interés.

En primer lugar, el énfasis que pone el autor en el enfoque integral de la seguridad. En efecto, el conocido como *Comprehensive Approach* se ha convertido en uno de los pilares de la Alianza Atlántica a la hora de abordar las crisis y los conflictos. En el caso de las ESN la metodología no es exactamente la misma, pero sí la filosofía que subyace. El enfoque integral aplicado a la Seguridad Nacional es una necesidad que se deriva del carácter multidimensional de dicho concepto —algo profundamente tratado en el capítulo 3 del libro— y de la complejidad de los problemas que le afectan. Complejidad que se agudiza en un mundo global (estudiado con detalle en capítulo 2).

En segundo lugar, es destacable la importancia que el autor presta al rigor metodológico en el diseño de las estrategias de seguridad nacional. Este punto conecta bien con lo que Colin S. Gray denomina los supuestos (*assumptions*), como cuarto elemento que afecta a los otros tres en el triángulo de la estrategia: fines, modos y medios (*ends-ways-means*). Se trata de las ideas preconcebidas, valores y principios que condicionan (y a veces desfiguran) nuestro análisis de la realidad en lo referente a cada uno de esos tres elementos: los fines políticos que se tratan de alcanzar y de preservar de amenazas, los medios y capacidades disponibles, y el puente que une ambos —los modos— que son la esencia de la estrategia.

El empleo correcto de la metodología debe garantizar, según el autor del libro, que el conocimiento que alimenta el diseño de la ESN cuente con respaldo científico. En el fondo, toda ESN —al igual que cualquier otra política pública— es una hipótesis de mejora. Se basa en la creencia de que las medidas a adoptar contribuirán a gestionar adecuadamente problemas que reclaman respuestas por parte del Estado. La incertidumbre es algo inherente a ellas. Su efectividad no queda contrastada hasta que se llevan a cabo. Para lidiar con dicha incertidumbre lo mejor es fundamentar su

diseño sobre sólidas bases científicas y evaluar de manera continuada los efectos que genera la aplicación de la ESN.

Un tercer aspecto a señalar del libro es su carácter didáctico. Pese a provenir de una tesis doctoral, su lectura resulta asequible para el público no especializado. Además de la comunidad científica y «estratégica» (va de suyo), hay otros tres tipos de lectores a los que puede resultar de interés. Por un lado, las élites políticas. Sin duda es un libro que despertará la atención de los integrantes de las Comisiones parlamentarias de Defensa, Interior, Asuntos Exteriores, Economía y Competitividad, y Cooperación Internacional para el Desarrollo, así como a los diversos asesores especializados en esta materia dentro de los partidos políticos. Otro público son los directivos de alto nivel y los responsables de seguridad de las grandes empresas españolas, especialmente de aquellas que tengan presencia internacional. Y, finalmente, las élites sociales, en especial las relacionadas con ONGs y medios de comunicación. La aportación de estas resulta imprescindible para la reflexión colectiva en torno a identidad, valores, objetivos e intereses nacionales que dan sentido a las ESN, así como para consensuar y legitimar los modos y medios empleados en dichas estrategias. El libro es un buen punto de partida para iniciar esa puesta en común.

El cuarto y último aspecto a destacar es que a lo largo de sus páginas el libro va abriendo puertas a futuras investigaciones. Ofrece una magnífica visión de conjunto, con propuestas propias, de la que con facilidad se derivan nuevos trabajos. Por ejemplo, al examinar el caso español surgen varias preguntas ¿por qué la Estrategia de Seguridad Nacional de mayo de 2013 no ha ido seguida de una nueva Directiva de Defensa Nacional? (la última en el momento de escribir esta reseña es de 2012). De acuerdo con el modelo, la política sectorial de Defensa está en un nivel inferior al de la ESN. Otra cuestión: ¿qué seguimiento ha realizado el Parlamento sobre la implantación de la ESN? ¿En qué medida la ESN ha estado presente en los debates y ha sido utilizada como referencia a la hora de ejercer el control parlamentario sobre las políticas sectoriales vinculadas a la Estrategia? O, finalmente, ¿qué relación existe entre la cultura de seguridad y defensa, promovida por el Ministerio de Defensa español, y una «cultura de seguridad nacional» que, además de los contenidos de la primera, ponga en valor el proyecto compartido del sistema de seguridad nacional?

En definitiva, *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional* es una obra oportuna y de referencia en los estudios de seguridad de nuestro país y en la comunidad hispanohablante. Es un libro de consulta obligatorio para todo lo relacionado con los sistemas y estrategias de seguridad nacional, y la base de partida de nuevos trabajos sobre dicha temática.

Artículo recibido: 19 de septiembre de 2016.

Artículo aceptado: 14 de febrero de 2017.
