

Miguel Ángel
Ballesteros Martín



MINISTERIO DE DEFENSA

En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional

Miguel Ángel Ballesteros Martín
General Director del Instituto de Estudios Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



Ministerio de Defensa

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

Edita:



<http://publicaciones.defensa.gob.es/>

© Autor y editor, 2016

NIPO: 083-16-315-3 (edición papel)
ISBN: 978-84-9091-176-1 (edición papel)



NIPO: 083-16-316-9 (edición libro-e)
ISBN: 978-84-9091-177-8 (edición libro-e)

Depósito Legal: M-8549-2016
Fecha de edición: junio, 2016
Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad del autor de la misma.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

En esta edición se ha utilizado papel 100% reciclado libre de cloro.



ÍNDICE

Prólogo	9
Prefacio del autor	11
Capítulo 1. ¿Por qué necesitamos una metodología para elaborar las Estrategias de Seguridad Nacional?	13
Introducción.....	13
La progresiva aparición de las ESN.....	14
Beneficios de disponer de una Estrategia de Seguridad Nacional.....	18
Metodología a seguir.....	19
Capítulo 2. Visión actualizada del concepto de Estrategia de Seguridad Nacional	25
Necesidad de una definición de Estrategia de Seguridad Nacional.....	26
El concepto de estrategia. En busca de una definición actualizada.....	32
¿Cuáles son los límites de la estrategia?.....	37
¿La estrategia es una ciencia o es un arte?.....	43
Definición de estrategia.....	45
Aproximación al concepto de Seguridad Nacional a partir del de Defensa Nacional.....	45
La cadena estratégica.....	48
Definición de Defensa Nacional.....	52
Definición de Seguridad Nacional.....	57
Definición de Estrategia de Seguridad Nacional.....	63

Conclusiones	64
Capítulo 3. La globalización y la seguridad	67
Globalización vs mundialización / globalidad	71
La influencia de la globalización en la Seguridad Nacional e Interna- cional	75
La globalización: potenciadora de riesgos	78
La globalización: refuerzo de actores no estatales.....	80
La relación entre la globalización y la información.....	83
Globalización: el papel de las Organizaciones Internacionales	85
Algunas conclusiones sobre la globalización y la seguridad	87
Capítulo 4. Taxonomía de la seguridad	91
El concepto de Seguridad Nacional.....	94
Evolución de la Seguridad Internacional.....	96
Seguridad colectiva.....	97
Seguridad integral	103
Seguridad humana.....	106
Seguridad democrática	111
Seguridad común.....	114
La evolución de la Seguridad en la Unión Europea	115
Seguridad cooperativa. Un concepto de moda.....	121
Seguridad sostenible	126
Seguridad multidimensional	132
La responsabilidad de proteger	132
Los tipos de seguridad en la elaboración de la ESN.....	139
Capítulo 5. Métodos teóricos para la elaboración de estrategias de defensa y seguridad	143
¿Por qué necesitamos una metodología para la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional?.....	145
El método de desarrollo estratégico de Barlett.....	151
El método de Lykke.....	153
El método de R. Lloyd.....	155
Método de Drew y Snow	159
Propuesta de guía estratégica de Filiberti	162
El formato de Método de Dirección Estratégica	163
Ventajas e inconvenientes del método.....	165
Método de Richard L. Kugler.....	165
El método del Army War College.....	168

Métodos basados en la Teoría de sistemas.....	173
Conclusiones sobre los diferentes métodos teóricos.....	174
Capítulo 6. Análisis de las estructuras de los sistemas de Seguridad Nacional	177
Estructuras de seguridad de EE.UU.....	183
Estructuras de seguridad de Francia	188
Estructura de seguridad del Reino Unido.....	192
Estructura de seguridad de Holanda	197
Estructura de seguridad de Italia	200
Estructura de seguridad de Alemania.....	203
Estructura de seguridad de España	206
Consejo de Seguridad Nacional	207
Comités especializados	208
Resumen de las estructuras de seguridad analizadas.....	212
Capítulo 7. Análisis de los procesos de elaboración de las estrategias de seguridad nacional	213
Proceso de elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional de EE.UU.....	215
Proceso de elaboración del Libro Blanco de la Defensa y la Seguridad Nacional de Francia	220
Proceso de elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional del Reino Unido	227
Proceso de elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional de Holanda.....	231
Elaboración de la fallida Estrategia de Seguridad Nacional de Chile..	234
Método aplicado para la elaboración de la Estrategia Española de Seguridad 2011 y posteriormente para la Estrategia de Seguridad Nacional de España 2013	237
Antecedentes.....	237
Proceso seguido en la elaboración de la Estrategia Española de Seguridad 2011.....	243
Elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional de España.....	252
Resumen de los procedimientos seguidos para elaborar las Estrategias de Seguridad Nacional	257
Estructura de los documentos de Estrategias de Seguridad	259
Conclusiones del capítulo	268
Capítulo 8. Método propuesto para la elaboración de una Estrategia de Seguridad Nacional	269
Conclusiones de la globalización y métodos analizados.....	272

Conclusiones derivadas de la globalización y su taxonomía	272
Conclusiones derivadas de los métodos teóricos	274
Método epistemológico para la elaboración de la ESN	279
Elementos clave de la ESN	282
Valores y principios	282
Intereses nacionales	283
Objetivos de seguridad nacional	285
Riesgos y amenazas	286
Líneas de acción	286
Procedimiento para la elaboración de la ESN	288
Esquema y contenido del documento de la ESN	289
Evaluación comparativa de los riesgos	292
Estructura del sistema de Seguridad Nacional	294
Pirámide estratégica: Niveles de decisión y planeamiento	296
Sistema de gestión y control de la ESN	298
Conclusiones	301
Acrónimos	307
Bibliografía	311
Libros y capítulos	311
Artículos de Revistas	318
Documentos	319

PRÓLOGO

Es para mí un placer prologar este libro sobre la metodología para elaborar una estrategia de seguridad nacional. Su autor, el general Miguel Ángel Ballesteros, es un magnífico director del Instituto Español de Estudios Estratégicos y un gran militar, con el que he tenido el placer de discutir sobre temas de gran importancia para España y para Europa.

El contenido del libro es eminentemente actual, pues las cuestiones de seguridad copan gran parte de la actualidad diaria y la necesidad de elaborar estrategias capaces de afrontarlas resulta imperativa. El autor evalúa los nuevos riesgos y las amenazas a la seguridad, que se han visto muy influidos por el fenómeno de la globalización. No podemos obviar que vivimos un tiempo de constante cambio y que los desafíos a los que nos enfrentamos son globales.

En la corta vida del siglo **xxi**, hemos asistido a una multitud de acontecimientos que transforman el mundo en que vivíamos tras la caída del muro de Berlín. La competición entre grandes potencias, los conflictos en la región de Oriente Medio y el Norte de África, y riesgos globales como el cambio climático o los riesgos cibernéticos nos obligan a reconsiderar las estrategias de seguridad. El tránsito desde la unipolaridad a la multipolaridad ha supuesto inestabilidad y nuevos desafíos, que no podemos afrontar con visiones tácticas, sino estratégicas. La táctica se agota en el corto plazo y puede ocasionar consecuencias imprevistas; sin embargo, la estrategia supone una visión holística, de todos los factores y actores en juego, tiene una mayor proyección en el tiempo y responde al fin de lograr mayor estabilidad.

En atención a este escenario que describe el autor, todos los países están trabajando en nuevas estrategias de seguridad nacional y, lo que es más importante, la Unión Europea está en proceso de elaborar una nueva estrategia de seguridad. Además, el contenido de este libro es especialmente útil, pues sus conclusiones no son solo el fruto de un detallado estudio de la cuestión a nivel

teórico, sino que incluyen la incomparable aportación de la amplia experiencia profesional del autor. La lectura de este libro contribuirá en gran medida a la misión de diseñar estrategias de seguridad, que muchos tienen encomendada en este momento.

Acabará diciendo lo más importante: todos aquellos que estén interesados en cuestiones de seguridad nacional deben leer esta obra. El autor hace un recorrido exhaustivo por todos los temas que deben considerarse al hablar de la seguridad nacional en los tiempos que vivimos: la evolución del concepto de seguridad, la comparativa entre estructuras de seguridad nacionales y, sin duda, la metodología empleada en la elaboración de las estrategias de seguridad nacional.

Merece nuestro agradecimiento por haber dedicado el tiempo necesario para reflexionar, escribir una tesis doctoral y, al final, construir este libro que viene a llenar un gran vacío en la literatura sobre el tema.

Javier Solana

Ex Alto Representante del Consejo para la Política Exterior
y de Seguridad Común, Presidente del Centro de Economía
y Geopolítica de la escuela de negocios ESADE.

PREFACIO DEL AUTOR

Este libro está basado en una parte de la tesis doctoral que el autor defendió en febrero de 2015 en la Universidad Pontificia de Salamanca (Campus de Madrid), que fue calificada sobresaliente *cum laude* y a la que se le concedió el premio extraordinario de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Para su elaboración se ha prescindido de la estructura y formalismo de una tesis doctoral para que el resultado sea una obra de más fácil lectura y utilidad para aquellos que buscan un método fiable para elaborar la estrategia de seguridad nacional.

El libro no solo es el fruto de un estudio teórico de lo ya publicado, también está basado en la experiencia profesional del autor, que primero como jefe del Departamento de Estrategia y Relaciones Internacionales de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS), fue responsable de la enseñanza a los oficiales del curso de Estado Mayor de las metodologías para elaborar la estrategia de Defensa Nacional y del planeamiento estratégico. Posteriormente, su cargo de general director del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), le permitió seguir de cerca el proceso seguido para la elaboración de la Estrategia Española de Seguridad de 2011 liderada por Javier Solana, que por su trayectoria profesional podríamos calificarlo como el mayor experto mundial en estos temas. Por último, desde su cargo tuvo ocasión de seguir el proceso de elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, siendo el responsable de organizar también un seminario preparatorio en el CESEDEN.

La experiencia del autor como jefe del Departamento de Estrategia es lo que le impulsó a abordar la elaboración de una metodología científica para diseñar una estrategia de seguridad nacional. Una necesidad sentida por los profesores de estrategia que echan de menos un método para elaborar estrategias capaces de afrontar los nuevos riesgos y amenazas, que requieren una respuesta integral, alejada de las estrategias de la disuasión que caracterizaron a la Guerra Fría.

Sería injusto no agradecer a todos aquellos que de una manera u otra han facilitado que esta obra vea la luz en forma de publicación. En primer lugar, a mi director de tesis Luis Joyanes Aguilar, que siempre me apoyó en mis 17 años como profesor en la Universidad Pontificia de Salamanca (Campus de Madrid).

Gracias también a Javier Solana, un hombre de la historia y para la historia europea y de quien siempre se aprende, especialmente en el ámbito de la seguridad en un mundo globalizado como en el que vivimos.

Gracias a mis compañeros del Instituto Español de Estudios Estratégicos con los que he tenido la suerte de compartir trabajo y opiniones, que han permitido llevar adelante un proyecto como es este nuevo IEEE del que todos nos sentimos orgullosos. Hay que agradecer a Blanca Palacián que ha releído la obra para detectar erratas y proponer mejoras en la redacción.

Quiero agradecer a mis padres, que me inculcaron el valor del trabajo y la constancia, algo que he tratado de inculcar a mis hijos, Miguel, Ana y Carlos a quienes dedico esta obra. Por último le agradezco a mi esposa Cati su apoyo permanente, incondicional e imprescindible para que este libro haya visto el final.

CAPÍTULO 1

¿Por qué necesitamos una metodología para elaborar las Estrategias de Seguridad Nacional?

Introducción

Cada día son más los países que se dotan de estrategias de seguridad nacional. El fenómeno de la globalización obliga a proteger los intereses nacionales mediante estrategias de enfoque integral diseñadas, coordinadas y gestionadas en el más alto nivel político. Para elaborarlas y redactarlas es conveniente disponer de un método científico que facilite el establecimiento con rigor, de las estrategias de seguridad nacional, buscando la eficiencia y las sinergias en el empleo de todos los medios estatales disponibles junto con la colaboración público privada.

Aquellos gobiernos que deciden elaborar su estrategia de seguridad nacional (ESN) se encuentran con el problema de que no existe una metodología publicada que les ayude en el proceso a seguir. El objetivo de este libro es establecer un método de carácter científico para diseñar, implementar y gestionar una estrategia de seguridad nacional para una potencia media como España. El método debe ser lo suficientemente flexible como para que pueda adaptarse a las peculiaridades de cada país que aborda este proceso.

El método ayudará a coordinar la multiplicidad de actores que participan en el diseño e implantación de las estrategias de seguridad nacional y a superar los particularismos de los diferentes departamentos ministeriales, con diferentes intereses y culturas, en el ámbito de la seguridad.

El método se ha realizado a partir de la experiencia de los principales países que han elaborado su propia Estrategia, que nos ha permitido llegar a un mé-

todo epistemológico para la elaboración de la ESN de una potencia media, una vez verificada científicamente la hipótesis: «*Las estrategias de seguridad nacional adoptan un enfoque integral y tienen unas características comunes y definidas, lo que permite establecer un método sistémico para su diseño y gestión*».

Resulta imprescindible definir el concepto de seguridad nacional, teniendo en cuenta que no existe una definición universalmente aceptada, ya que las que hay no se adaptan a la realidad de un mundo globalizado que requiere enfoques integrales para hacer frente a los desafíos de seguridad de hoy día, se considera necesario, como paso previo, establecer una definición de lo que actualmente debe entenderse por estrategia de seguridad nacional. Esto se abordará en el capítulo 2 de este libro.

La progresiva aparición de las ESN

Durante la Guerra Fría el panorama internacional estaba condicionado por las políticas de defensa de los dos bloques y las estrategias basadas en la disuasión, tanto convencional como nuclear.

Con la progresiva implantación de la globalización, los países más desarrollados, se ven en la obligación de contribuir a la pacificación y estabilización de las zonas en conflicto. Al menos de aquellas que les son más próximas, lo que a su vez refuerza su propia seguridad. Esto llevó, en la década de los 90, a los países occidentales a intervenir en los conflictos de la antigua Yugoslavia.

En pocos años, las estrategias basadas en la defensa nacional son paulatinamente relegadas a segundo plano, cediendo el paso a las de seguridad nacional y colectiva, en las que priman la gestión de crisis, estabilización y construcción de la paz. La seguridad nacional, que abarca tanto la seguridad interior como la exterior, se caracteriza por la complejidad derivada de la globalización y de un panorama internacional en permanente cambio.

En este contexto de incertidumbre para la seguridad nacional, los gobiernos deben adoptar estrategias y decisiones siguiendo una metodología sistémica que tenga en cuenta todos los factores y muy especialmente aquellos que son claves para la toma de decisiones. Frente a los nuevos riesgos y amenazas, las Estrategias de Defensa Nacional (EDN) se han mostrado insuficientes. Se necesitan estrategias transversales, que no estén basadas exclusivamente en el uso de un solo instrumento como puede ser las capacidades militares. La seguridad nacional requiere un enfoque holístico.

Como veremos, se necesita una Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) en las que se inspiren y encuadren las estrategias de cada ministerio, de forma que todas ellas estén alineadas para alcanzar los objetivos fijados por aquella. La

Estrategia de Defensa Nacional (EDN), al igual que las de otros ministerios, está en el segundo nivel estratégico, ya que está subordinada a la de seguridad nacional. Las nuevas estrategias de seguridad han de tener carácter transversal, dando participación a gran parte de los departamentos y organismos del Estado y no solo a aquellos que, como el Ministerio de Defensa o el de Interior, tradicionalmente se han ocupado de la defensa y la seguridad interior. La seguridad debe basarse en el uso de las capacidades civiles y militares, así como en la cooperación público privada y en la implicación de la llamada sociedad civil.

Antes de los atentados del 11-S, solo Estados Unidos disponía de ESN. Se trataba de un documento aprobado por su presidente, que orientaba toda la estrategia de seguridad del país, pero con un componente dominante que era el empleo de sus capacidades militares. Es precisamente el 11-S lo que obliga a cuestionar la utilidad de todas las estrategias aprobadas hasta ese momento para hacer frente a una amenaza como el terrorismo yihadista.

Desde entonces, los países con más tradición en el planeamiento estratégico han ido dando a su estrategia de defensa un enfoque más amplio hasta llegar a definir estrategias de seguridad nacional. Este proceso es lento pero imparable. Las razones son varias y conviene enumerarlas: la primera es que se trata de una necesidad solo sentida en los últimos años y, por lo tanto, con poca experiencia en su aplicación; segundo, este tipo de estrategias son complicadas de abordar por la multiplicidad de departamentos gubernamentales que se ven implicados; tercero, para elaborarla por primera vez se necesita una gran voluntad y un fuerte liderazgo político; y cuarto, requieren un alto grado de cultura de seguridad y defensa en la ciudadanía y, especialmente, en aquellos estamentos de la administración pública y empresarial que deben implicarse en su gestión y desarrollo. Todo esto requiere romper inercias, abrir compartimentos estancos y cuestionar algunos repartos de poder, que tienden a desarrollar políticas continuistas que dificultan la implantación de nuevos métodos.

Aunque son pocos los países que han aprobado su ESN, se trata de naciones muy significativas, que se caracterizan por estar a la vanguardia en los temas de seguridad, como EE. UU., Reino Unido, Francia u Holanda. Otros, como Canadá o Rusia, introducen los conceptos de seguridad nacional en las estrategias de defensa nacional. En todos ellos la formulación de este tipo de estrategias es fruto de la evolución lógica que pretende proteger a sus ciudadanos y los intereses nacionales, sin olvidar el compromiso solidario de contribuir a la paz y estabilidad internacional. Sin embargo, cada vez son más los gobiernos que consideran necesario elaborar un documento donde se recoja la forma en que se proponen proteger sus intereses nacionales, con un enfoque integral y multidisciplinar aprovechando todas las capacidades del Estado, tal y como se indica

en la Directiva de Defensa Nacional 01/2008: «*resulta imprescindible integrar y armonizar todos los instrumentos y recursos nacionales, de forma que se asegure la unidad de acción del Estado*». ¹ Además el presidente de gobierno Rodríguez Zapatero orientó las políticas de defensa nacional para esa legislatura, estableciendo entre sus directrices «*la de colaborar en la elaboración de la ESN y en la consecución de los objetivos que en la misma se establezcan*». Fue el pistoletazo de salida para lo que sería la primera estrategia de seguridad nacional española que vería la luz en 2011.

Por otro lado, las ESN tampoco pueden tener un enfoque exclusivamente nacional, ya que ninguna nación dispone de los medios suficientes para hacer frente a los riesgos y amenazas globalizadas, mutantes y escurridizas que hoy día podemos identificar como el terrorismo yihadista o el crimen organizado, por lo que es necesario promover la cooperación internacional. La experiencia de más de 25 años de operaciones de paz fuera de sus fronteras, ha servido para que, tanto los países participantes como la OTAN o la UE, hayan llegado a la conclusión de que los problemas de seguridad internacional deben ser abordados con un enfoque integral en el que juegan un papel relevante la diplomacia, la defensa y el desarrollo. Las operaciones multinacionales suponen un motivo añadido a la conveniencia de formular estrategias de seguridad nacional buscando una mayor eficiencia y la sinergia en el empleo de todos los medios disponibles en el ámbito internacional.

Ante la ausencia de un método científico para elaborar y gestionar las ESN, cada país que se ha enfrentado al reto de dotarse de una estrategia de esta naturaleza ha establecido el suyo su propio adaptado a las necesidades del momento y, sin embargo, todos los países buscaron inicialmente un modelo en el que apoyarse, como lo demuestra el hecho de que todos consultaran con gobiernos que tenían experiencia en este campo.

Para aquellos países que se disponen a elaborar una estrategia de seguridad nacional es importante disponer de un método científico que garantice la calidad del proceso seguido hasta la formulación de la estrategia y que facilite su posterior gestión y control, ya que su elaboración es mucho más compleja que la requerida para establecer las estrategias de defensa nacional por tratarse de estrategias más transversales, en las que intervienen muchos más actores que tienen que dar respuestas a riesgos caracterizados por múltiples incertidumbres, procedentes de muy diversos lugares del planeta. Las facultades de ciencias po-

¹ PRESIDENCIA DE GOBIERNO (2008). *Directiva de Defensa Nacional 01/2008*. Madrid, p. 1. Obtenida el 12 de junio de 2010 en:

http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL_Directiva.Defensa NacionalESP.pdf.

líticas y administración también necesitan un método con el que enseñar cómo diseñar este tipo de estrategias.

La complejidad de las ESN se multiplica a la hora de gestionarlas y de controlar su desarrollo, debido al gran número de departamentos y organismos que intervienen. Por eso, el método empleado debe permitir hacer un seguimiento del grado de cumplimiento de la estrategia, para poder introducir modificaciones que permitan su adaptación a los continuos cambios de la situación internacional.

Por consiguiente se requiere un nuevo método de elaboración que supere los modelos anteriores. Este nuevo método debe basarse en:

- Los elementos que deben conformar las estrategias de seguridad nacional. Para ello compararemos los elementos que están presentes en las estrategias elaboradas por los países de referencia.
- El análisis de las relaciones existentes entre los citados elementos.
- La experiencia acumulada hasta el momento actual. Para lo que nos apoyaremos en los principales métodos teóricos existentes para la elaboración de las EDN y en los procesos seguidos por aquellos países que ya disponen de ESN.

Con todo ello hemos realizado un estudio sistémico que nos ha permitido establecer un método para la elaboración de las estrategias de seguridad nacional.

La complejidad de las ESN no se limita a su diseño, sino que va más allá. El desarrollo en sus diversos niveles por los diferentes departamentos ministeriales, con diferentes intereses y cultura en el ámbito de la seguridad, dificulta enormemente su implantación. Y por si esto fuera poco, la multiplicidad de actores que participan en su desarrollo requiere una gran coordinación al más alto nivel político y una metodología en su gestión que por el momento no existe.

Los riesgos y amenazas tienen carácter multifacético como consecuencia de la globalización y es necesario afrontarlos con un enfoque integral. Por otro lado, los rápidos cambios que en ellos se producen requieren un seguimiento continuo, evaluando su incidencia sobre los intereses nacionales. Todos los riesgos y amenazas están asociados a una región geopolítica más o menos importante, aunque solo sea porque las acciones que se llevan a cabo buscan objetivos políticos que se deben reflejar en una región. Tras la elaboración de la estrategia de seguridad nacional se necesita un método de evaluación continua de los riesgos y de detección de otros nuevos.

La tendencia actual es por tanto la de implantar ESN que definan los grandes objetivos para proteger los intereses nacionales y los criterios a aplicar por los diferentes departamentos de la administración para que contribuyan con sus capacidades a alcanzar dichos objetivos.

El concepto de seguridad nacional y el de otros tipos de seguridad, han ido evolucionando para adaptarse a las necesidades de cada momento, condicionados por los avances tecnológicos, el devenir de la globalización y la mundialización, y el incremento del protagonismo de los actores no estatales. Esto nos obliga a analizar la evolución taxonómica de la seguridad y a buscar una definición de seguridad nacional y de estrategia de seguridad nacional actualizada como punto de partida para establecer un método científico para la elaboración de dicha estrategia.

Beneficios de disponer de una Estrategia de Seguridad Nacional

La ESN tiene una gran relevancia social ya que implica y afecta a toda la sociedad porque, como dice la Estrategia Española de Seguridad, «*garantizar la seguridad de España y de sus habitantes y ciudadanos es responsabilidad esencial del gobierno. También lo es de la sociedad. (...) así como de la ciudadanía, organizaciones sociales, empresas y medios de comunicación. La seguridad es hoy responsabilidad de todos*».²

La Estrategia de Seguridad Nacional es un excelente instrumento para contribuir al desarrollo social, no solo del país que la diseña, sino de aquellos otros territorios donde se aplica, llevando a cabo operaciones de ayuda humanitaria, de paz, de interposición, de estabilización en los postconflictos, etc. Como dijo el secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, «*la humanidad no podrá tener seguridad sin desarrollo, no podrá tener desarrollo sin seguridad y no podrá tener ninguna de las cosas si no se respetan los derechos humanos*».³

La ESN facilita el desarrollo de las estrategias de segundo y tercer nivel alineándolas para que persigan los mismos objetivos estratégicos de modo que se aprovechen las sinergias. Necesitamos un método científico que nos permita elaborar una estrategia de seguridad nacional capaz de alcanzar los objetivos de seguridad nacional, coordinando y alineando la actuación de ministerios y organismos públicos y privados que tienen responsabilidades en el ámbito de la seguridad.

La existencia de una metodología para la elaboración de las estrategias de seguridad nacional favorece la comprensión de los ciudadanos de una tarea com-

² GOBIERNO DE ESPAÑA (2011). *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*. Madrid: Presidencia de Gobierno, p. 15.

³ ANNAN, Kofi (2005). *Un concepto más amplio de libertad. Desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*. Nueva York: Resumen ejecutivo de la Declaración ante la Asamblea General de Naciones Unidas el 21 de marzo de 2005, p. 1.

Obtenido el 3 de agosto de 2014 en: <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/summary.html>.

pleja como son las relacionadas con el diseño y gestión de la seguridad nacional y contribuye a la difusión de la cultura de seguridad.

El método ayuda a comprender los múltiples factores internos y externos que afectan a la estrategia de seguridad nacional y las implicaciones que supone. La metodología favorece la labor del máximo responsable político que debe liderarla y evita que los tiempos empleados en su diseño se dilaten con actividades redundantes. Así mismo, permitirá establecer y perseguir objetivos a largo plazo. También debe tener en cuenta las variables de estabilidad e inestabilidad en aquellas regiones del mundo donde el país pueda verse obligado a intervenir política, económica e incluso militarmente. Para ello, deberá tener un alto componente geopolítico y capacidad para gestionar con eficacia la estrategia. La ESN afecta a un amplio espectro de actores por lo que requiere disponer de un sistema de gestión y control que aproveche las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Metodología a seguir

Anthony Giddens, en su obra *La Constitución de la sociedad. Bases para una teoría de la estructuración*, nos indica que las ciencias sociales tratan de determinar la naturaleza de la actividad social de los seres humanos para ponerla al servicio del trabajo empírico.⁴ «Más que preocuparse por las querellas epistemológicas y por determinar si algo semejante a una epistemología en su acepción tradicional se puede formular en definitiva, los que trabajan en teoría social, según mi propuesta, se deben aplicar, primero y ante todo, a reelaborar concepciones sobre el ser y el hacer del hombre, sobre la reproducción social y la transformación social».

Por su parte, Auguste Comte (1798-1857) y Emile Durkheim (1858-1917) proponían que el estudio sobre los fenómenos sociales requiere ser «científico»; es decir, susceptible de la aplicación del mismo método que se utilizaba con considerable éxito en las ciencias naturales; y Max Weber (1864-1920) proponía un método híbrido, con herramientas como los «tipos ideales», en donde los estudios no sean únicamente de variables macro-sociales, sino de instancias individuales.⁵

⁴ GIDDENS, Anthony (1995). *La Constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*, Buenos Aires: Amorrortu, pp. 19-21.

⁵ HERNÁNDEZ SAMPIERI R., FERNÁNDEZ COLLADO C. y BAPTISTA LUCIO P. (2003). *Metodología de la Investigación*, México: McGraw-Hill, 4.ª Edición. p. 9. Obtenida el 22 de junio de 2011, de:

<http://metodos-comunicacion.sociales.uba.ar/files/2014/04/Hernandez-Sampieri-Cap-1.pdf>.

Para llegar a establecer el concepto de «*estrategia de seguridad nacional*» delimitaremos y estableceremos la definición de conceptos claves a manejar como son: «*estrategia*» y «*seguridad nacional*».

Siguiendo un enfoque cualitativo, seguiremos los siguientes pasos:

- Primero, buscaremos establecer una definición válida de estrategia de seguridad nacional que nos ayude a delimitarla de forma conceptual. (Capítulo 2)
- Segundo, demostraremos que como consecuencia de la globalización, los países se ven abocados a plantear ESN basada en el enfoque integral para hacer frente a los riesgos y amenazas. (Capítulo 3)
- Tercero, analizaremos la evolución de la seguridad y su taxonomía para comprobar que la tendencia de estos nuevos tipos de seguridad aparecidos tras el final de la Guerra Fría es ampliar su campo de acción, lo que requiere estrategias de integración de todas las capacidades del Estado, e incluso la búsqueda de la colaboración público privada para hacer frente a los riesgos y amenazas actuales. (Capítulo 4)
- Cuarto, estudiaremos los métodos teóricos existentes para elaborar las estrategias de defensa nacional que eran las que hasta hace una década elaboraban la mayoría de los países, como documento de mayor nivel en el ámbito de la seguridad y la defensa. (Capítulo 5)
- Quinto, haremos un recorrido por las estructuras del sistema de seguridad nacional que suelen ser la base para la elaboración de las estrategias en este ámbito. (Capítulo 6)
- Sexto, veremos los procesos seguidos en diversos países para elaborar los documentos donde se recogen las estrategias de seguridad nacional. (Capítulo 7)
- Séptimo, y los elementos que los conforman los documentos donde se recogen las ESN para identificar los que son coincidentes y las relaciones que hay entre ellos. (Capítulo 7)
- Octavo, estableceremos una forma de llevar a cabo una evaluación continua de riesgos y amenazas.
- Noveno, con las conclusiones de todo lo anterior nos permitirá diseñar un método que facilite la elaboración de la ESN integral, coherente, reglada y sistémica. (Capítulo 8)

Del análisis de la globalización, también llegamos a la conclusión de que es necesario una evaluación continua de los riesgos, debido a lo rápidamente que cambian. Países como Holanda o Reino Unido han incluido en sus ESN una forma de representar por su gravedad los riesgos y las amenazas.

En el gráfico 1.1 podemos ver el esquema de los aspectos tratados en este libro para desarrollar un método válido para elaborar la estrategia de seguridad nacional de una potencia media, como España.

PROCESO A SEGUIR PARA ESTABLECER UN METODO PARA LA ELABORACIÓN DE LA ESN



Gráfico 1-1

Elaboración propia

Como se ha indicado, son pocos los países que disponen de estrategias de seguridad nacional, entre ellos debemos citar a Estados Unidos,⁶ especialmente a partir de la National Security Strategy de 2002 que revisa cada cuatro años, (la última es de febrero 2015); Holanda,⁷ Reino Unido,⁸ Francia^{9, 10} y

⁶ PRESIDENTE DE LOS EE. UU. (2010). *National Security Strategy Mayo 2010*. Washington: White House.

⁷ GOBIERNO DE LOS PAÍSES BAJOS (2007). *National Security. Strategy and Work Programme, 2007-2008*. La Haya: Ministry of the Interior and Kingdom Relations.

Obtenida el 21 de julio de 2009, de:
http://www.ecfr.eu/page/-/Pays_Bas_-_2007_-_National_Security_and_Work_Programme_2007-2008.pdf.

⁸ GOBIERNO DEL REINO UNIDO (2009): *The National Security Strategy of the United Kingdom: Update 2009. Security for the Next Generation*. Londres: Cabinet Office.

Obtenida el 28 de agosto de 2010, de:
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/229001/7590.pdf.

⁹ GOBIERNO DE FRANCIA (2008) *Livre Blanc sur la Défense et Sécurité Nationale*, París: Direction de l'information légale et administrative.

¹⁰ GOBIERNO DE FRANCIA (2013) *Livre Blanc Défense et Sécurité Nationale*, París: Direction de l'information légale et administrative. Obtenida el 2 de agosto de 2014, de:

http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le_livre_blanc_de_la_defense_2013.pdf.

España.^{11,12} Nos apoyaremos en las estrategias de seguridad nacional de la mayoría de estos países para demostrar que las estrategias de seguridad nacional tienen unas características comunes y definidas, lo que nos permite establecer un método sistémico para su diseño.

El método propuesto para el diseño y gestión de la ESN figura en el esquema del gráfico 1.2., consta de las siguientes partes:

- Un método epistemológico para elaborar la ESN.
- Organización, procedimiento y criterios para elaborar los documentos de la ESN.
- Contenido del documento y su esquema.

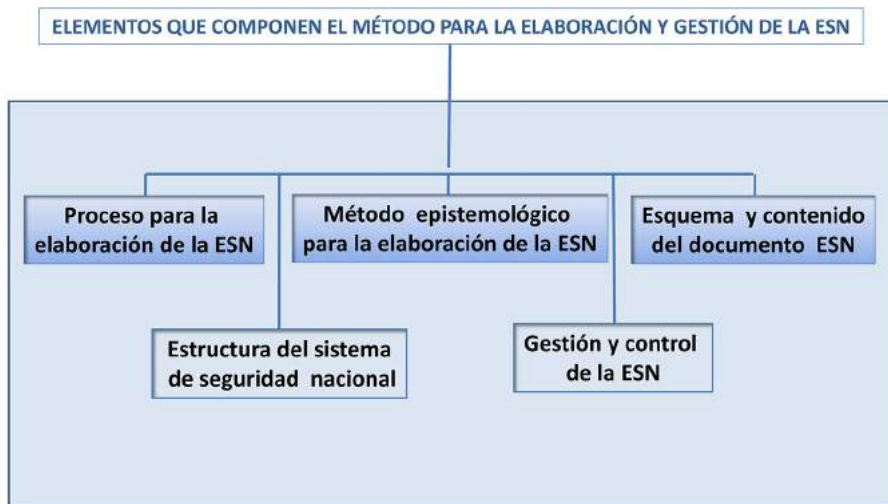


Gráfico 1-2

Elaboración propia

Todo esto se complementa apuntando lo que podría ser la estructura del sistema de seguridad nacional y el procedimiento de gestión y control de la ESN que podría llevarse a cabo siguiendo técnicas de Cuadro de Mando integral desarrolladas por Norton y Kaplan.

¹¹ GOBIERNO DE ESPAÑA (2011). *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*, Madrid: Presidencia de Gobierno.

¹² GOBIERNO DE ESPAÑA (2013). *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*, Madrid: Presidencia de Gobierno. Obtenida el 2 de julio de 2013, de: http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf.

Teniendo en cuenta que se van a analizar la mayoría de las estrategias de seguridad nacional de países occidentales con sistemas político democráticos, podemos considerar que estamos ante una aproximación holística. Se han desechado algunos países que teniendo ESN, esta no se acomodan al concepto de estrategia de seguridad nacional actual. Los países que se han seleccionado como referentes para investigación son: EE. UU., Gran Bretaña, Holanda, Alemania, Francia y España a los que se ha añadido Italia en el análisis de las estructuras. También se han tenido en cuenta las estrategias de seguridad de organizaciones como la UE o la OTAN que, aunque no se trata de países concretos, sí deben recoger los intereses comunes a todos sus miembros así como los riesgos y amenazas compartidos.

CAPÍTULO 2

Visión actualizada del concepto de Estrategia de Seguridad Nacional

En este capítulo pretendemos establecer una delimitación de lo que entendemos por estrategia de seguridad nacional, para lo cual resulta imprescindible establecer una definición del concepto de estrategia y de seguridad nacional actualizados.

Hay decenas de definiciones de estrategia y sin embargo, como veremos en este capítulo, ninguna es válida para nuestro propósito, ya que la mayoría se enmarcan en el ámbito de la guerra o del arte militar. Debemos tener en cuenta que la seguridad nacional es de carácter multifacético y afecta a todos los departamentos del Estado e incluso compromete a las empresas que trabajan en las infraestructuras críticas.

No es de extrañar la falta de definición de estrategia de seguridad nacional si tenemos en cuenta que hasta el año 2002 prácticamente solo EE. UU. disponía de un documento de este tipo, que tampoco se ajustaba a lo que hoy entendemos por tal, ya que prácticamente el único instrumento que contemplaba era el militar.

Pero no solo estableceremos la definición de estrategia de seguridad nacional, sino que también definiremos todos aquellos conceptos que vamos a necesitar para movernos con comodidad a la hora de establecer un método para la elaboración de la citada estrategia. Este será el defensa nacional o de los conceptos de riesgo, amenaza o de interés nacional.

El proceso que seguiremos es el que se representa en el gráfico 2.1 estableciendo definiciones actualizadas de «estrategia», «riesgo», «amenaza», «defensa nacional», y «seguridad nacional», para llegar a una definición de «estrategia de seguridad nacional» tal y como la concebimos hoy día.

Necesitamos definir el concepto de defensa nacional para poder llegar al de seguridad nacional. Hay que tener en cuenta que, ante la ausencia de métodos para diseñar ESN nos apoyaremos en los métodos teóricos que hay para la definición de las estrategias de defensa nacional.



Gráfico 2-1

Elaboración propia

Necesidad de una definición de Estrategia de Seguridad Nacional

Coincidimos con Thomas Hobbes en la necesidad de las definiciones. Este autor las defendía diciendo:

«Si advertimos, pues, que la verdad consiste en la correcta ordenación de los nombres en nuestras afirmaciones, un hombre que busca la verdad precisa tiene necesidad de recordar lo que significa cada uno de los nombres usados por él, y colocarlos adecuadamente; de lo contrario se encontrará él mismo envuelto en palabras, como un pájaro en el lazo; y cuanto más se debata tanto más apurado se verá. Por esto en la Geometría (única ciencia que Dios se complació en comunicar al género humano) comienzan los hombres por establecer el significado de sus palabras; esta fijación de significados se denomina

*definición, y se coloca en el comienzo de todas sus investigaciones. Esto pone de relieve cuán necesario es para todos los hombres que aspiran al verdadero conocimiento examinar las definiciones de autores precedentes, bien para corregirlas cuando se han establecido de modo negligente, o bien para hacerlas por su cuenta».*¹³

Según Durkheim, el científico no debe utilizar conceptos que no están previamente definidos por la ciencia, siendo su primera tarea definir las cosas o fenómenos que va a tratar para poder saber, él y los demás, cuál es el problema.¹⁴ Así pues, la condición *sine qua non* de cualquier estudio científico sobre estrategias de seguridad nacional, donde necesariamente manejaremos términos como defensa, seguridad nacional, estrategias de seguridad, de defensa y militar, además de otros como intereses nacionales, riesgos, amenazas, etc., es definirlos y diferenciarlos de otros conceptos que pudieran presentarse como asimilados. Todo ello sin olvidar sus interrelaciones, lo que nos facilitará el análisis del sistema que queremos modelizar.

Asimismo, hemos de sentar unas bases epistemológicas, pues, como nos dice Morín:¹⁵

«Cualquiera que conoce debiera saber que no hay conocimiento sin conocimiento del conocimiento, sobre todo en una investigación como la presente, que emplea una epistemología poco extendida en el ámbito de los estudios estratégicos, como es el pensamiento complejo y la teoría de sistemas».

Según Silvio Martínez y Alberto Requena:

«Durante siglos, para el estudio de los fenómenos ha predominado el enfoque analítico. El enfoque analítico parte del principio de considerar con gran detalle las diferentes partes de un fenómeno. Esto se logra a costa de perder la visión de conjunto. Para resolver esta situación ha aparecido el enfoque sistémico, que parte del principio de que es preferible una visión global de los fenómenos, aún a

¹³ HOBBS, Thomas (2003). *Leviatán*. México: Ed. Biblioteca del Político INEP AC, p. 14. Obtenida el 12 de junio de 2012, en: http://eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/sites/eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/files/Hobbes_-_Leviatan.pdf.

¹⁴ DURKHEIM E. (2002). *Las reglas del método sociológico*. Barcelona: Folio, pp. 63- 65.

¹⁵ MORÍN, E. (2006). *El método, III. El conocimiento del conocimiento*. Madrid: Cátedra, 5.^a edición, p. 34.

costa de perder los detalles. El enfoque analítico y sistémico no tiene por qué ser contrapuestos. Por el contrario si se utilizan complementariamente pueden obtener muy buenos resultados»¹⁶.

El proceso de modelización general consta de una serie de etapas, la primera de las cuales describe la realidad y plantea el problema, en la segunda se procede a un análisis sistémico de los hechos a estudiar, para a continuación plantear el nuevo método.

El análisis sistémico exige establecer con claridad la frontera del sistema, esto es, diferenciar el objeto de estudio que queremos modelizar de su entorno, ya que solo así podremos identificar las variables de entrada y salida que, necesariamente, han de tenerse en cuenta. Así pues, la condición *sine qua non* de cualquier estudio científico sobre estrategia de seguridad nacional es que esté definida para delimitar su campo de actuación, diferenciándola de otros fenómenos parecidos, sin que eso suponga desconocer sus interrelaciones. De esta manera, al analizar cada uno de los elementos del sistema y sus interrelaciones, tendremos todo el sistema objeto del estudio.

Los modelos matemáticos de análisis y solución de conflictos que se han propuesto hasta la fecha, demuestran que la validez de dichos modelos es altamente dependiente del grado de elaboración teórica¹⁷ de forma que, si no definimos apropiadamente la realidad a estudiar, el modelo no podrá nunca ser construido o se verá distorsionado por la introducción de elementos extraños a la realidad que se pretende estudiar. De igual forma, estarán distorsionadas las conclusiones que se extraigan del mismo, con lo que las decisiones que tomemos utilizando dicho modelo tendrán tanto fundamento como si las hubiéramos escogido al azar.

La teoría y praxis de la seguridad se hacen presentes en casi todos los ámbitos de acción del Estado, lo cual contribuye a potenciar y evaluar permanentemente la capacidad y operatividad del poder nacional, ya sea al interior o fuera de los límites territoriales, en un sentido integral y articulador, que mantiene abierta la comunicación hacia las distintas posiciones de los actores que componen una sociedad.¹⁸

¹⁶ MARTÍNEZ, Silvio y REQUENA, Alberto (1986). *Dinámica de sistemas*. Madrid: Alianza Editorial, p. 13.

¹⁷ PAWLAK, Z. (2005). *Some remarks on conflict analysis*. En *European Journal of Operational Research*, vol. 166, n.º 3, p. 649.

¹⁸ LÜTTECKE BARRIENTOS, Javier (2004). *La seguridad internacional y su evolución. Los hechos a través de más de medio siglo*, Santiago de Chile: Revista de Marina de Chile, 2004/3, p. 2. Obtenida el 14 de junio de 2012, de:

<http://www.revistamarina.cl/revismar/revistas/2004/3/luttecke.pdf>.

En el lenguaje de las ciencias sociales, el concepto «seguridad» es controvertido. En función de los contextos espaciales y temporales, de las personas, de sus ideas, de su cultura y de sus percepciones de la realidad, el término seguridad adquiere un valor y un significado distinto.¹⁹

El día 20 de diciembre del año 1983, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 38/188 H, a través de la cual *«pide al Secretario General que con la asistencia de expertos gubernamentales cualificados, lleve a cabo un estudio amplio sobre los conceptos de seguridad con miras a elaborar propuestas sobre políticas encaminadas a detener la carrera de armamento»*.²⁰ Se estableció una comisión especial y entre las conclusiones que formuló destacamos la siguiente definición de seguridad:

«En principio, la seguridad es una condición en la que los Estados o los individuos consideran que están expuestos en pequeña medida al peligro de un ataque militar, a las penurias económicas, a la presión política o a la injusticia social. Es un término más relativo que absoluto. Es necesario considerar la seguridad nacional e internacional como una cuestión de grado; en las circunstancias internacionales actuales no es factible que las naciones o los individuos alcancen por sus propios medios plena libertad frente a todos los peligros, aunque mediante la cooperación internacional plena sería posible alcanzar ese objetivo».²¹

Este documento establece también que *«la seguridad colectiva supone el reconocimiento de que la seguridad es indivisible»*. Razón por la cual llega a la conclusión de que:

«La seguridad nacional y la internacional están cada vez más interrelacionadas, poniendo en tela de juicio, así, la noción de que la seguridad es fundamentalmente una función del poder nacional o de la fuerza militar y económica». Añadiendo que: *«Sólo cuando las naciones reconocen que la seguridad no es divisible, sea en sus dimen-*

¹⁹ LABORIE IGLESIAS, Mario (2011). *La evolución del concepto de seguridad*, Documento marco 05/2011, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Obtenida el 13 de enero de 2012, de: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011.

²⁰ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2003). *Resolución 38/188, H.3 de la Asamblea General de las Naciones Unidas*. Obtenido el 3 de junio de 2012 en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/38/188&Lang=S>.

²¹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2005). *Estudio sobre los Conceptos de Seguridad A/40/55*. New York, p. 11.

*siones militares, económicas, sociales y políticas o en sus aspectos nacionales e internacionales, pueden formular medidas de cooperación necesarias en una época de interdependencia».*²²

Según Lüttecke Barrientos,²³ tanto del *Estudio sobre los Conceptos de Seguridad, A/40/55*, de 1985, y del *Estudio sobre Conceptos y Políticas de Seguridad con Fines Defensivos, A/47/394*, de 1992, es posible establecer que la concepción de seguridad que se maneja en los dos trabajos no llega a ser coincidente.

En el mismo artículo, Barrientos indica que «*Como se ha visto, el tema de la seguridad no es un asunto cerrado. La misma ONU a través de sus análisis no ha logrado arribar a concepciones y doctrinas definitivas e indiscutibles*».²⁴

Más adelante, en las conclusiones de su trabajo dice que «*Finalmente, cabe agregar que a la vista de los hechos y tendencias motivados por los diferentes procesos universales que se han desarrollado a partir del término de la Segunda Guerra Mundial, los enfoques de la seguridad internacional han ido evolucionando de manera tal que la dinámica que han adquirido está lejos de llevarlos a una concepción final y definitiva acerca de su tratamiento*».²⁵

Alonso Baquer nos dice que «*Cuando se tiene interés por una esfera de conocimientos nada más satisfactorio que la posesión de su definición*».²⁶ Toda definición es una «receta» abreviada para diferenciar qué es y qué no es. En nuestro caso, el problema no es solo encontrar una definición de estrategia de seguridad nacional, sino encontrar una definición que se adapte a la situación actual y que sea generalmente aceptada y aplicable.

La pregunta que se nos plantea en estos momentos es si no existe ya una definición de estrategia de seguridad nacional apropiada para establecer los límites

²² *Ibidem*, pp. 19 y 26.

²³ LÜTTECKE BARRIENTOS, Javier (2004). *La seguridad internacional y su evolución. Los hechos a través de más de medio siglo*, Santiago de Chile: Revista de Marina de Chile, 2004/3, p. 8.

Obtenido el 13 de septiembre de 2013 en:

<http://www.revistamarina.cl/revismar/revistas/2004/3/luttecke.pdf>.

PARIS, Roland (2001). *Human Security: Paradigm Shift or Hot Air*, International Security, Vol. 26, N.º 2 (fall, 2001).

En el citado documento A/40/55, se hace énfasis en la indivisibilidad de la seguridad en sus componentes (la diversificación de las dimensiones de la amenaza, la interdependencia y la territorialidad); por su parte en el documento A/47/394, de 1992, el centro de gravedad se sitúa principalmente en la exclusión de la posibilidad de actuar de manera ofensiva. De tal forma, en este último documento no parece que se haya hecho algún reconocimiento de la creciente interdependencia entre las naciones.

²⁴ *Ibidem*, p. 8.

²⁵ *Ibidem*, p. 10.

²⁶ ALONSO BAQUER, Miguel (2000). *¿En qué consiste la estrategia?*, Madrid: Publicaciones de Defensa, p. 13.

y las variables en las que nos vamos a mover en este trabajo de investigación. La respuesta es que, hoy día, no hay ninguna definición jurídica o doctrinal universalmente aceptada. Si hacemos una revisión del estado de la cuestión, llegaremos a la conclusión de que no hay una definición que se acomode al concepto de seguridad nacional, tal y como se entiende actualmente.

Hasta hace una década, solo Estados Unidos tenía estrategia de seguridad nacional y su concepción y contenido difería mucho de la estrategia actual, aprobada en 2010. El fenómeno de la globalización ha provocado cambios en la forma de conseguir y entender la seguridad nacional, pero fueron los atentados del 11 de septiembre de 2001, el catalizador que desencadenó los múltiples análisis de los responsables de seguridad y de los pensadores y analistas. Estos provocaron una continua reflexión sobre la forma de entender la seguridad y como consecuencia, qué elementos debía contemplar un documento donde se recogiera la estrategia de seguridad nacional. Paulatinamente, los países más desarrollados han ido diseñando sus estrategias de seguridad nacional, basadas en una concepción transversal de la seguridad, donde se busca el empleo armónico y equilibrado de múltiples capacidades civiles y militares. Esta evolución es la causa principal por la que no hay una definición de estrategia de seguridad nacional que se acomode a la concepción actual.

En esta línea la Estrategia de Seguridad Nacional española de 2013 dice que:²⁷

«El concepto de seguridad ha evolucionado en consonancia con las transformaciones globales, para hacer frente a los crecientes desafíos que presentan las circunstancias del mundo en que vivimos».

Son muy pocos los países que han desarrollado estrategias de seguridad nacional hasta la fecha. Por otro lado este concepto procede de la transformación del concepto de defensa nacional. En ocasiones, de forma errónea, se utilizan como sinónimos defensa y seguridad nacional. Por tanto, se hace necesario trabajar en una definición mejorada de la estrategia de seguridad nacional, formulada a partir del conocimiento actual. Ya solo este objetivo podría ser objeto de un trabajo de investigación único, pero nosotros trataremos de encontrar una definición con la profundización imprescindible en un trabajo científico, para, a partir de aquí, abordar nuestro objetivo principal que no es otro que establecer un método de elaboración y gestión de las estrategias de seguridad nacional.

²⁷ PRESIDENCIA DE GOBIERNO (2013). *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*. Madrid, *Opus cit.*, p. 5.

En esta tarea reconstructiva aspiramos a lograr una definición de seguridad nacional que sea clara, precisa y sencilla, sin términos superfluos ni ambiguos; además, pretendemos que esa definición tenga validez general o global, esto es, que sea aplicable a cualquier país, con independencia de las características de cada uno, y que sea válida para cualquier campo de actuación y disciplina científica, es decir, aceptable en el ámbito doctrinal y jurídico nacional e internacional, sociológico, histórico, militar, político, informativo, etc.

En todo caso como dijo Clausewitz en su ensayo sobre Bülow, «*no debe producirse un conflicto entre el sentido común y la teoría válida, ya que esta se apoya en el sentido común y el genio, o les da significado (...) ¡Pobre del teórico que entre en conflicto con la razón!*».²⁸

El concepto de estrategia. En busca de una definición actualizada

Para poder establecer una definición de «*estrategia de seguridad nacional*», clarificaremos en primer lugar, el concepto de «*estrategia*».

El concepto de estrategia ha evolucionado con la historia, primero estuvo circunscrito al campo de la guerra. Con la excepción de las legiones romanas y su estrategia de «*Pax romana*»,²⁹ basada en la disuasión que ejercían las legiones desplegadas por todos los territorios conquistados para evitar los levantamientos dentro del Imperio romano. Fuera de esta época los ejércitos solo se movilizaban para hacer la guerra cuando era necesario, disolviéndose una vez finalizaba. La estrategia quedaba relegada al ámbito de la guerra. Fue Maquiavelo quien, a comienzos del siglo XVI, ideó una estrategia basada en la existencia de un ejército permanente que garantizara la supervivencia de la República de Florencia. La idea surgió como rechazo a los ejércitos de mercenarios que se agrupaban entorno a los *Condotieri*. Organizó la Milicia Florentina, ejército reclutado entre la población del ámbito rural para la defensa de Florencia. En su libro «*Del Arte de la Guerra*»³⁰ establece las normas de funcionamiento e instrucción de dicho ejército como forma para garantizar la seguridad de la República florentina frente a las amenazas que se cernían frente a los pequeños estados italianos. Esta obra está considerada el primer tratado militar de la Edad Moderna y tuvo gran influencia hasta mediados del siglo XIX. Se trataba

²⁸ PARET, P. (1999). *Génesis de la guerra*, Ensayo introductorio en Clausewitz, *De la guerra*, Madrid: Publicaciones de Defensa, p. 33.

²⁹ Se denomina «*Pax romana*» a un largo periodo de estabilidad dentro de los territorios conquistados por los romanos que abarca desde el año 29 a. C. en que Cesar Augusto declara el fin de las guerras civiles hasta el año 180 en que murió Marco Aurelio.

³⁰ MAQUIAVELO, Nicolás (2009). *Del Arte de la Guerra*, Madrid: Minerva/Biblioteca Nueva.

de la estrategia aplicada al ámbito del Arte Militar, hasta que con el tiempo y siguiendo las teorías clausewitzianas de que la guerra y todo lo militar debían responder y supeditarse a los fines políticos, hizo que la estrategia ampliara su campo de acción a la política.

El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua dice que el vocablo estrategia³¹ «*es el arte de dirigir las operaciones militares*». Y en una segunda acepción indica que «*es un proceso regulable, el conjunto de las reglas que aseguran una decisión óptima en cada momento*». No podemos dar ninguna de las dos acepciones por válida para el ámbito de la seguridad nacional porque una característica esencial de esta estrategia es que persigue objetivos en el medio y largo plazo. Esa perspectiva temporal es consustancial con la estrategia de seguridad nacional, y nos impide establecer con garantías las reglas que verán sus resultados pasado bastante tiempo.

Alonso Baquer busca una definición de «*estrategia*»; una definición que aspira a tener validez práctica:

*«La Estrategia, en el marco de una concepción práctica, no puede ser definida por la determinación de su esencia [...] ni por la determinación de la causa que le da origen».*³²

Por tanto, la solución ha de encontrarse en el análisis fenomenológico de sus características:

*«Tiene que ser definida, bien por el análisis de su contenido, bien por la determinación de las leyes o reglas que resultan válidas en el dominio de su esfera de actuación. La definición de Estrategia se constituye con la reunión de dos clases de enunciados [los] “protocolarios”, fundados directamente en la experiencia e “hipotéticos”, obtenidos por un proceso mental reductivo (...). La Estrategia, primero, describe y explica hechos cumplidos para acabar ofreciendo prescripciones o indicaciones para obrar».*³³

Son numerosas las definiciones de estrategia publicadas. Alonso Baquer cita 29 definiciones³⁴ de diferentes pensadores que mayoritariamente la circunscri-

³¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (1991). *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid: Espasa Calpe, Edición 21, p. 917.

³² ALONSO BAQUER, Miguel (2000). *¿En qué consiste la estrategia?* *Opus cit.*, p. 13.

³³ *Ibidem*, p. 14.

³⁴ *Ibidem*, p. 43.

ben al ámbito militar. También Alonso Baquer aporta la suya propia, que enmarca en el ámbito estrictamente militar:

*«La estrategia es tanto el arte de concebir planes de operaciones, coherentes con los fines legítimos de una comunidad política, como el arte de conducir los ejércitos hacia objetivos decisivos».*³⁵

Esta definición, al limitarla al ámbito militar, ya no es válida para ser aplicada en el campo de la seguridad nacional, que implica los empleos de todas las capacidades del Estado, tanto civiles como militares. Alonso Baquer dice que *«La estrategia media entre el Plan de Guerra, cuya base es esencialmente política y el Plan de Campaña, de base esencialmente técnica»* y esto nos sirve para vislumbrar que la estrategia se sitúa en un nivel intermedio entre la política general y los planes de acción de cada uno de los departamentos y ministerios con capacidades de actuación en el ámbito de la seguridad.

Al igual que la seguridad, el concepto de la estrategia ha sobrepasado el ámbito de lo puramente militar para enmarcarse en la política.

Si tuviéramos que elegir una de las definiciones que a lo largo de la historia se han dado de la estrategia, nos quedaríamos con la de Milksche:

*«Estrategia ha sido siempre el arte de armonizar la acción de sus fuerzas y de sus medios en el espacio y en el tiempo».*³⁶

Pero necesitamos una definición más precisa para el ámbito de la seguridad nacional. Clausewitz nos advierte, en la 2.^a nota con la que cierra el capítulo I de su libro *De la Guerra* que:

*«La teoría de la gran guerra o la llamada Estrategia tienen extraordinarias dificultades y se puede afirmar que muy pocos hombres alcanzan conceptos claros».*³⁷

Andre Beaufre dice: *«la palabra estrategia se sigue empleando con frecuencia, a tuertas o a derechas».*³⁸

³⁵ *Ibidem*, p. 37.

³⁶ MILKSCHÉ Citado por ALONSO BAQUER (2000). *¿En qué consiste la estrategia? Opus cit.*, p. 43.

³⁷ CLAUSEWITZ C. (1978). *De la Guerra*, Madrid: Ediciones Ejército, p. 21.

³⁸ BEAUFRE, General (1980). *Introducción a la Estrategia*, Madrid: Ediciones Ejército, p. 37.

André Beaufre (1902-1975), ilustre tratadista y general francés con una gran experiencia militar, participó en la II Guerra Mundial, en las campañas de Indochina, en la guerra de Argelia y pos-

Todos estos autores nos indican la dificultad para definir la estrategia en el campo de la seguridad nacional, teniendo en cuenta que nos movemos en un campo mucho más amplio que el de la guerra.

El conocimiento histórico de la evolución del concepto de estrategia resulta esencial para llegar a una definición y delimitación clara y actual de este concepto aplicable al ámbito de la seguridad nacional. Clausewitz decía que el análisis de la historia debe quedar en el centro de cualquier estudio avanzado sobre la guerra.³⁹

Liddell Hart, en los años 30 del siglo pasado decía que:

*«El dominio de la gran estrategia es aún en su mayor parte tierra incógnita que aguarda todavía su exploración y explotación».*⁴⁰

La dificultad para comprender el concepto de la estrategia, entorpece su papel de guía y con frecuencia ha sido causa de fracasos. Beaufre escribió que:

*«En la progresión laboriosa de las ciencias humanas, faltan la idea general y el denominador común: la Filosofía y la Estrategia, que son dos disciplinas pasadas de moda y desdeñadas por carecer de una estrategia, hemos sido constantemente incapaces de comprender las maniobras mediante las que trataban de reducirnos y contumazmente, hemos dirigido nuestros esfuerzos hacia callejones sin salida».*⁴¹

La palabra estrategia deriva del término griego «*estrategos*» que significa caudillo o jefe de la fuerza. Está formada con dos raíces: «*stratos*» y «*agein*» que significan ejército y conductor. La Estrategia en su origen era conocida como la ciencia del general. El profesor Coutau-Bégarie⁴² resalta el hecho de que la palabra estrategia y estratagema tengan la misma raíz. Hay que tener en cuenta que

teriormente ocupó puestos de alta responsabilidad en la OTAN y fue jefe del Grupo de Estudios Tácticos Interaliado.

³⁹ PARET, Peter (1999). *La génesis de la guerra. Opus cit.*, p. 30.

⁴⁰ LIDDELL HART, B (1946). *La estrategia de Aproximación Indirecta*, Barcelona: Iberia J. Gil Editores, p. 204.

Liddell Hart, formado en Cambridge, combatió como capitán en la I Guerra Mundial donde fue herido, dedicándose a partir de ese momento a los estudios estratégicos y de historia militar. Colaboró como consejero extraoficial del ministro de la Guerra Hore Belisha en la reorganización de la Defensa Nacional de la Gran Bretaña.

⁴¹ BEAUFRE (1980). *Opus cit.* pp. 38 y 39.

⁴² COUTAU-BÉGARIE Hervé (1999). *Traité de Stratégie*. París: Económica. Bibliotheque Strategie, p. 54.

la estratagema, como ardid de guerra, implica una acción inteligente del general. Así pues, en el contexto de la guerra y del conflicto, la estrategia introduce la acción de la inteligencia. En este sentido, el almirante Álvarez-Arenas equipara la estrategia con el ingenio aplicado a la guerra.⁴³

En China, en el siglo V (a. C.), el arte de la guerra, que no la estrategia, conoce una época dorada. Sun Tzú, elabora el concepto *bing-fa*, que se traduce libremente por estrategia, aunque se trata de algo más amplio, más próximo al arte de la guerra donde no hay normas fijas. Sun Tzú mantiene que todo el arte de la guerra está basado en el engaño. «Una operación militar implica engaño. Aunque seas competente aparenta ser incompetente. Aunque seas efectivo, muéstrate ineficaz».⁴⁴

Durante muchos años el término estrategia estuvo en desuso. Fue el pensador francés Joly de Maizeroy⁴⁵ quien en su libro *Teoría de la Guerra* publicado en 1777, lo retomó con éxito, diciendo:

«La conducción de la guerra es la ciencia del general, lo que los griegos denominaban estrategia, ciencia profunda, vasta, sublime, que encierra a otras muchas pero cuya base fundamental es la táctica».

En la actualidad la estrategia tiene un carácter instrumental que consiste en establecer procesos (modos) para alcanzar determinados fines; lo que implica la asignación de los medios necesarios para lograr el objetivo. Por lo que los componentes o elementos de la estrategia son fines, modos y medios, cuya determinación y manejo implican el ejercicio del poder. Clausewitz en el capítulo 2.º de su Libro II indica que:

*«La labor de la teoría es estudiar la naturaleza de fines y medios. En la táctica los medios son las fuerzas armadas entrenadas para el combate; el fin es la victoria. (...) la retirada del enemigo del campo de batalla es el signo de la victoria».*⁴⁶

⁴³ ÁLVAREZ-ARENAS Y PACHECO, Eliseo (1992). *Haceres de Ingenio*, Madrid: Editorial Naval, p. 365.

⁴⁴ SUN TZÚ (2001). *El Arte de la Guerra*, Madrid: Arca de Sabiduría, p. 21.

⁴⁵ JOLY DE MAIZERROY, Paul Gideon, fue un coronel ilustrado del ejército francés, que establecía una clara diferenciación entre los principios y reglas que se deducen del empleo de las fuerzas en el campo de batalla, la táctica, de aquella otra parte, que corresponde a la genialidad del general. Es esta parte sublime de la guerra, la que Maizeroy considera la estrategia, vocablo que recupera de los tratados militares bizantinos.

⁴⁶ CLAUSEWITZ, Carl von (1999). *Opus cit.*, p. 259.

Al hablar de fines y medios en la estrategia, Clausewitz establece que:

*«El medio primordial de la estrategia es la victoria, es decir, el éxito de la táctica; sus fines son, en última instancia, aquellos propósitos que conducirán directamente a la paz. La aplicación de estos medios para lograr estos fines se verá también afectada por factores que influirán en mayor o menor grado».*⁴⁷

Para encontrar la relación entre fines y medios están los modos y el autor prusiano nos alerta de las dificultades con las que se encontrará el análisis científico para resolverlas esas dificultades en el ámbito de la conducción y de la teoría de la guerra, por lo que aconseja recurrir a la historia militar.

Beaufre, tras indicar que la estrategia no puede ser un feudo de los militares, añade:

*«Por mi parte no veo sino ventajas en ello, porque cuando la estrategia haya perdido su carácter esotérico y especializado, podrá convertirse en lo que son las restantes disciplinas, y en lo que debiera haber sido siempre: un cuerpo de conocimientos acumulativos que se enriquecen en cada generación».*⁴⁸

Como conclusión podemos afirmar que la estrategia deberá encontrar los modos para armonizar fines y medios basándose en el conocimiento y en la experiencia de las lecciones aprendidas de acontecimientos anteriores.

Esta forma de entender la estrategia es la que deberemos aplicar en la estrategia de seguridad nacional.

¿Cuáles son los límites de la estrategia?

El teórico prusiano Von Bülow, en su libro *El espíritu de la guerra moderna*, escrito en 1799 dice:

«El arte de la guerra tiene dos ramas. La Estrategia y la Táctica. La primera es la ciencia de los ejércitos fuera del campo visual; comprende todas las operaciones en la guerra y es parte de la ciencia militar cuyas relaciones se encuadran con la Política

⁴⁷ *Ibidem*, p. 260.

⁴⁸ BEAUFRE (1980), *Opus cit.*, p. 40.

*y la Administración; el estratega es el arquitecto, el albañil, el táctico».*⁴⁹

Von Bülow analiza geoméricamente el campo de batalla y mediante razonamientos inspirados en las leyes de la geometría y de la física, considera que cada bando se debilita en proporción inversa al cuadrado de la distancia que hay entre las posiciones de las fuerzas y las de sus bases y centros de suministros. Para este pensador esto es la táctica.

Parecida diferenciación entre estrategia y táctica es la que plantea Mahan en el ámbito naval, indicando que la línea divisoria entre ambos términos se sitúa en el lugar y el momento en que las fuerzas oponentes llegan al contacto.⁵⁰ Este pensador indica que la táctica no es una ciencia fundada en principios inalterables sino que varían según evolucionan los sistemas de armas. Refiriéndose al combate naval de Aboukir en 1798 entre franceses y la escuadra inglesa, Mahan indica que el almirante Nelson dio el más brillante ejemplo de táctica que puede darse, teniendo en cuenta que táctica es: «*El arte de tomar buenas disposiciones antes de las batallas y durante las mismas*».⁵¹

A este respecto, Liddell Hart⁵² indica que:

«La táctica se desarrolla en el dominio del combate, al que llena por completo. La estrategia no sólo se detiene en el límite del campo de batalla, sino que se propone precisamente reducir el combate a las proporciones más débiles».

En el ámbito militar, entre la estrategia y la táctica hay una zona intermedia de actuación a la que se denomina «*arte operacional*» como transición, que podríamos definir como el arte de ordenar las acciones tácticas para alcanzar o contribuir a la consecución de objetivos estratégicos. El arte operacional en el ámbito militar se define como «*el arte de planear la campaña y conducir las operaciones principales militares con la finalidad de alcanzar los objetivos estratégicos*».⁵³

⁴⁹ VON BÜLOW, Freiherr (1799). *El espíritu de la guerra moderna*, Citado por R. R. Palmer, *Federico el Grande, Guibert, Bulow: de la guerra de dinastías a la guerra nacional en Creadores de la estrategia moderna*. Compilación de Edward Mead Merle. Buenos Aires: Círculo Militar, 1968, pp. 164 y siguientes.

⁵⁰ MAHAN Alfred T. (2007). *La influencia del poder naval en la Historia*, Madrid: Publicaciones de Defensa, p. 79.

⁵¹ *Ibidem*, pp. 80 y 81.

⁵² LIDDELL HART (1946). *Opus cit.*, p. 206.

⁵³ MANDO DE ADIESTRAMIENTO Y DOCTRINA DEL EJÉRCITO DE TIERRA (1998). *Doctrina. Empleo de la Fuerza Terrestre*, Madrid, pp. 3-4.

Extrapolando esta definición al ámbito más amplio de la seguridad podríamos establecer que: arte operacional es el arte que permite planear y conducir el uso de los medios militares y no militares en una zona de operaciones, con el propósito de alcanzar los objetivos estratégicos, mediante su transformación en planes tácticos.

En su definición, Von Bülow establece la frontera superior de la estrategia es la política. Pero es Clausewitz, el que va a enmarcar a la estrategia como un concepto supeditado a la política. En su reflexión sobre las campañas de 1793 y 1794 llegó a la conclusión de que la guerra es un fenómeno político. «*La guerra no es un fenómeno independiente, sino la continuación de la política por medios diferentes*». ⁵⁴

De acuerdo con Clausewitz, ⁵⁵ «*si la guerra pertenece a la política, tomará naturalmente su carácter. Cuando esta política llega a ser grande y poderosa, la guerra toma la misma forma, y esto puede llegar hasta la altura en que la guerra vuelve a tomar su carácter absoluto*». El político debe decidir el uso de la herramienta militar y es quien debe marcar sus límites. El político, en su toma de decisiones, debe tener en cuenta la necesidad de armonizar los objetivos a alcanzar y los medios disponibles para hacer posible y creíble la estrategia. Si las Fuerzas Armadas se olvidan de los objetivos políticos una vez iniciado el conflicto bélico, este se transforma en una actividad de violencia ciega. Si por el contrario, es la política quien ignora las posibilidades estratégicas, se produce una ruptura entre los fines y los medios, que impedirá alcanzar los objetivos políticos y en muchas ocasiones conducirá a un escenario peor que el de partida. Según Clausewitz «*No se ignora que la guerra surge de las relaciones políticas de los gobiernos y de los pueblos*». ⁵⁶

Pero si Clausewitz deja claro que la guerra está dirigida por la política y con ello estableció un axioma que hoy es aceptado por todo el mundo, no es menos cierto que el tratadista prusiano enmarcaba la estrategia en el campo de la guerra. Con estos conceptos se llegó a la Gran Guerra de 1914 a 1918, donde el mariscal Foch ⁵⁷ del lado francés y el general Moltke ⁵⁸ en el alemán, aplicaron estrategias inspiradas en gran medida en las teorías de Clausewitz, con discu-

⁵⁴ PARET (1999). *La génesis de la guerra. Opus cit.* p. 28.

⁵⁵ CLAUSEWITZ (1978). *Opus cit.* p. 716.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 715.

⁵⁷ El mariscal Foch tomó el mando de todas las tropas aliadas en la I Guerra Mundial cuando el prusiano avanzaba hacia París. Se le considera el líder de la victoria aliada.

⁵⁸ El general prusiano Moltke, llamado «el joven», sobrino del famoso fundador del ejército prusiano, fue nombrado Jefe del Estado Mayor y encargado de llevar a cabo el Plan Schlieffen, plan estratégico con el que pretendían enfrentarse a Rusia y a Francia, casi simultáneamente.

tibles resultados para los fines de la guerra y con un número de bajas como la humanidad antes no había conocido.

Castex, en su *Teorías estratégicas* recoge numerosas definiciones de estrategia pero todas ellas hacen alusión al teatro de operaciones. Así por ejemplo indica que para el archiduque Carlos, la estrategia es la ciencia de la guerra, Jomini indica que la estrategia abraza todo lo que pasa sobre el teatro de la guerra, mientras que Thiers nos indica que la estrategia debe concebir el plan de campaña y logra de un vistazo abarcar todo el teatro de la guerra.⁵⁹

El pensador británico Liddell Hart escribió en los años 30 del siglo pasado su libro *La estrategia de aproximación indirecta*⁶⁰ en el que a partir del estudio de una serie de campañas militares se dio cuenta de la superioridad de la aproximación indirecta como principio filosófico, frente a la acción directa que preconizaba Clausewitz. Liddell Hart⁶¹ define la estrategia como:

«El arte de distribuir y hacer actuar los medios militares para alcanzar los fines de la política».

El norteamericano Bernard Brodie define la estrategia como el manejo general de los instrumentos de la guerra para que cumplan su propósito. En el caso de las armas nucleares, Brodie considera que la única estrategia es la de la disuasión, que no debe fallar. Es una estrategia de «no-empleo de las armas»: *«Objetos en descanso pueden hacer un excelente trabajo -si tales objetos son armas nucleares. El trabajo, aunque enorme, puede también ser sutil, de tal forma que no se percibe. Por ello, la eficacia de los objetos en cuestión puede ser negada».*⁶²

El poder destructivo de las armas nucleares había logrado lo que el hombre no había sido capaz a lo largo de la historia: inutilizar las posibles estrategias ante la imposibilidad del uso de la fuerza frente a un adversario dotado de armas nucleares, pues la consecuencia sería la autodestrucción. Esto supondría según Brodie *«el fin de la estrategia como hasta ahora la hemos conocido».*⁶³

En estas definiciones la estrategia ya no se aplica exclusivamente a la guerra. La estrategia se ha salido de su molde original y permite entrever su valor como herramienta a utilizar en tiempo de paz, conservando el concepto clausewiciano de estar al servicio de la política, si bien lo limita al uso de los medios militares.

⁵⁹ CASTEX, Raul (1937). *Théories Stratégiques*, Paris: Société d'Éditions, p. 5, tome I.

⁶⁰ LIDDELL HART (1946). *Opus cit.*, p. 12.

⁶¹ *Ibidem.* p. 23.

⁶² BRODIE, Bernard (1974). *War and Politics*, London: Cassell, p. 376.

⁶³ BRODIE, Bernard (1955). *Strategy hits a dead end*, Vol. 211, October 1955, p. 37.

En este sentido Mahan hizo una reflexión sobre la estrategia como herramienta en tiempos de paz y en tiempos de guerra, diciendo que:

*«Las definiciones que suelen darse de la palabra “estrategia”, limitan su alcance al conjunto de combinaciones militares emprendidas en uno o más campos de acción que pueden o no estar enlazados entre sí, pero que se refieren siempre a escenas de la guerra, actuales o próximas» y añade «Ésta difiere de la estrategia militar en que es tan necesaria en la paz como en la guerra... En la paz puede ganar las más decisivas victorias, ocupando un país mediante compra o tratados y adquiriendo excelentes posiciones que tal vez serían difícilísimas de conquistar por las armas».*⁶⁴

Para Moltke la estrategia es:

*«La adaptación practica de los medios puestos a la disposición del general para lograr el objetivo propuesto».*⁶⁵

Para Liddell Hart, esta definición fija la responsabilidad del mando militar ante el gobierno que la emplea. Otro ilustre pensador como Raymond Aron, también considera que la estrategia es el arte de emplear las fuerzas militares para alcanzar los resultados fijados por la política. Este autor, en su libro *Pensar la guerra*, considera que *«la guerra es un acto de violencia dirigido a doblegar la voluntad del enemigo»*.⁶⁶

Para Aron, la estrategia se define como:

*«La dirección del conjunto de las operaciones militares” en tanto que la diplomacia cabe conceptuada como “la dirección de las relaciones con las otras unidades políticas».*⁶⁷

Sin embargo, para Beaufre estas definiciones le parecen poco adecuadas, puesto que parece que la estrategia se enmarca exclusivamente en el uso de la fuerza. Según este autor, la estrategia no ha de ser una doctrina única, sino un

⁶⁴ MAHAN (2007). *Opus cit.*, pp. 90 y 91.

⁶⁵ MOLTKE, citado por Liddell Hart en su libro *La Estrategia de la aproximación Indirecta*. *Opus cit.*, p. 201.

⁶⁶ ARON, Raymond citado por ALONSO BAQUER en *¿A qué denominamos guerra?*, *Opus cit.* p. 26.

⁶⁷ ARON, Raimond. (1985) *Paz y guerra entre las naciones*, Madrid: Alianza Editorial, p. 46.

método de pensamiento, que permite clasificar y jerarquizar los acontecimientos, para luego escoger los procedimientos más eficaces. La elección de los procedimientos no se limita solamente, en su opinión, a los de índole militar puesto que considera que en la actualidad la guerra es abiertamente total, es decir, que abarca a todos los ámbitos: político, económico, diplomático y militar y por consiguiente, la estrategia debe ser también total y no un patrimonio exclusivo de los militares.

Con la aparición del arma nuclear la estrategia escapa del ámbito militar situando su nivel de decisión en el nivel político. Con el arma nuclear la estrategia de la disuasión adquiere su máximo valor y es el político quien la utiliza, pues tanto la decisión de tener armas nucleares, como la decisión última de emplearlas y de señalar objetivos, son decisiones políticas y no militares.

Collins dice que *«la estrategia ya no es más un arte exclusivo de militares, así como tampoco trata únicamente sobre combates armados»*.⁶⁸

La política interactúa con y sobre la estrategia de forma permanente. Y si bien originalmente la ejecución de la estrategia conservaba una cierta independencia de la política, hoy día con las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones y, concretamente, con los nuevos sistemas de mando y control que permiten el enlace de los escalones más altos a los más bajos, la interrelación política-estrategia, es frecuente e inevitable, aunque no siempre sea deseable esta interferencia de niveles. La estrategia queda delimitada en el campo que existe entre la política y el arte operacional cuyo límite inferior es la táctica. En todo caso se trata de límites poco nítidos.

El almirante francés Castex⁶⁹ nos ofrece un ejemplo muy gráfico:

«La estrategia es, en resumen como el espectro solar. Presenta una zona infrarroja que constituye el campo de la política y una zona ultravioleta que constituye el campo de la táctica. Y, en la misma forma que el espectro solar pasa de las zonas invisibles por gradaciones imperceptibles, la estrategia se reúne con la política y la táctica cambiando gradualmente de tono hasta confundirse con las mismas. La política, la estrategia y la táctica forman, pues, un conjunto bien trabado y, de ninguna manera un tríptico de elementos separados entre sí».

A través de estas definiciones vemos como el término estrategia se escapa de su campo original, la guerra, pasa al campo militar en tiempos de paz y de

⁶⁸ COLLINS, J. (2002). *Military Strategy. Principles, practices and historical perspectives*, Virginia: Dulles Brassey's, Inc., p. 14.

⁶⁹ CASTEX, Raul (1937). *Opus cit.*, p. 10. tomo I.

guerra y se generaliza para abarcar nuevos entornos en los que alcanzar los objetivos políticos. Este es el caso de la estrategia de seguridad nacional.

Es claro que la palabra estrategia ha roto su molde original siendo aplicada fuera de la actividad militar donde nació. Hoy día es de uso frecuente en la política, donde se inscribe la seguridad nacional, o en el mundo empresarial.

¿La estrategia es una ciencia o es un arte?

La palabra ciencia procede del verbo latino *scire*, que significa «saber», por lo tanto etimológicamente ciencia equivale a saber. Sin embargo, no todo el saber puede catalogarse como ciencia. Aristóteles decía que al hombre que desea saber no le basta con la captación de lo externo, ni la lógica vulgar, ya que existen fenómenos que no se captan solo con el nivel perceptivo. Es preciso superar la inmediatez de la certeza sensorial del conocimiento ordinario. Este salto, que no supone una discontinuidad es lo que permite catalogar al conocimiento de científico.⁷⁰

La ciencia⁷¹ es «*el conocimiento cierto de las cosas por sus principios y causas*». Para obtener esos conocimientos de la realidad observable es imprescindible aplicar el método científico. La mayor parte de los conocimientos que han utilizado los estrategas a lo largo de la historia no habían sido sometidos al rigor del método científico, por ello, no es fácil calificar la estrategia como una ciencia por mucho que sobre ella se haya escrito.

Clausewitz escribió: «*El arte es una capacidad desarrollada. Si es la expresión de uno mismo debe tener un propósito, como todo uso de las fuerzas existentes, y para alcanzar este fin es preciso tener medios. Combinar fin y medios es crear. El arte es la capacidad de crear; la teoría del arte enseña esta combinación hasta el extremo que los conceptos pueden hacerlo. Así, se puede decir que la teoría es la representación del arte por medio de los conceptos. Fácilmente podemos ver que esto forma todo el arte, con dos excepciones: el talento, que es fundamental para todo, y la práctica*».⁷²

Como indica Alonso Baquer, «*Clausewitz buscaba una teoría que ayudara al acierto un una actividad y no una filosofía que precisara un conocimiento. La teoría de la guerra será por lo tanto, la teoría de un arte o de una práctica*».⁷³

⁷⁰ BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel (2003). *Las estrategias de seguridad y defensa*. En *Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI*, Madrid: Publicaciones de Defensa, Monografía 67 del CESEDEN, p. 24.

⁷¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (1992). *Diccionario de la lengua española*, *Opus cit.* p. 472.

⁷² PARET, Peter. (1999) *Opus cit.* p. 36.

⁷³ ALONSO BAQUER, Miguel. (2001) *¿A qué denominamos guerra?* Madrid: Publicaciones Defensa, p. 30.

La estrategia ha sido básicamente un arte que se basa en los conocimientos teóricos aprendidos, lo que podríamos llamar el oficio y, por otro lado, juega un papel importante la experiencia, que ayuda a trasladar el conocimiento a cada caso real, sin olvidar, algo fundamental como es el ingenio del estratega. No en vano la estrategia es un instrumento para aplicarlo en el futuro y los acontecimientos del futuro nunca son iguales a los del pasado, considerando que en el diseño de la estrategia hay que tener en cuenta al agente hostil, a quien la sorpresa e incluso el engaño, del que hablaba SunTzú,⁷⁴ le debilita, situándonos en una posición de ventaja.

Como hemos visto en la definición de estrategia que nos aporta Liddell Hart, este también considera a la estrategia como un arte.⁷⁵

También para Beaufre la estrategia es un arte que permite, con independencia de toda técnica, dominar los problemas que conlleva toda confrontación para permitir precisamente emplear las técnicas con la máxima eficacia, definiéndola como «*el arte de la dialéctica de las voluntades que emplean la fuerza para resolver su conflicto*».⁷⁶ En esta definición coincide con Foch, que consideraba que la esencia de la estrategia yacía en el juego abstracto que resulta de la oposición de dos voluntades.

Siguiendo a Beaufre, también podríamos decir que la estrategia es el arte que, siguiendo un método de pensamiento, permite clasificar y jerarquizar los acontecimientos, para luego escoger los procedimientos más eficaces para alcanzar los objetivos establecidos por el nivel superior.

Alonso Baquer dice que «*Estructuralmente hablando, la estrategia es concepción de planes, como quiere Clausewitz y funcionalmente, como quiere Thiers, es conducción de los ejércitos*».⁷⁷ Nosotros preferimos decir que la estrategia diseña, ejecuta y controla, siguiendo un método científico establecido a partir de la Teoría General de Sistemas diseñada por Bertalanffy,⁷⁸ ya que las Fuerzas Armadas constituyen un elemento clave en el sistema de seguridad nacional.

La estrategia es un arte que necesita de un método científico que permita poner en valor el conocimiento teórico, la experiencia y la inteligencia de quienes la desarrollan.

⁷⁴ SUN TZU (2006). *El arte de la guerra*, Madrid: EDAF, 9.ª Edición, p. 33.

⁷⁵ LIDDELL HART, *Opus cit.* p. 203.

⁷⁶ BEAUFRE (1980), *Opus cit.* p. 49.

⁷⁷ ALONSO BAQUER (2000). *¿En qué consiste la Estrategia?* *Opus cit.* p. 26.

⁷⁸ BERTALANFFY, Ludwig von; biólogo austriaco que desarrolló la Teoría General de que permite comprender las estructuras complejas basándose en el análisis de sus componentes y de sus interrelaciones. La desarrolló a partir de una Teoría General de la Biología y fue expuesta por primera vez en un seminario de Charles Morris en la Universidad de Chicago en 1937.

Definición de estrategia

*«La estrategia tiene un valor instrumental, no deja de ser una herramienta al servicio de la política, que define el camino a recorrer para alcanzar los fines u objetivos señalados por la política. Precisamente este carácter instrumental es lo que ha hecho que el término estrategia trascienda el ámbito militar, aplicándose a todas las actividades de la sociedad».*⁷⁹

Teniendo en cuenta que la estrategia es un arte que requiere de un método científico, podemos llegar a definir la estrategia en términos generales como:

Estrategia es el arte de establecer criterios y procedimientos (modos), que mediante el empleo de las capacidades adecuadas (medios) nos permitan alcanzar los objetivos elegidos (fines).

Esta definición nos permitirá seguir avanzando en la búsqueda de una definición de la estrategia de seguridad nacional.

Aproximación al concepto de Seguridad Nacional a partir del de Defensa Nacional

Vicente Garrido indica, con acierto, que *«resulta difícil establecer una definición universal, y sobre todo, libre de adjetivos, de los conceptos de seguridad y defensa»*.⁸⁰

Al analizar las estrategias de seguridad nacional existentes observamos que sus antecedentes son las estrategias de defensa nacional, por eso es conveniente analizar y definir el concepto de defensa nacional.

Con frecuencia, las palabras defensa y seguridad nacional se han utilizado como sinónimos. En todo caso se ha empleado la seguridad nacional como un término más fácilmente asumible por aquellos que inicialmente rechazan el empleo del instrumento militar y de la fuerza como forma de resolver los conflictos, las inestabilidades o incluso las catástrofes naturales.

⁷⁹ BALLESTEROS MARTÍN, M. A. (2008). *Estrategia*. En PEREIRA, J.C. (Coord.) Diccionario de relaciones internacionales y política exterior. Barcelona: Ariel, p. 385.

⁸⁰ GARRIDO REBOLLEDO, Vicente (Coord.) (2007). *Modelo español de seguridad y defensa. Introducción*. Madrid: Publicaciones de Defensa, p. 7.

Obtenido el 5 de julio de 2011 en:

http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/008_MODELO_ESPANOL_DE_SEGURIDAD_Y_DEFENSA.pdf.

Evergisto de Vergara⁸¹ nos dice que:

«Han transcurrido muchos años de gobierno democrático en Latinoamérica, y asombrosamente para el resto del mundo, todavía se discute la diferencia entre las palabras seguridad y defensa. Quizás el factor más importante que afecta al Sistema Interamericano de Seguridades es la casi eterna discusión sobre el significado y el entendimiento común de estas dos palabras, dentro del contexto de la integración de la seguridad hemisférica». Más adelante indica que «Cada estado tiene su propio concepto de los términos seguridad y defensa. Los estudiosos latinoamericanos se ven atrapados en un pantano de ideas, que torna difícil la cooperación en temas regionales».

Aunque no estamos de acuerdo con este autor cuando mantiene que la discusión entre estos conceptos es irrelevante para Europa y Norteamérica, sí es cierto que esto no ha sido un obstáculo para seguir avanzando en la formulación de estrategias de defensa y seguridad colectiva y no lo está siendo para aquellos países que han tomado la decisión de formular su estrategia de seguridad nacional, como es el caso del Reino Unido, Países Bajos o España.

La diferencia entre el concepto de «defensa» y el de «seguridad» es considerable y ello nos obliga a analizarlos.

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española,⁸² en la tercera acepción del vocablo «defensa» dice que esta significa «*amparo, protección, socorro*» y proteger es resguardar a las personas o los bienes de un peligro. Si buscamos en el citado diccionario, seguridad significa «*cualidad de seguro*». Buscando la voz *seguro*, nos encontramos con «*libre y exento de todo peligro daño o riesgo*». En ambas definiciones se echa en falta la palabra «amenaza», considerando que la seguridad también debe ponernos a salvo de la misma, y la defensa debe de protegernos de ella. El diccionario ya esboza la relación entre los términos manejados y la amenaza.

La palabra seguridad tiene un amplio espectro de aplicaciones. Podemos hablar de seguridad vial, seguridad ciudadana, seguridad jurídica, seguridad económica, etc., cuya gestión es responsabilidad de diferentes ministerios.

⁸¹ DE VERGARA, Evergisto (2009). *Las diferencias conceptuales entre Seguridad y Defensa*, Buenos Aires: Instituto de Estudios Estratégicos de Buenos Aires. Obtenido el 6 de abril de 2014 en: <http://www.ieeba.com.ar/colaboraciones2/Las%20diferencias.pdf>.

⁸² REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA (1992). *Opus cit.* pp. 671 y 1857.

Quero Rodiles indica que: «son necesarias diversas fórmulas que proporcionan toda una gama de seguridades adecuadas a los problemas específicos planteados».⁸³

A continuación abordaremos los problemas de seguridad en el ámbito de la protección de los intereses nacionales fuera y dentro de nuestras fronteras, donde se inscriben conceptos como la seguridad nacional, la seguridad colectiva, la seguridad cooperativa, la seguridad global, etc.

Los parámetros para obtener una primera aproximación a la seguridad nacional son: los bienes a proteger, los riesgos o amenazas que pueden afectarlos y el grado de cobertura con el que se les quiere proteger.⁸⁴

Los conceptos de defensa y seguridad son por tanto, muy amplios y podemos aplicarlos a múltiples actividades de los seres humanos e incluso de los animales. En esta investigación nos circunscribiremos al ámbito de las relaciones internacionales.

Empezaremos por clarificar los conceptos de riesgo, peligro y amenaza y sus implicaciones para establecer estrategias de seguridad o de defensa.

La palabra amenaza⁸⁵ proviene del latín *minaciae*, que significa dar a entender con hechos o palabras que se está dispuesto a hacer algún mal a otro. En el ámbito de las relaciones internacionales, es la acción o el agente hostil identificado, con capacidad de decisión para atentar contra los intereses nacionales de uno o varios Estados. Para Quero «*la amenaza es la condición indispensable para centrar todo el problema de la seguridad ya que, no en balde, es la causa que lo desencadena*».⁸⁶ Y sin embargo es imprescindible determinar los intereses nacionales, porque de otro modo difícilmente se pueden conocer los riesgos y amenazas que les pueden llegar a dañar. En no pocas estrategias de seguridad nacional los intereses nacionales se dan por supuestos y eso facilita la aparición de riesgos y amenazas a la seguridad que no estaban previstos, como fue el caso de la crisis financiera y económica que surgió en el año 2008.

La Estrategia Española de Seguridad⁸⁷ indica que «*A los fines de esta Estrategia una amenaza es toda circunstancia o agente que ponga en peligro la seguridad o estabilidad de España*». La existencia de una amenaza o de un peligro exige

⁸³ QUERO RODILES, Felipe (1989). *Introducción a la Teoría de la Seguridad Nacional*. Madrid: Ediciones. Ejército, p. 29.

⁸⁴ *Ibidem*, pp. 31 y 32.

⁸⁵ BALLESTEROS MARTÍN, M. A. (2008). *Amenaza*. En PEREIRA, J.C. (Coord.) *Diccionario de relaciones internacionales y política exterior*, *Opus cit.* p. 33.

⁸⁶ QUERO RODILES, Felipe (1989). *Opus cit.*, p. 27.

⁸⁷ GOBIERNO DE ESPAÑA (2011). *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*. *Opus cit.*, p. 41.

conocer el agente hostil, a diferencia del riesgo, que implica la mera sospecha del peligro o de la amenaza.

La amenaza podría ser definida como la inseguridad causada por un agente hostil con capacidades para dañar a otros que, de forma explícita o implícita, utiliza esa posibilidad como sistema de coacción. Solo frente al peligro o a la amenaza se puede plantear una defensa, ya que esta requiere conocer las características del adversario.⁸⁸ La forma de oponerse a una amenaza es un plan de defensa, mientras que la forma de oponerse a un riesgo es un plan de seguridad.

De acuerdo con los principios de la Carta⁸⁹ de las Naciones Unidas queda prohibida la amenaza o el uso de la fuerza armada contra la independencia política y la integridad territorial de los Estados; por el contrario, se deberá procurar el arreglo pacífico de las controversias.

La Resolución⁹⁰ 3314/1974, de la ONU define el concepto de agresión, haciendo referencia siempre a acciones entre Estados, aunque el apartado g) expresa que también se considera agresión «*El envío por un Estado o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado de tal gravedad que sean equiparables a los actos antes enumerados, o su sustancial participación en dichos actos*».

La cadena estratégica

Entendemos por riesgo aquella hipotética acción que podría llegar a dañar alguno de nuestros intereses nacionales, pero de la que no conocemos con certeza sus características y potencialidades. La Estrategia Española de Seguridad⁹¹ define el riesgo como:

«A los fines de esta Estrategia..., el riesgo es la contingencia o probabilidad de que una amenaza se materialice produciendo un daño».

⁸⁸ BALLESTEROS MARTÍN, M. A. (2008). *Amenaza*. En PEREIRA, J.C. (Coord.) Diccionario de relaciones internacionales y política exterior, *Opus cit.* p. 33.

⁸⁹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. San Francisco: ONU, Artículo 2.4. Obtenido el 22 de junio de 2012 en: <http://www.un.org/es/documents/charter/>.

⁹⁰ La Resolución 3314/1974, de la Organización de Naciones Unidas, en el Artículo 3 de su Anexo Obtenido el 22 de junio de 2012 en: <http://www.un.org/es/documents/sc/index.shtml>.

⁹¹ GOBIERNO DE ESPAÑA (2011). *Estrategia Española de Seguridad*, *opus cit.*, p. 41.

Esta definición no nos parece adecuada ya que hace referencia a un aspecto de la amenaza, la probabilidad de que ocurra y sin embargo, se trata de conceptos diferentes, por lo que nosotros establecemos que:

Riesgo es la inseguridad generada por un agente hostil, cuya capacidad para causar efectos dañinos no está constatada a ciencia cierta, pero se considera bastante posible.

Cuando el riesgo se constata como una realidad objetiva adquiere la condición de peligro, que se conoce en muchos o todos sus aspectos.

Cuando un agente hostil manifiesta de forma explícita o implícita su voluntad de utilizar ese peligro como un instrumento de coacción para lograr un fin, estaremos ante una amenaza.

Discrepamos del concepto de riesgo que establece Sánchez Mateos,⁹² considerándolo la inseguridad ante los posibles efectos dañinos colaterales de las acciones no intencionadas de otros.

La ejecución de la amenaza produce un daño, que es el efecto negativo que tratamos de evitar. A la vista de esta cadena estratégica de términos, debemos concluir que la protección contra todo peligro implica necesariamente la protección contra toda amenaza, que a su vez, inevitablemente, siempre constituirá un peligro.

Para Quero es «*en el juego de las presiones y enfrentamientos en el orden internacional es donde se manifiesta de manera más palmaria la amenaza*».⁹³

El concepto de peligro se emplea en raras ocasiones sustituyéndolo por el de amenaza, como si fueran sinónimos cuando no lo son. Desde la óptica y el conocimiento de este autor, el concepto peligro no puede ser obviado al analizar todo aquello que puede llegar a dañar los intereses nacionales. Por otro lado, es diferente del riesgo cuya existencia es más o menos probable pero no está comprobada o de la amenaza, que es el uso de la capacidad que dispone un agente hostil como elemento de coacción para ejercer una presión, generalmente de carácter político sobre un adversario.

Las catástrofes naturales, hasta que no se inician, constituyen un riesgo que se transforma en un peligro cuando ha comenzado el fenómeno, como por ejemplo un tsunami, un huracán, un incendio forestal, etc.

Durante años, la comunidad internacional sospechó que Irán tenía un programa nuclear que podría utilizarse con fines militares. Se trataba de un riesgo. En 2003 se comprobó la existencia de ese programa de carácter secreto, que trata de enriquecimiento de uranio a niveles que podrían ser la base de una

⁹² SÁNCHEZ MATEOS, Elvira (2002). *La seguridad global en el Mediterráneo*, Barcelona: Revista CIDOB d'Afers Internacionals, núms. 57-58, pp. 7-28.

⁹³ QUERO RODILES, Felipe (1989). *Opus cit.*, p. 31.

bomba nuclear. Si bien Irán dice que el programa solo tiene fines de uso civil, esa tecnología podría servir para obtener la bomba atómica, por lo que estamos ante un peligro. Si Irán utiliza de forma explícita o implícita esta capacidad para presionar política, militar o económicamente a otros países, como por ejemplo Israel, estaríamos ante una amenaza.

Si tomamos como referencia la diferencia entre amenaza y riesgo, la estrategia de defensa nacional es la que se diseña para hacer frente a una amenaza o a un peligro de características más o menos conocidas, mientras que la estrategia de seguridad nacional es la que se diseña para hacer frente no solo a peligros y amenazas sino también a los riesgos cuyas características no son conocidas o no están constatadas sus potencialidades. Esta última tiene un carácter más preventivo.

La escalada de riesgo a peligro para convertirse en amenaza que puede llegar a causar un daño a algún interés nacional, es lo que denominamos «cadena estratégica». ⁹⁴ Tanto la seguridad como la defensa actúan sobre esta cadena estratégica, tratando de evitar la escalada.



Gráfico 2-2

Elaboración propia

En el ámbito de las relaciones internacionales, tanto las estrategias de seguridad como las de defensa pretenden cortar la secuencia que le permite a un agente hostil escalar la cadena estratégica que va desde el riesgo hasta la ame-

⁹⁴ BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel (2003). *Las estrategias de seguridad y defensa*. *Opus cit.*, p. 17.

naza o incluso el daño para lograr su objetivo político. La diferencia radica en que mientras la estrategia de seguridad es capaz de actuar frente a los riesgos, la de defensa solo puede diseñarse frente a peligros o amenazas. Como el grado de incertidumbre es mayor ante los riesgos que ante las amenazas, cuyas principales características normalmente son conocidas, la complejidad de los sistemas de información en las estrategias de seguridad deberá ser mayor que en el caso de las de defensa.

Tener información sobre la escalada, que implica hacer el recorrido desde el riesgo hasta la materialización del daño, resulta imprescindible para poder actuar en el momento oportuno.

La defensa solo se plantea si hay amenaza o peligro, sin embargo la seguridad se diseña contra los riesgos, antes de que alcancen la calificación de peligro o de amenaza y por lo tanto es eficaz frente a los tres: riesgos, peligros y amenazas.

De lo expuesto concluimos que mientras que la defensa es la forma de oponerse a un peligro o a una amenaza, la seguridad es mucho más exigente y más difícil de alcanzar, tiene un carácter más preventivo y más utópico al tratar de mantener fuera de todo riesgo, peligro o amenaza a las personas y bienes objeto de la seguridad. En el ámbito de las relaciones internacionales el objetivo de la seguridad es un mundo estable. La estrategia de seguridad nacional incluye la de defensa nacional.

Por tanto, los conceptos que conforman la cadena estratégica que deben ser contemplados en toda estrategia de seguridad nacional son: riesgo, peligro y amenaza.

Los peligros están asumidos en las amenazas, en lo sucesivo hablaremos de riesgos y amenazas, sin citar expresamente los peligros, aunque sí haciendo referencia implícitamente a toda la cadena estratégica.

«Durante décadas, la seguridad nacional se asimiló a la defensa nacional porque las principales amenazas a la misma eran externas y provenientes de actores estatales. Los escenarios que se contemplaban eran los de una agresión armada, con ejércitos regulares, que marchaban ocupando e invadiendo nuestro suelo o el de nuestros aliados»⁹⁵.

Posteriormente, con el desarrollo de los conflictos civiles de los años 90 y su potencial desestabilizador regional, la seguridad internacional pasó a ser vista como la

⁹⁵ BARDAJÍ, R. Y COSSEIDO, J. I. (2003). *Una estrategia de seguridad nacional española para un mundo turbulento*, Madrid: Grupo GEES, Ponencia presentada en FAES, el 5 de noviembre de 2003.

resultante de lograr la paz y la estabilidad en los Estados fallidos y débiles. En esos momentos la seguridad se hizo depender no tanto del empleo de la fuerza como de la actuación diplomática preventiva o, si se prefiere, de la combinación de elementos económicos, diplomáticos y militares para la prevención y gestión de crisis.

Hay autores que hacen referencia a las diferencias de uso de las capacidades militares según se trate de estrategias de defensa o de seguridad nacional. Hay no pocos Estados, especialmente aquellos que han padecido una dictadura militar, como ocurre en algunos países de Latinoamérica, que no quieren que sus fuerzas armadas actúen en actividades del ámbito interno, es decir que no se conviertan en instrumentos de la política interior de un gobierno. Otras, aceptan que participen en ciertas misiones como protección del medio ambiente, ayuda humanitaria, planes de desarrollo y gestión en catástrofes naturales. En realidad, la resistencia a la participación en misiones dentro de las fronteras, se limita a las de naturaleza policial, aunque en casos extremos se aceptan este tipo de misiones para las fuerzas armadas pero sometidas a importantes restricciones. Las leyes dictadas al efecto pueden ser más o menos restrictivas, según el Estado que se trate.⁹⁶

El límite entre seguridad y defensa no es nítido. Existe una zona difuminada en la que, según las circunstancias y el punto de vista del observador, se puede considerar que las acciones para hacer frente a un riesgo, peligro o amenaza, etc. Deben llevarse a cabo por la defensa nacional o por otro medio distinto, el más idóneo en cada caso, buscando siempre que la seguridad nacional en ningún momento se vea disminuida. El terrorismo internacional, hasta los atentados del 11 de septiembre de 2001, estaba considerado un riesgo objeto de seguridad, sin embargo estos ataques fueron considerados por EE. UU., la OTAN y la UE como un caso de defensa. El Consejo del Atlántico Norte calificó los ataques como un caso contemplado en el artículo 5 del Tratado de Washington.⁹⁷

Definición de Defensa Nacional

Tras la aprobación de la Carta de las Naciones Unidas prohibiendo las guerras, como consecuencia de la repulsa generalizada de la humanidad a las gue-

⁹⁶ DE VERGARA Evergisto (2009). *Opus cit.* p. 15.

⁹⁷ TRATADO DE WASHINGTON (1949). El artículo 5 del Tratado de Washington dice que «Las Partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, ser considerado como un ataque dirigido contra todas ellas, y en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayudar a la Parte o Partes atacadas, adoptando seguidamente, de forma individual y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer la seguridad en la zona del Atlántico Norte».

rras industrializadas de la primera mitad del siglo xx, que acabaron con la vida de millones de seres humanos, las naciones adoptan el término «defensa», para denominar las organizaciones y estructuras militares necesarias para garantizar sus necesidades básicas de seguridad. El concepto «defensa» entendido como actividad global de protección, surge con la expansión del constitucionalismo democrático en Europa.⁹⁸

Además de la defensa nacional de la que no hay una definición única, está la «*defensa civil*» que es el conjunto de disposiciones adoptadas como complemento de la defensa militar para organizar la protección y la voluntad de resistencia de la población de los efectos de una agresión; la «*defensa pasiva*» que es el conjunto de medidas y acciones que tienen por finalidad reducir los efectos de los daños causados por la acción del adversario, sin intención de tomar la iniciativa; la «*defensa colectiva*» que es una forma de defensa establecida entre naciones, como sistema de asistencia recíproca frente a peligros y amenazas compartidos y en la «*defensa común*» que es la que establece una organización internacional o un conjunto de países para proteger sus intereses nacionales, comunes o no, mediante una organización militar única que actúa bajo una entidad política común. Por su parte, la Directiva de Defensa Nacional⁹⁹ 1/2004, establece que «*España promoverá e impulsará una auténtica política europea de seguridad y defensa, respaldará las iniciativas tendentes a alcanzar una defensa común...*».

La defensa nacional es un medio, no el único, que contribuye al logro de la seguridad nacional. Su importancia queda reflejada en el hecho de que el término «defensa» en referencia a la defensa nacional, aparece en cuatro artículos de la Constitución: en su artículo 8.1 dice que corresponde a las Fuerzas Armadas la defensa de la integridad territorial y del ordenamiento constitucional; en su artículo 30.1, que es un derecho y un deber de los españoles defender a España; en el artículo 97, para indicar que la defensa es responsabilidad del Gobierno; y en el artículo 149.1.4., indicando que la defensa es competencia exclusiva del Estado.¹⁰⁰

Quero Rodiles define la defensa nacional como:

«Una actitud general de la nación, resuelta y decidida a llevar adelante su proyecto colectivo en el marco del orden internacional vigente, efectuando para ello cuantas acciones ofensivas y defensivas

⁹⁸ BALLESTEROS MARTÍN, M. A. (2008). *Defensa*. En PEREIRA, J. C. (Coord.) Diccionario de relaciones internacionales y política exterior. *Opus cit.*, pp. 273-275.

⁹⁹ PRESIDENTE DE GOBIERNO (2004). *Directiva de Defensa Nacional de España 1/2004*, Madrid: Presidencia de Gobierno.

¹⁰⁰ CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA aprobada el 6 de diciembre de 1978. Madrid: Tribunal Constitucional, pp. 17, 42, 107 y 161.

*resulten imprescindibles -incluidas las correspondientes a la legítima victoria sobre el agresor- y renunciando expresamente a toda iniciativa avasalladora o de uso injustificado de la fuerza».*¹⁰¹

Para García Arias la defensa nacional es «*una lucha contra todo lo que amenaza desde el exterior o el interior, abiertamente o de manera latente, el espíritu o el alma de la nación*».¹⁰²

La Ley Orgánica de Defensa Nacional 5/2005,¹⁰³ actualmente en vigor no define el concepto de Defensa Nacional. Pero en su artículo 2 indica que:

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

De este artículo deducimos lo incompleto de la definición que establecía la antigua Ley Orgánica 6/1980,¹⁰⁴ al no incluir preservación de la paz y seguridad internacionales. Su artículo 2 decía: «*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, en el marco de lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución*».

También es muy significativo la inclusión en el artículo 2 de la Ley 5/2005,¹⁰⁵ del vocablo «*seguridad internacional*». Todo es fruto de la experiencia de los 18 años transcurridos entre ambas leyes en los que las Fuerzas Armadas es-

¹⁰¹ QUERO RODILES Felipe (1989). *Opus cit.*, p. 50.

¹⁰² GARCÍA ARIAS, Luis (1962). *La guerra moderna y la organización internacional*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, p. 342.

¹⁰³ JEFATURA DEL ESTADO ESPAÑOL (2005). *Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre*. Madrid: BOE núm. 276, p. 37717. Obtenido el 4 de mayo de 2014 en: <http://www.boe.es/boe/dias/2005/11/18/pdfs/A37717-37723.pdf>.

¹⁰⁴ JEFATURA DEL ESTADO ESPAÑOL (1980). *Ley Orgánica 6/1980*, Madrid: BOE 165 reformada por Ley Orgánica 1/1984. Madrid: BOE 6.

¹⁰⁵ JEFATURA DEL ESTADO ESPAÑOL (2005). *Ley Orgánica 5/2005*. *Opus cit.*, p. 37717.

pañolas han participado en 50 operaciones de paz fuera de nuestras fronteras con 100.000 efectivos. Estas operaciones no pueden enmarcarse en el ámbito estricto de la defensa, ya que no fueron a hacer frente a ninguna amenaza, si exceptuamos la operación antiterrorista *Active Endeavour* puesta en marcha por la OTAN a raíz de los atentados del 11S, para evitar el tráfico de armas y terroristas por el Mediterráneo.

La Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005,¹⁰⁶ al indicar que la finalidad de la política de defensa también es la de «*contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España*», incluye desde un punto de vista legislativo todas las operaciones de paz que se llevan a cabo en el exterior dentro de la Defensa Nacional.

Por otro lado, la Constitución Española de 1978 establece en su preámbulo 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».

A esto hay que añadir el hecho de que terminada la Guerra Fría y consolidados los efectos de la globalización, la inseguridad derivada de los riesgos y amenazas que proceden de cualquier parte del planeta, se mezclan con los originarios de nuestro propio territorio, haciendo que los límites entre seguridad interior y exterior cada día sean más difusos, requiriendo respuestas transversales para combatirlos con eficacia.

Sin embargo, estas no son normas universales, por más que haya tendencias muy generalizadas en gran parte del planeta. Las circunstancias particulares de cada país han hecho evolucionar su legislación sobre defensa nacional en diferentes direcciones. Por ejemplo los gobiernos militares de numerosos países iberoamericanos han provocado limitaciones en las misiones que pueden desempeñar las Fuerzas Armadas o por el contrario, cuando los cuerpos policiales se han visto desbordados por amenazas como el crimen organizado o el narcotráfico, han recurrido al empleo de las Fuerzas Armadas como tabla de salvación.

Veamos el caso argentino que en su Ley 23554, de Defensa Nacional¹⁰⁷ establece en su artículo 2 que «*La defensa nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos*

¹⁰⁶ *Ibidem*, artículo 2.

¹⁰⁷ SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN ARGENTINA (1988). *Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional N.º 23.554*. Obtenido el 13 de mayo de 2011 en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>.

que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo». Esta definición no contempla la posibilidad de una operación de paz fuera de sus fronteras. Posteriormente fue redefinida la “*agresión externa*”¹⁰⁸ mediante la reglamentación de esta ley 18 años después mediante el Decreto 727/2006, del 12 de junio de ese año, que dice en su artículo 1 que debe considerarse que estas son las perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s. Por lo tanto, quedan fuera de la jurisdicción militar las amenazas de terrorismo y narcotráfico, aunque puedan originarse en el exterior del país y ser denominadas como «*nuevas amenazas*».

Por su parte, la Ley 24059, de Seguridad Interior¹⁰⁹ en su artículo 2 define como tal a «*la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional*». En su artículo 3 involucra únicamente a las fuerzas policiales y de seguridad, en su artículo 27 cita los elementos militares que pueden apoyar a las operaciones de seguridad interior pero en el artículo 31 cita las restricciones a las que se deben sujetar las Fuerzas Armadas para participar con elementos de combate. No obstante, en el artículo 32, inciso c, niega cualquier preparación previa de las Fuerzas Armadas para esta circunstancia. Asimismo, conforme a la mencionada reglamentación de la Ley de Defensa, Decreto 727/2006,¹¹⁰ en su artículo 3, «*El Sistema de Defensa Nacional no podrá contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento, en la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios, como así tampoco en las actividades relativas a la producción de inteligencia, hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior, conforme la misma aparece delimitada en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior*».

Parece conveniente limitar el uso del término «defensa nacional» a las acciones de precaverse de peligros y amenazas, fundamentalmente de carácter militar, que afecten directa y claramente a la consecución de los intereses y objetivos nacionales. Se excluyen de dicho concepto otros aspectos que sí afectan a la seguridad nacional, pero que no reúnen los requisitos necesarios expuestos para considerarlos objeto de la defensa nacional, como la seguridad interior del país,

¹⁰⁸ DE VERGARA Evergisto, *Las diferencias conceptuales entre Seguridad y Defensa*, Opus cit., p. 9.

¹⁰⁹ SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN ARGENTINA (1992). *Ley 24059, de Seguridad Interior* de 6 de enero de 1992. Obtenido el 14 de mayo de 2011 en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/texact.htm>.

¹¹⁰ SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN ARGENTINA (1988). *Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional N° 23.554, Decreto 727/2006*.

Obtenido el 7 de junio de 2011 en: <http://www.resdal.org/Archivo/decreto-reglamentario-arg.htm>.

los riesgos y peligros procedentes de catástrofes naturales, la inmigración ilegal masiva, las agresiones económicas, etc.

Podríamos definir la defensa nacional como:

«El diseño, desarrollo y ejecución de todas las acciones y fuerzas morales y materiales para oponerse a los peligros y amenazas que se plantean contra los intereses nacionales».

Definición de Seguridad Nacional

Establecidas las bases sobre las que se asienta la seguridad nacional, procede pasar a la definición específica del concepto. A este respecto, Deustua Caravedo dice que:

*«La seguridad, entendida en su dimensión primaria, es ante todo el resultado de una forma de percibir el ambiente. (...) Pero además de constituir, desde esta perspectiva, parte de la sustancia del interés nacional en cuyo ámbito general se inscribe la defensa, la seguridad es también un concepto que implica racionalidad y no sólo percepción. Por naturaleza este concepto es estratégico. Por tanto, requiere de una definición en función de la cual pueda la seguridad desarrollar su dimensión operativa».*¹¹¹

El vocablo «*seguridad nacional*» comenzó a utilizarse en la Universidad de Yale tras la II Guerra Mundial, para incluir aspectos relacionados con la seguridad económica, necesaria para la reconstrucción de los países europeos y Japón, permitiendo a EE. UU. mantener su acceso a los mercados externos y evitar que la industria se estrangulase.¹¹²

Tal vez la definición más antigua de seguridad nacional es la que dio Walter Lippmann: «*Una nación tiene seguridad cuando no tiene que sacrificar sus intereses legítimos para evitar la guerra y es capaz si se los desafía, de mantenerlos recurriendo a la guerra*».¹¹³

¹¹¹ DEUSTUA CARAVEDO, Alejandro (2003). *Elementos de juicio para evaluar la problemática de seguridad y defensa en el Perú y la comunidad internacional*. En PALMA, Hugo y SAN MARTÍN, Alejandro (Coord.) *Seguridad, Defensa y Fuerzas Armadas en el Perú*, Lima (Perú): CEPEI, p. 333.

¹¹² ROOM, Joseph J. (1993). *Definiendo a la Seguridad Nacional*, Nueva York: Council of Foreign Relations Press, p. 2.

¹¹³ LIPPMANN, Walter (1943). *U.S. Foreign Policy. Shield of the Republic*, Boston: Guaranty of Democracy. Pocket, p. 244.

Durante la Guerra Fría predominaba la definición de «seguridad nacional» establecida por George Kennan¹¹⁴ en 1948 que la definía como «*la capacidad continuada de un país para proseguir el desarrollo de su vida interna sin interferencia seria, o amenaza de interferencia, de potencias extranjeras*». Esta concepción «tradicional» de la seguridad, hacía referencia a las relaciones internacionales de forma exclusiva, sin considerar los aspectos que tienen relación con la seguridad interior. Estaba basada en un modelo «realista»¹¹⁵ de la relación internacional y centrada en el Estado, como principal proveedor de la seguridad, de forma que si el Estado estaba seguro, también lo estarían aquellos que viven en él. Así, el Estado protegía principalmente su soberanía, independencia e integridad territorial contra la violencia directa o coerción de otros Estados. La seguridad estaba monopolizada por la disuasión y la defensa, y garantizada por el incremento de la potencia militar y poder económico del Estado que aplicaba una lógica de «equilibrio de poder».¹¹⁶

En contra de este paradigma, el secretario de la Marina de los Estados Unidos, James Forrestal durante una comparecencia ante el Senado dijo:

*«El asunto de la seguridad nacional no es meramente un asunto del Ejército y la Marina. Tenemos que tener en cuenta nuestro potencial entero para la guerra, nuestras minas, industria, recursos humanos, investigación y todas las actividades que son propias de una vida civil normal...».*¹¹⁷

En esta misma línea, la Doctrina para el Empleo de las Fuerzas Terrestres de 2003 dice que «*La seguridad nacional se alcanza con el conjunto de medidas preventivas de disuasión, defensa, control de armamentos y distensión que adopta un gobierno con la finalidad de garantizar los objetivos e intereses nacionales frente a cualquier crisis e inestabilidad y contra todo riesgo potencial, amenaza o*

¹¹⁴ KENNAN, George (1947). Diplomático y analista estadounidense autor de la «*Estrategia de la Contención*» para encerrar geográficamente a la URSS, que expuso como estrategia de seguridad nacional en su telegrama largo en 1946 y su artículo «Mr. X» de 1947.

¹¹⁵ El paradigma realista considera que las relaciones internacionales son una lucha entre Estados por el poder, y la protección de sus intereses. En este paradigma el principal instrumento para proteger los intereses nacionales es el militar.

¹¹⁶ TADJBAKHS, Shahrbanou y CHENOY, Anuradha (2007). *Human Security. Concepts and Implications*, Londres: Routledge, p. 41.

¹¹⁷ Citado por Evergisto de VERGARA (2009) *Definiciones de lo que entiende EEUU, por Seguridad nacional*; Buenos Aires: Instituto de Estudios Estratégicos de Buenos Aires, p. 1.

Obtenido el 6 de julio de 2014 en:

<http://www.ieeba.com.ar/docu/Informe%20Estrategia%20de%20Seguridad%20Nacional%20EEUU.%20Anexo%201.pdf>.

*agresión (...) El concepto de seguridad nacional es más amplio que el de defensa, pues exige un nivel de protección en cualquier circunstancia (...) Además tiene un carácter claramente preventivo contra cualquier riesgo o amenaza., tanto real como potencial».*¹¹⁸

Samuel P. Huntington¹¹⁹ apuntaba que la seguridad nacional tiene por objeto mejorar la seguridad de las instituciones sociales, económicas y políticas contra amenazas procedentes de otros Estados independientes. Para este autor, la política militar es uno de los componentes de la política de seguridad nacional, junto con la política de seguridad interna. Las fuerzas armadas son el instrumento que con más frecuencia se utiliza fuera del territorio nacional.

Juan Sosa Hurtado director del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) en 1994, definía la seguridad nacional como «*aquella situación de vida en la que no existe amenaza alguna a la soberanía ni a la integridad del territorio y sus habitantes; una situación en la que no existe atentado alguno contra el normal ejercicio de la autoridad ni contra el funcionamiento adecuado de las instituciones; y una situación en que tanto las actividades públicas como las privadas, pueden llevarse a cabo sin obstáculos que se opongan al logro de los más altos niveles de paz, libertad, prosperidad cultural, cívica, moral y económica*».¹²⁰

En esta línea de apertura de la definición de seguridad nacional, encontramos muchas entre las que destaca la de John M. Collins, que define la seguridad nacional como «*la protección de la nación contra todo tipo de agresión externa, espionaje, reconocimientos hostiles, sabotajes, molestias y otras influencias enemistosas*».¹²¹

Para Amos Jordan y William Taylor «*La seguridad nacional, sin embargo, tiene un significado más amplio que protección de un daño físico; también implica protección, a través de una variedad de medios, de intereses vitales económicos y políticos cuyas pérdidas pueden amenazar valores fundamentales y la vitalidad del estado*».¹²²

Para Charles Mayer, «*La seguridad nacional se define mejor como la capacidad de controlar esas condiciones externas e internas que la opinión pública de*

¹¹⁸ ESTADO MAYOR DEL EJÉRCITO ESPAÑOL (2003) *Doctrina para el Empleo de las Fuerzas Terrestres D01-001* (2.ª edición), Madrid: Servicio Geográfico del Ejército, p. 2-2.

¹¹⁹ HUNTINGTON, Samuel P. (1964). *El soldado y el Estado*, Buenos Aires: Círculo Militar, p. 15.

¹²⁰ SOSA HURTADO, Juan (1994). *Discurso inaugural apertura Master de Seguridad y Defensa*. Madrid: CESEDEN, p. 8. Obtenido el 12 de junio de 2013 en: [Dialnet-SesionInauguralDelMasterSobreSeguridadYDefensa-4768783.pdf](#).

¹²¹ COLLINS, John M. (1975). *La gran estrategia. Principios y prácticas*. Buenos aires: Círculo Militar, p. 23.

¹²² JORDAN, Amos A. y TAYLOR, William J. (1981). *American National Security: Policy and Process*, Baltimore: The John Hopkins University Press, p. 5.

*una comunidad dada cree necesario para disfrutar su propia determinación, autonomía, prosperidad y bienestar».*¹²³ Joseph J. Romm apunta que «Una amenaza a la seguridad nacional es aquella que puede llegar a degradar la calidad de vida del pueblo, o a limitar al gobierno sus opciones políticas».¹²⁴

El teniente general Fernando de Santiago y Díaz de Mendivil, entiende que: «Seguridad nacional es el estado de vida de una nación en el que no existe amenaza a la soberanía ni a la integridad del territorio; en el que desde e interior no se atenta contra el normal ejercicio de la autoridad ni contra las instituciones, y en el que tanto las actividades públicas como privadas pueden llevarse a cabo sin obstáculos que se opongan hacia más altos niveles de prosperidad».¹²⁵

Esta definición es criticada por Quero Rodiles que la considera exagerada, inviable e innecesaria.¹²⁶ Por su parte, Eduardo Munilla define la seguridad nacional como:

*«Aquella situación de la vida de la nación en la que se encuentra protegida contra las agresiones o amenazas a la soberanía y a la integridad de su territorio y de sus habitantes; una situación de protección ante los atentados contra el normal ejercicio de la autoridad y contra el funcionamiento adecuado de las instituciones; y una situación en la que, tanto las actividades públicas como privadas, pueden llevarse a cabo sin obstáculos para alcanzar los más altos niveles de paz, con libertad y prosperidad en todos los órdenes».*¹²⁷

Para nosotros estas definiciones empezaban a apuntar en la buena dirección, pero no se ajustan a los conceptos actuales de seguridad que abarcan también otros ámbitos como son las relaciones internacionales.

Un país seguro implica que, llegado el caso, es capaz de defenderse de amenazas y peligros. Sin embargo, este concepto de defensa nacional recogido en la normativa española vigente no cubre las misiones que las Fuerzas Armadas han desarrollado en Bosnia, Kosovo, Iraq, Haití, República Democrática del

¹²³ Citado por Evergisto VERGARA, Elaboración de las políticas de defensa, Universidad del Salvador,

Obtenido el 7 de junio de 2014 en: <http://defensayseguridad.usalnet.org/000/taller2.pdf>.

¹²⁴ ROMM, Joseph J., *Opus cit.* p. 3.

¹²⁵ DE SANTIAGO Y DÍAZ DE MENDIVIL, Fernando (1975). *Discurso de clausura del XI Curso Académico de julio de 1975*. El TG de Santiago que era entonces el director del Centro Superior de la Defensa Nacional (CESEDEN).

¹²⁶ QUERO RODILES, Felipe (1989). *Opus cit.*, p. 36.

¹²⁷ MUNILLA GÓMEZ, Eduardo (1984). *Introducción a la estrategia militar española*. Madrid: Publicaciones del EME, p. 3.1.

El general Munilla fue director General de Política de Defensa.

Congo, Líbano, Afganistán, etc. Misiones que hay que encuadrar dentro de la seguridad nacional y no en la defensa nacional. Esta disonancia ya fue puesta de manifiesto en 1993 en el libro titulado *Política de Defensa y Seguridad* que dice: «...a su vez la misma disposición señala que su preparación y organización ha de ser regulada de tal forma que constituya un conjunto armónico que proporcione una efectiva seguridad nacional. Pero dicha normativa no expresa ni define lo que podemos entender por Seguridad Nacional». ¹²⁸

Por otro lado, la seguridad nacional afecta desde el principio a todos los campos de actividad del Estado-nación, mientras que la defensa nacional se opone específicamente a los campos afectados por las agresiones y amenazas contra nuestros intereses. La defensa nacional es por lo tanto parte de la seguridad nacional.

Enrique Fojón opina que en el ámbito de los países occidentales se denomina seguridad nacional «el estado a alcanzar en el que no exista peligro para el desarrollo de los ideales y condiciones de vida deseados por la población de la entidad política, como el modo en que este estado va a alcanzarse y preservarse». ¹²⁹

La consecución de la estrategia de seguridad nacional exige el conocimiento profundo del contexto internacional donde debe actuar la estrategia propia con los medios, tanto morales como materiales, disponibles para conseguir los objetivos marcados por la seguridad nacional, teniendo en cuenta los posibles riesgos potenciales, amenazas o agresiones a afrontar.

La Doctrina de la Fuerza Terrestre española establece que «la política de seguridad se basa en el dialogo, la cooperación y el mantenimiento de una adecuada capacidad de defensa», «lo que se traduce en disponer de unas Fuerzas Armadas capaces de proporcionar disuasión y defensa así como de contribuir a la distensión y al desarme». ¹³⁰

Por su parte, la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 establece que ¹³¹ «la Seguridad Nacional es un servicio público, que debe ser objeto de una política de Estado. Es, por su propia naturaleza, una tarea en la que todos deben estar comprometidos... La Estrategia de Seguridad Nacional constituye la articulación fundamental de la Seguridad Nacional como Política de Estado».

¹²⁸ DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE DEFENSA (1993). *Política de Defensa y Seguridad*, Madrid: Publicaciones de Defensa, p. 31.

¹²⁹ FOJÓN, Enrique (2011). *El inicio de un largo camino. La Estrategia Española de Seguridad*, Madrid: Revista Atenea núm. 29, p. 45.

¹³⁰ ESTADO MAYOR DEL EJÉRCITO ESPAÑOL (2003). *Opus cit.* pp. 2-1.

¹³¹ GOBIERNO ESPAÑOL (2013). *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*, Madrid: Presidencia de Gobierno, p. 7-8. Obtenido el 21 de julio de 2014 en:

http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf.

En la misma línea la Ley 36/2015, de Seguridad Nacional¹³² indica que:

«La Seguridad Nacional se entiende 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».

Las relaciones internacionales actuales se caracterizan por la proliferación de foros de diálogo que intentan evitar las situaciones de crisis o, en todo caso, interrumpir su escalada para no llegar al conflicto bélico. Sin embargo cada día hay más motivos de fricción entre Estados fruto de la globalización. Si históricamente eran normales los enfrentamientos entre vecinos, hoy son frecuentes las situaciones de crisis e incluso los conflictos entre Estados que no comparten fronteras. Cada vez son menos numerosos los problemas fronterizos y son más habituales los conflictos ideológicos, económicos y de poder. En el mundo, actual la mayoría de los conflictos buscan cambios políticos que muchas veces implican el fin del régimen, con la finalidad última de alcanzar un orden internacional estable y también más favorable a los intereses de los vencedores. Tal vez por esto o por la propia naturaleza de los grupos sociales el orden internacional está sometido a una evolución casi permanente.

La Estrategia de Seguridad Nacional del año 2013 define la seguridad nacional como:

*«La acción del Estado dirigida a proteger la libertad 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 el cumplimiento de los compromisos asumidos».*¹³³

Esta definición se circunscribe al ámbito español en la situación actual. Además, la seguridad internacional con frecuencia implica contribuciones, aunque no haya un compromiso previo. Por todo ello creemos que esta definición resulta incompleta y no podemos aceptarla como válida a los propósitos de este libro.

¹³² LEY 36/2015 de 28 de septiembre de 2015, BOE 233, Madrid, 2015, pp. 87106-107.

¹³³ GOBIERNO ESPAÑOL (2013). Estrategia de Seguridad Nacional. *Opus cit.* p. 8.

Llegados a este punto concluimos que la seguridad nacional ha ido ampliando su significado y proponemos una definición actualizada y universal del concepto:

Seguridad nacional es la situación en la que el normal desarrollo de la vida de la nación está protegido contra riesgos, peligros o amenazas exteriores e interiores y permite al país defender sus intereses nacionales, cumplir con sus compromisos internacionales y contribuir a la paz y estabilidad internacional.

Como podemos comprender, la tarea que exige el mantenimiento de una adecuada seguridad nacional, obliga a que la coordinación se realice al máximo nivel, por tanto, la seguridad nacional es competencia del gobierno de la nación y no de un departamento o ministerio y debe tener en cuenta a entes privados como son las empresas, ONG, etc.

Definición de Estrategia de Seguridad Nacional

La herramienta para conseguir la seguridad nacional es la estrategia de seguridad nacional, lo que el general Beaufre llamó «La Estrategia Total» para dirigir, orientar y coordinar todas las energías y fuerzas de la nación. Nuevamente encontramos de forma implícita la necesidad de llevar a cabo una tarea integral. Por su parte, Fojón indica que:

*«Aquellas democracias que las publican, las utilizan como expresión de un compromiso público de los gobernantes con los ciudadanos sobre cómo van a garantizar la supervivencia de la entidad política y la seguridad de la población».*¹³⁴

La estrategia de seguridad nacional trata de alcanzar los objetivos de la política de seguridad. Objetivos que en este ámbito se relacionan con la protección de los intereses nacionales. Se aplica tanto en paz, como en guerra y actúa en un campo que tiene como límite superior la política general y como límite inferior las estrategias departamentales de los gobiernos (estrategia de defensa nacional, de seguridad interior, de política exterior, etc.).

En el caso de España, a partir de los criterios establecidos en la Estrategia Española de Seguridad, el Ministerio de Defensa elaborará la Estrategia de Defensa Nacional y, basándose en esta, el jefe del Estado Mayor de la Defensa, máxima autoridad militar, propondrá la estrategia militar.

¹³⁴ FOJÓN, Enrique, *Opus Cit.* p. 46.

La estrategia de seguridad nacional está interrelacionada con la política exterior, que Calduch define como:

*«Aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional».*¹³⁵

Félix Arteaga nos proporciona una muy buena definición de estrategia de seguridad nacional de carácter eminentemente pragmático:

*«Las estrategias son documentos programáticos que sirven para integrar la respuesta de los Estados a problemas que afectan seriamente al bienestar, seguridad y futuro de las sociedades y poblaciones».*¹³⁶

Este autor nos aclara aún más el concepto de seguridad nacional, indicando que:

*«Sirven para poner en marcha políticas y mecanismos de gestión de crisis en situaciones complejas que se desarrollan en varios niveles locales, nacionales, europeos e internacionales, en las que intervienen administraciones públicas y sectores privados y que precisan decisiones urgentes, por lo que requieren una planificación anticipada, estratégica, de los problemas que pueden presentarse y de las respuestas que deben ofrecerse».*¹³⁷

Conclusiones

Recordemos las conclusiones hasta aquí obtenidas:

1. La estrategia de seguridad nacional deberá encontrar los modos para armonizar fines y medios basándose en el conocimiento y en la experiencia de las lecciones aprendidas de acontecimientos anteriores.

¹³⁵ CALDUCH CERVERA, Rafael (2010). *La política exterior de los Estados*, PEREIRA, J.C. (coord.) *La política Exterior de España. De 1800 hasta hoy*, Barcelona: Planeta; 2.ª Ed., p. 38.

¹³⁶ ARTEAGA, Félix (2011). *Sobre la Estrategia Española de Seguridad*, Notas de actualidad: Q&A del Real Instituto Elcano, 27/06/2011. p. 1. Obtenido el 27 de febrero de 2013 en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/arteaga_estrategia_espanola_seguridad.

¹³⁷ ARTEAGA, Félix (2011). *Sobre la Estrategia Española de Seguridad*, *Opus cit.* p. 1.

2. La estrategia de seguridad nacional tiene su límite superior en la política general del gobierno y su límite inferior en las estrategias departamentales (ministerios) y sectoriales.
3. La estrategia es un arte que necesita de un método científico que permita poner en valor el conocimiento teórico, la experiencia y la inteligencia de quienes la desarrollan.
4. La estrategia de seguridad nacional contemplará los riesgos, los peligros y las amenazas a los intereses nacionales.
5. Riesgo es la inseguridad generada ante los posibles efectos dañinos que podría causar un agente hostil, cuya capacidad de causarlos se percibe como posible pero no está constatada como real a ciencia cierta.
6. Cuando el riesgo se constata como una realidad objetiva adquiere la condición de peligro, que se conoce en muchos o todos sus aspectos.
7. Cuando un agente hostil manifiesta de forma explícita o implícita su voluntad de utilizar ese peligro como un instrumento de coacción para lograr un fin, estaremos ante una amenaza.
8. La defensa nacional es «el diseño, desarrollo y ejecución de todas las acciones y fuerzas morales y materiales para oponerse a los peligros y amenazas que se plantean contra intereses nacionales».
9. La seguridad nacional es la situación en la que el normal desarrollo de la vida de la nación está protegida contra riesgos, peligros, amenazas o daños exteriores e interiores y permite al país cumplir con sus compromisos internacionales de protección.
10. Los conceptos que conforman la cadena estratégica, que deben ser contemplados en toda estrategia de seguridad nacional son: riesgo, peligro y amenaza.
11. Para evitar la escalada de la inseguridad se aplican estrategias de seguridad nacional ante los riesgos y estrategias de defensa nacional ante los peligros o las amenazas. La estrategia de seguridad nacional incluye la de defensa nacional.

A partir de estas conclusiones parciales podemos establecer nuestra definición, de lo que entendemos por estrategia de seguridad nacional:

Estrategia de seguridad nacional es el arte mediante el que la política general dirige, orienta y coordina todas las energías y fuerzas de la nación, para proteger los intereses nacionales contra riesgos, peligros, amenazas exteriores e interiores, a la vez que permite al país cumplir con sus compromisos internacionales.

La estrategia de seguridad nacional necesita de un método científico, que facilite el proceso de diseño y gestión.

Desde la óptica de la teoría general de sistemas y de todo lo expuesto deducimos que los elementos que intervienen directamente en la estrategia de seguridad nacional y que nos ha permitido establecer su definición. Estos elementos son:

- Los intereses nacionales.
- Los riesgos, peligros y las amenazas exteriores e interiores.
- Los objetivos de la estrategia. (Protección de los intereses) (Fines).
- Orientación y coordinación de las fuerzas de la nación. (Modos).
- Las capacidades necesarias para llevar a cabo la estrategia. (Medios).

CAPÍTULO 3

La globalización y la seguridad

En este capítulo veremos cómo la globalización acelera los cambios reduciendo los tiempos de respuesta a las situaciones de crisis, lo que requiere tener estrategias capaces de dar respuestas rápidas. La globalización se basa en la sociedad de la información, que a su vez se ve reforzada por esa globalización, donde la política, la economía, el comercio y la seguridad están inevitablemente interrelacionados entre sí y donde lo que ocurre en un país, con frecuencia afecta a toda su región geopolítica e incluso a todo el planeta.

Hasta la llegada de la globalización solo las grandes potencias tenían una geoestrategia orientada hacia las diferentes regiones del planeta. Hoy todos aquellos países que son potencias medias se ven también obligados a analizar lo que ocurre en casi todo el mundo ya que, las economías de estos países y sus intereses económicos y políticos, están afectados por los acontecimientos en otras partes del mundo. Por esta razón, también los países que podríamos catalogar de potencias medias e incluso de aquellos que siendo pequeños, tengan una economía abierta hacia el exterior, deberían tener estrategias de seguridad nacional, y no solo de defensa nacional.

Todo esto aconseja establecer políticas de seguridad nacional de vocación universalista basadas en un enfoque integral, que requieren el diseño y gestión de estrategias de seguridad tanto de carácter nacional para cada país, como internacional para las organizaciones plurinacionales como la OTAN o la UE.

Este enfoque integral debe realizarse de la mano del análisis multidisciplinar de regiones geopolíticas y no de países aislados, lo que nos permitirá ver las interrelaciones de estabilidad e inestabilidad en las diferentes regiones. El sociólogo

canadiense Marshall McLuhan¹³⁸ anticipó en los años 60 que los avances de los medios de comunicación convertirían al mundo en una «aldea global». Estaba adelantando la nueva etapa de la humanidad que desde hace varias décadas estamos viviendo.

Con cada etapa de la historia, los requisitos de seguridad y defensa han ido variando. Según Peter Drucker,¹³⁹ desde el siglo XIII y cada pocos cientos de años, se viene produciendo en la historia de Occidente una súbita transformación que se completa en pocas décadas y supone una reestructuración de la sociedad: cambia su visión del mundo, sus valores básicos, su estructura política y social, su arte y sus instituciones básicas, sus sistemas de seguridad y defensa, etc. Los países europeos asistieron en el siglo XIII a la primera de estas transformaciones con la creación de la ciudad como centro de la cultura y la actividad. Habría que añadir que en este periodo, la seguridad y la defensa era de la incumbencia de los señores feudales y de los reyes, que organizaban ejércitos para cada guerra y los desmovilizaban una vez terminadas. Son ejércitos para defender los intereses de unos pocos.

Dos siglos más tarde, durante los sesenta años que transcurrieron entre 1455, fecha de la invención por Gutenberg de la imprenta de tipos móviles, y 1517 cuando Lutero inicia la Reforma protestante, tuvo lugar una nueva transformación. En el ámbito de la seguridad se prohíbe que los señores feudales tengan ejército propio, que pasa a ser una capacidad exclusiva del rey. El siguiente periodo se inició en 1789 con la Revolución francesa y la independencia de los EE. UU., y está marcado por la invención de la máquina de vapor de Watt y la publicación de «*La riqueza de las naciones*» de Adam Smith. Esta tercera transformación concluyó, cuarenta años más tarde, en Waterloo, tras el nacimiento del capitalismo, el comunismo y la revolución industrial, a los que hay que añadir los ejércitos nacionales, en los que gran parte de los varones son movilizados para combatir en nombre de los pueblos soberanos y no de los reyes. A partir de ese momento, ya no se trata de defender los intereses de los soberanos sino los de la nación.

En nuestro tiempo, unos doscientos años más tarde, nos encontramos de nuevo en un período de transformación; pero esta vez no se limita a la sociedad y a la historia occidental, sino que esta vez el cambio afecta a la mayor parte de la población mundial. Esta es una de las principales características del cambio al que estamos asistiendo. Según Drucker, la actual transformación pudo surgir tras la Segunda Guerra Mundial, con el advenimiento de Japón a primera gran

¹³⁸ McLUHAN, Marshall (1911-1980) filósofo y autor de la idea de lo que denominó la aldea global que expuso en su libro *Guerra y paz en la Aldea Global* (1968), según la cual la presencia de los medios de comunicación de masas y especialmente de la televisión introduce importantes cambios en la manera de concebir el mundo y de relacionarse los hombres.

¹³⁹ DRUCKER, Peter (1995). *La sociedad poscapitalista*. Barcelona: Apóstrofe, pp. 11-16.

potencia económica no occidental. Pero sobre todo, con la popularización del ordenador y el acceso extensivo a la información. En cualquier caso, todavía nos encontraríamos inmersos en ese período de transformación que, previsiblemente, no se completará hasta final de esta década. Drucker considera que es prácticamente seguro que la nueva sociedad será a la vez no-socialista y poscapitalista y que su recurso primario será el conocimiento.

Esto significa que tendrá que ser una sociedad de organizaciones. El Estado nación pasará a ser una más de las formas de integración política en un sistema en el que competirán y coexistirán las estructuras transnacionales, regionales, de Estado-nación¹⁴⁰ y locales.

*Un Estado, que como dicen Javier Jordán, Pilar del Pozo y Josep Baques: «Está obligado a negociar en cada momento con múltiples variables; que pergeña alianzas con actores privados cuando ello es necesario; que trata de reducir incertidumbre informativa, o la incertidumbre política, con dispares niveles de éxito y que, en última instancia, hace lo posible por neutralizar o como mínimo limitar el papel de aquellos actores cuyas actividades suponen un mayor peligro para la convivencia social».*¹⁴¹

Sin embargo, como indica Rafael Calduch *«la consideración del Estado como expresión centralizada e institucionalizada del poder coactivo de la sociedad suscita no pocas objeciones, ya que implica o presupone la existencia de una sociedad unificada y estable, en la que el conflicto y la contestación social se mantiene de forma marginal, dentro de los límites jurídicos y organizativos sobre los que se fundamenta la propia existencia estatal. Esta premisa que es aceptable cuando nos referimos a unidades estatales, configuradas a partir de sociedades desarrolladas económica y culturalmente, con instituciones políticas y jurídicas maduras y con una tradición histórica de pertenencia a determinadas realidades estatales, no se corresponde, en cambio, con la realidad social que presentan la gran mayoría de los estados que componen el mundo internacional».*¹⁴²

¹⁴⁰ HELD, David (1995). *La democracia y el orden global*. Madrid: Paidós, p. 71.

Estado-nación es el aparato político distinto tanto de los gobernantes como de los gobernados, con suprema jurisdicción sobre un área territorial delimitada, basados en el monopolio del poder coercitivo y dotado de legitimidad como resultado de un nivel mínimo de apoyo de lealtad de sus ciudadanos...

¹⁴¹ JORDÁN, J., POZO, P. y BAQUES, J. (Editores) (2011). *La seguridad más allá del Estado*. Madrid: Plaza y Valdés, p. 8.

¹⁴² CALDUCH CERVERA, Rafael (1991). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Edit. Ediciones Ciencias Sociales, p. 2. Obtenido el 12 de julio de 2013 en:

<http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/lib1cap6.pdf>.

Asociado al actual periodo de transformación que Drucker nos señala, aparecen la globalización, la mundialización y el desarrollo de las nuevas tecnologías, especialmente aquellas que contribuyen a la comunicación y a la información y que afectan profundamente a los conceptos de seguridad y defensa y la forma que tienen los Estados de actuar en estos campos.

En la evolución de las diferentes etapas históricas siempre ha tenido gran importancia el avance tecnológico. Como indica Víctor Martín *«la tecnología, entendida como éxito de la razón humana, contienen la llave del futuro (...) El resultado de la innovación tecnológica en las diferentes épocas históricas ha ido reduciendo sustancialmente el tiempo de cada una de ellas con respecto a las anteriores»*.¹⁴³

El siglo XXI es una época de gran transformación, quizás la de más repercusión en la historia. Esta misma idea la expone Joyanes *«a medida que nos hemos ido acercando al siglo XXI, las personas de los países industrializados comienzan a sentir la sensación de vivir en un mundo que es casi radicalmente diferente de aquel en que nacieron. En poco más de una década -y fundamentalmente los años de la década actual (años noventa)- se han visto cambios culturales, económicos, tecnológicos y políticos en tal escala, que su descripción requiere el uso de la palabra "revolución" (...) Si hay algo que es común a todo este proceso revolucionario es el silencio con que se está produciendo, y, por ello, nos hemos permitido definirla como "Revolución silenciosa de la sociedad"»*.¹⁴⁴

La situación mundial actual comprende la interrelación de un conjunto de procesos políticos, económicos, intelectuales, culturales, demográficos, y ambientales nunca antes visto. La confluencia de estos procesos se hace más aguda por la conectividad del mundo presente, que abarca a todo el planeta y que es producto de la globalización. Cada uno de estos procesos representa una dimensión del orden mundial, aunque hasta ahora ha sido el político el que ha construido el marco referente y legal de la actuación pública y se manifiesta en el sistema internacional de Estados y en las estrategias de seguridad adoptadas por cada nación.

El cambio más significativo se ha producido en el flujo de la información y en la mundialización de la economía, ya que la circulación de capitales no requiere de grandes infraestructuras, sino de las mismas que el tránsito de la información. Peter Drucker¹⁴⁵ dice que *«si la economía mundial es capitalista, es*

¹⁴³ MARTÍN GARCÍA, Víctor (1997). *La edad de la informática. La cibersociedad*. En Informática, Información y Documentación. Documentación social. Revista de Estudios sociales y de sociología aplicada n.º 108, julio-septiembre 1997, p. 11.

¹⁴⁴ JOYANES AGUILAR, Luis (1997). *Cibersociedad. Los retos sociales ante el nuevo mundo digital*. Madrid: Mac Graw Hill, p. 55.

¹⁴⁵ DRUCKER, Peter, *La sociedad poscapitalista*. *Opus cit.*, p. 181.

el capitalismo de la información lo que la domina». A esto hay que añadir lo que dice Joyanes que *«la revolución producida por la información ha tenido también otro pilar clave, el conocimiento (...) La información y el conocimiento están tan unidos que hoy día el referente histórico capital-trabajo ha sido sustituido por información conocimiento».*¹⁴⁶

Coincidimos con Víctor Martín cuando dice que *«la sociedad de la información se apoya en la educación como motor central de la misma y parece que la escuela no sea la institución clave, ya que en la sociedad del saber los conocimientos se adquieren más allá de la edad escolar».*¹⁴⁷ La seguridad nacional en una sociedad de la información también está claramente afectada por la cultura de la seguridad.

Globalización vs mundialización / globalidad

Llegados a este punto conviene establecer las diferencias entre globalización y mundialización para entender cómo afectan a la seguridad. El profesor Antonio Remiro¹⁴⁸ indica que *«mundialización es género y globalización especie».* Mundializar es hacer que algo alcance una dimensión mundial, mientras que la *«globalización es la tendencia de los mercados y las empresas extenderse, alcanzado una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales».*¹⁴⁹ Así *«la globalización es la mundialización desde el punto de vista de la Economía».*

Coincidimos con Remiro cuando describe la mundialización como *«un hecho, un proceso histórico que culminó cuando las relaciones internacionales y el derecho que trata de regularlas alcanzaron un espacio y un tiempo planetarios».*¹⁵⁰ Más adelante, especifica que *«con el paso del tiempo fue consolidándose la idea de la interdependencia o mutua dependencia de los Estados..., lo que ha dado lugar al establecimiento y multiplicación de organizaciones y regímenes internacionales y algunos procesos de integración regional».*

¹⁴⁶ JOYANES AGUILAR, Luis (1997). *Opus cit.*, pp. 1 y 2.

¹⁴⁷ MARTÍN GARCÍA, Víctor (1997). *Opus cit.*, p. 23.

¹⁴⁸ REMIRO BROTONS, Antonio (2010). *Crisis global y respuesta mundial*, Estado, Madrid: Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid 14, Ed. Boletín Oficial del Estado, p. 23.

Obtenido el 15 de junio de 2014 en:

<http://www.uam.es/otros/afduam/pdf/14/crisis%20global%20y%20respuesta%20mundial%20antonio%20remiro%20brotons.pdf>.

¹⁴⁹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA (1992). *Opus cit.*

¹⁵⁰ REMIRO BROTONS. *Opus cit.* pp. 23 y 24.

Por su parte, Beck diferencia la globalización del globalismo, al que considera un discurso ideológico neoliberal que la pretende instrumentalizar.¹⁵¹ Para este autor el *globalismo* es un concepto por el que el mercado mundial desaloja o sustituye al quehacer político; es decir, la ideología del mercado mundial, que reduce la dimensión de la globalización a una sola dimensión, la económica, a la que considera de manera lineal, y pone en entredicho todas las demás, como la globalización ecológica, cultural, política, social, e incluso la militar. Todo ello para destacar el predominio del sistema de mercado mundial.

El núcleo ideológico del globalismo reside en que todo se analiza con la lente de la economía, relegando todo lo demás, incluida la política y la seguridad nacional e internacional, a un segundo plano.

Por el contrario, *globalidad* significa algo diferente. Implica que la tesis de los espacios cerrados es ficticia; vivimos en una sociedad mundial; no hay ningún país ni grupo que pueda vivir al margen de los demás. Es decir, las distintas formas económicas, culturales y políticas no dejan de entremezclarse. Así, *sociedad mundial* significa la totalidad de las relaciones sociales que no están integradas en la política del Estado Nacional, ni están determinadas a través de esta. En la expresión *sociedad mundial*, «mundial» significa, según esto, diferencia, pluralidad, y «sociedad» alude a un estado de no integración, de manera que la sociedad mundial se puede entender como una pluralidad sin unidad.

La *globalidad* nos indica que nada de cuanto ocurra en nuestro planeta podrá ser un suceso localmente delimitado, sino que todos los eventos, éxitos y catástrofes afectarán a todo el mundo. Por su parte, la *globalización* comprende los procesos por los que se desarrolla la globalidad, en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas esferas de poder, de información, de identidad, entre otros. A partir del proceso de *globalidad*, el concepto de *globalización* se puede describir como un proceso que crea vínculos y espacios sociales transnacionales, revalorizando culturas locales y homogeneizando las culturas nacionales.

Es claro que la mundialización de Remiro Brotons equivale a la globalidad de Beck, pero es justo reconocer que el término globalización ha suplantado al de mundialización o globalidad. En el campo de las relaciones internacionales y más concretamente de los múltiples aspectos de seguridad, deberíamos hablar del fenómeno de la globalidad o de la mundialización. Sin embargo el término globalización se ha impuesto hasta el punto que la Estrategia Española de Se-

¹⁵¹ BECK, Ulrich (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós, pp. 34-38.

guridad (EES-2011) habla de las «*disfunciones de la globalización*» (no de globalidad o mundialización), como uno de los potenciadores del riesgo.¹⁵²

El modelo tradicional de Estado nacional solo podrá ser eficiente si asume el proceso de globalidad o mundialización y lo tiene permanentemente en cuenta en los diferentes ámbitos de la política nacional (economía, social, etc.) y por supuesto, y muy especialmente, en el ámbito de la seguridad. Y ello asumiendo una pérdida de soberanía como Estado en beneficio de organizaciones transnacionales que con frecuencia son las que mejor pueden articular las respuestas a los desafíos de la globalización.

El Estado está condicionado por su territorio de soberanía. Ulrich Beck establece que «*El Estado nacional es un Estado territorial, es decir, que basa su poder en su apego a un lugar concreto (en el control de las asociaciones, la aprobación de leyes vinculantes, la defensa de las fronteras, etc.). Por su parte, la sociedad global, que a resultas de la globalización se ha ramificado en muchas dimensiones, y no sólo las económicas, se entremezcla con -y al mismo tiempo relativiza- el Estado nacional, como quiera que existe una multiplicidad –no vinculada a un lugar- de círculos sociales, redes de comunicación, relaciones de mercado y modos de vida que traspasan en todas direcciones las fronteras territoriales del Estado nacional. Esto aparece en todos los pilares de la autoridad nacional- estatal: la fiscalidad, las atribuciones especiales de la policía, la política exterior o la defensa*».¹⁵³

Según Estefanía, la globalización se enmarca, inicialmente, en el ámbito de la economía, con una serie de características, como son: «*La aceleración de los ritmos de apertura económica y de los intercambios de mercancías y servicios; la liberalización de los mercados de capitales, que ha integrado las plazas financieras y las bolsas de valores de todo el mundo; y la revolución de las comunicaciones y de la informática, que ha conectado el tiempo real con el espacio, son los principales factores que han dado lugar a lo que hoy conocemos por globalización que principalmente en términos económicos e informativos, ha conectado mercados, comunidades científicas y opiniones públicas a todo lo largo del planeta*».¹⁵⁴ El aprovechamiento comercial de la globalización llevó a la interpretación de este fenómeno desde una óptica economicista.

Para Mattelart la globalización es propia del marketing, como instrumento de gestión de las actividades económicas. Este sociólogo belga dice que «La idea

¹⁵² GOBIERNO DE ESPAÑA (2011) Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. *Opus cit.*, pp. 33-34.

¹⁵³ BECK, Ulrich (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. *Opus cit.* p. 9. Obtenido el 18 de agosto de 2014 en: http://moodle2.unid.edu.mx/dts_cursos_md/pos/MD/EG/AM/05/globalizacion.pdf.

¹⁵⁴ ESTEFANÍA, Joaquín (1996). *La Nueva Economía. La Globalización*. Madrid: Colección Temas de Debate, p. 14.

de la globalización es propia de los especialistas de marketing y gestión, y resulta ser la estructura básica para interpretar el mundo y el fundamento del nuevo orden mundial que se está gestando». ¹⁵⁵

La globalización es un fenómeno que se ha acelerado en las últimas décadas, hasta el punto de ofrecer la sensación de que estamos ante un proceso incontrolado. Remiro dice que «*la globalización se abre camino con el derrumbamiento del bloque socialista..., y la dislocación del Tercer Mundo, presas del pánico muchos de sus miembros, dispuestos a entregar los estandartes de combate por un Nuevo Orden Económico Internacional a los adalides del bloque liberal y capitalista*». ¹⁵⁶

Pero es en este aspecto donde surgen las discrepancias entre los analistas y pensadores. Un grupo de autores subraya la existencia de una «lógica» dominante, mientras que otro grupo avanza teorías que ponen de manifiesto las complejas y multicausales lógicas de la globalización. Defendiendo la primera postura, Wallerstein, uno de los primeros que escribió sobre el tema, introdujo el concepto de «*sistema mundial*» o «*economía-mundo capitalista*». Establece así que el capitalismo es el verdadero motor de la globalización y, por lo tanto, quien la controla. ¹⁵⁷ Sin embargo, la crisis económica iniciada en 2007, pone en cuestión esta teoría. Por su parte, autores como Robertson ¹⁵⁸ o Lash y Featherstone ¹⁵⁹ señalan que la globalización es un proceso lleno de contradicciones, tanto por sus contenidos como por sus consecuencias. En este sentido, no puede decirse que haya una organización capaz de controlar el proceso globalizador.

Por su parte, otros autores como Rosenau ¹⁶⁰ o Gilpin, ¹⁶¹ destacan la importancia de la globalización tecnológica y subrayan factores y puntos de vista político-militares. Remiro, por su parte, indica que «*hay cinco factores que son decisivos para la globalización: el científico y tecnológico, el ideológico, el económico, el social y el institucional*». ¹⁶²

¹⁵⁵ MATTELART, Armand (2000). *Historia de la utopía planetaria. De la ciudad profética a la sociedad global*. Barcelona: Paidós, p. 65.

¹⁵⁶ REMIRO BROTONS. *Opus cit.* p. 24.

¹⁵⁷ WALLERSTEIN, Immanuel (2011). *Le Capitalisme historique*. Paris: La Découverte Poche / Sciences humaines et sociales n.º355, pp. 40-50.

¹⁵⁸ ROBERTSON, Roland (1992). *Globalization. Social Theory and Global Culture*, Londres: Sage Publications, pp. 8-11.

¹⁵⁹ FEATHERSTONE, M., LASH, S. y ROBERTSON, R. (Editores) (1995). *Global Modernities*. Londres: Sage Publications, pp. 1-24.

¹⁶⁰ ROSENAU, James N. (1990) *Turbulence in World Politics. A theory of change and continuity*. New York: Princeton University Press. pp. 20-35.

¹⁶¹ GILPIN, R. (1987). *The Political Economy of International Relations*. New York: Princeton University Press. pp. 21-24.

¹⁶² REMIRO BROTONS. *Opus cit.* p. 24.

Vivimos en un mundo globalizado donde las naciones derriban sus fronteras económicas y comerciales, donde viajar por razones de trabajo o por turismo se convierte en una actividad más, de forma y manera que los países ven cómo sus intereses se van instalando extramuros de sus fronteras. Por estas razones los riesgos y las amenazas que pueden afectar a los intereses nacionales podrán tener su origen en zonas muy alejadas de los territorios de soberanía. Para actuar en este mundo globalizado es necesario disponer de estrategias con un enfoque integral.

La globalización es un fenómeno que afecta a la seguridad y debemos entenderlo como la mundialización o la globalidad que afecta al campo de la economía, pero también a la política, a la tecnología y sobre todo a la seguridad nacional e internacional.

La influencia de la globalización en la Seguridad Nacional e Internacional

Negroponte prevé que la era digital que sucederá a la sociedad de la información, que ahora se inicia, será más descentralizadora, globalizadora, armonizadora y permisiva. Este cambio tecnológico hacia una mayor digitalización profundizará en la idea de la globalización. La globalización no es un fenómeno pasajero, sino que, por el contrario, la tecnología nos lleva a una mayor implantación y profundización de sus consecuencias.¹⁶³

Los ámbitos donde la globalización está teniendo más impacto son: «*en la abolición de las fronteras, en el aumento de las libertades individuales y a la vez en la reducción de la privacidad (...) En el mundo de la defensa y de la seguridad ciudadana*». ¹⁶⁴ Hernando de Larramendi considera que la globalización derrumba comodidad, rompe esquemas y rutinas, elimina privilegios y aumenta riesgos a las comunidades políticas e instituciones.¹⁶⁵

Con el final de la Guerra Fría desapareció la política de bloques, las fronteras se hicieron más permeables y el desarrollo simultáneo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) potenció el fenómeno de la globalización. Los medios de comunicación y especialmente la televisión muestran imágenes de los conflictos que tienen lugar en regiones alejadas, contribuyendo así a que los ciudadanos de los países más desarrollados tomen conciencia de lo que ocu-

¹⁶³ NEGROPONTE, Nicholas (1995). *El mundo digital*, Barcelona: Ediciones B, pp. 20-28.

¹⁶⁴ JOYANES AGUILAR, Luis (1997). *Opus cit.*, p. 19.

¹⁶⁵ HERNANDO DE LARRAMENDI Y MONTIANO, Ignacio (1995). *Crisis de sociedad. Reflexiones para el siglo XXI*. Madrid: Actas 1995, p. 209.

Hernando de Larramendi fue el empresario artífice del crecimiento y expansión internacional de MAPFRE.

rre en otros lugares de la aldea global. Como indica Joyanes «*las tecnologías de la información y la globalización están contribuyendo a la globalización si se unen estos avances tecnológicos con otros fenómenos tales como la caída del muro de Berlín y del socialismo en la Europa del Este, la terminación de la guerra de Bosnia (...) a los que han contribuido notablemente las tecnologías de la información, se puede decir que se ha acelerado el proceso de globalización de la humanidad*». ¹⁶⁶

Según Lüttecke Barrientos, ¹⁶⁷ «*el avasallador avance de la globalización, ha dado forma a partir del término de la Segunda Guerra Mundial, y en especial durante la última década, a vertiginosos cambios conceptuales en todo orden de cosas. Ello, sin duda, ha dado lugar a nuevas percepciones para enfrentar la problemática de la seguridad y defensa, tanto a nivel de los Estados como a nivel internacional, produciendo una importante corriente de ideas que, en el tiempo, han generado nuevas concepciones relativas al tema*».

El propio secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, en su discurso de 1997 ante la Asamblea General, señalaba que vivimos en una era de reestructuración y «*como en todos los periodos de transición, en la actualidad coexisten, en una tensión inquietante, expresiones muy diferentes de la situación humana: la mundialización se difunde, pero aumenta la fragmentación y la afirmación de diferencias; se amplían las zonas de paz a la vez que se intensifican diversas explosiones de terrible violencia; se está creando una riqueza sin precedentes, pero siguen existiendo grandes zonas de pobreza endémica; la voluntad de los pueblos y sus derechos integrales se celebran y violan al mismo tiempo; la ciencia y la tecnología mejoran la vida humana en tanto que sus efectos secundarios amenazan a los sistemas que sustentan la vida en el planeta*». ¹⁶⁸

De la mano de la globalización, la seguridad internacional adquiere una especial relevancia. La pacificación y estabilización de regiones muy alejadas de nuestras fronteras son responsabilidad de todos y especialmente de los países más favorecidos.

Este panorama ha provocado que los países busquen en la cooperación internacional la forma de luchar contra riesgos y amenazas transnacionales de carácter difuso y que no estén asociadas a la soberanía de otros Estados. La forma más natural de lograr la cooperación internacional en materia de seguridad son las organizaciones supranacionales, capaces de proteger los intereses de sus países miembros, a la vez que contribuyen a la paz y a la estabilidad mundial.

¹⁶⁶ JOYANES AGUILAR, Luis (1997). *Opus cit.*, p. 285.

¹⁶⁷ LÜTTECKE BARRIENTOS, Javier (2004). *La seguridad internacional y su evolución. Los hechos a través de más de medio siglo*, opus cit. p. 9.

¹⁶⁸ ANNAN, Kofi (1997). *Transición renovada. Memoria anual sobre la labor de la Organización*, Nueva York: Naciones Unidas, p. 1.

Con la difusión de noticias que transmiten imágenes de guerras y conflictos violentos surge la necesidad de que la comunidad internacional se involucre en la pacificación de esos conflictos. Nacen así organizaciones que se involucran en los conflictos haciendo lo posible por pacificarlos y reconstruir la paz. Este es el caso de Naciones Unidas (ONU), la Unión Europea (UE), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), que se ven obligadas a intervenir para pacificar y estabilizar zonas tan dispersas como los Balcanes, Oriente Próximo, la República democrática del Congo, Haití, etc.

Remiro indica que¹⁶⁹ «*los Estados democráticos y ciudadanos, deben cooperar en organismos internacionales representativos y eficientes para atajar los abusos de la globalización y someterla a control, pues globalización ha sido también exclusión, segregación, dominación, desigualdad, dependencia, ha fomentado incluso la lucha dentro de las clases proletarias a nivel trasnacional*». Sin duda una de las lecciones que se desprende de la crisis económica iniciada en 2007 es que, en el contexto actual de mundialización, la seguridad nacional de los países está afectada por la globalización financiera y su falta de control.

Desde el punto de vista de la seguridad, ante la globalización caben dos posturas enfrentadas: en primer lugar, están quienes por un lado consideran que el poder de este fenómeno es de tal magnitud, que lo único que se puede hacer es adaptar las estrategias para hacer frente o paliar los efectos de los riesgos y amenazas que encuentran un multiplicador en la globalización. En segundo lugar, están los que consideran que con una buena estrategia de seguridad nacional, este puede ser aprovechado en favor de la seguridad. Este es el caso de los países que son o aspiran a ser potencias mundiales. En el primer caso estarían los países que por su reducido potencial se ven obligados a un menor protagonismo. Sin embargo, la integración en organizaciones internacionales de carácter regional permite tanto a las pequeñas, como a las medianas potencias la posibilidad de aplicar una estrategia de influencia en el mundo.

Para Celestino del Arenal¹⁷⁰ la profunda transformación de la estructura del sistema internacional ha desplazado el centro de gravedad de las relaciones internacionales, de lo diplomático-estratégico a lo económico-científico-técnico; del conflicto Este-Oeste al conflicto Norte-Sur. Se muestra así un sistema mundial profundamente fragmentado, heterogéneo y complejo, y no estructurado o integrado a nivel político. Para Debray la globalización económica y financiera va acompañada en todo el mundo de una tribalización cultural y política: «*Cuando*

¹⁶⁹ REMIRO BROTONS. *Opus cit.*, p. 28.

¹⁷⁰ ARENAL, Celestino del. (1995). *Las Naciones Unidas ante el nuevo escenario mundial. Las Naciones Unidas a los 50 años*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, p. 322.

*perdo mis puntos de referencia tradicionales voy a buscarlos en el pasado. Cuanto más global es el pueblo, técnicamente hablando, más se cierra mentalmente el pueblerino dentro de su barrio».*¹⁷¹ Otras voces ponen el énfasis en los problemas de la «governabilidad global», puesto que las dificultades a las que se enfrenta el mundo contemporáneo no pueden solucionarse dejando todo a merced de las acciones de los Estados individuales, o del funcionamiento del mercado.

Por tanto, la globalización exige la cooperación internacional en campos como la economía, la tecnología y la seguridad nacional e internacional. Esto obliga a un nuevo enfoque de la seguridad nacional muy diferente al de defensa nacional que imperaba hasta el final de la Guerra Fría. Las estrategias de seguridad nacional deben buscar la cooperación internacional con los países con los que se comparten intereses nacionales y ser coherentes con las estrategias de las organizaciones internacionales de las que se es país miembro.

La globalización: potenciadora de riesgos

La Estrategia Española de Seguridad de 2011 indica que *«en nuestras sociedades se dan hoy fenómenos globales que propician la propagación o transformación de las amenazas y riesgos que afrontamos e incrementan nuestra vulnerabilidad»*.¹⁷² Se trata de los potenciadores o multiplicadores de riesgos.

Sería deseable establecer una definición de lo que es un potenciador de riesgo. Luis de la Corte y José María Blanco lo definen como *«cualquier condición o tendencia social de índole transnacional o global cuya presencia o intervención aumente el riesgo de materialización de posibles amenazas a la seguridad, incrementando su alcance o acelere y agrave su impacto»*.¹⁷³

La globalización ofrece oportunidades para el desarrollo de los más desfavorecidos, pero también presenta graves riesgos que implican mayores desequilibrios entre las regiones geopolíticas desarrolladas y las no desarrolladas. Para el premio Nobel de economía 2001, Joseph Stiglitz, la globalización, en términos generales, no está contribuyendo a solucionar los problemas de desigualdad. Es también causa de frustraciones entre los más pobres y puede llegar a generar violencia entre grupos sociales que se consideran agraviados. Este autor nos indica que: *«Para muchos de los pobres de la Tierra no está funcionando. Para*

¹⁷¹ DEBRAY, Regis. (1996). *Guerres fratricides*. Barcelona: Fundació La Caixa, p. 142.

¹⁷² GOBIERNO DE ESPAÑA (2011). Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Madrid: Gobierno de España, p. 33.

¹⁷³ DE LA CORTE IBÁÑEZ, Luis y BLANCO, José María (2014). *Potenciadores de riesgo. Una visión ampliada para un mundo global*. En DE LA CORTE IBÁÑEZ y BLANCO NAVARRO (Coord.). Seguridad nacional, amenazas y respuestas. Madrid: LID Editorial, p. 57.

*buena parte del medio ambiente no funciona. Para la estabilidad de la economía global no funciona. La transición del comunismo a la economía de mercado ha sido gestionada tan mal que -con la excepción de China, Vietnam y unos pocos países del este de Europa- la pobreza ha crecido y los ingresos se han hundido».*¹⁷⁴

Anthony Giddens considera que la privación absoluta no es la que conduce a la protesta, sino la privación relativa: la distancia que hay entre la vida que la gente se ve obligada a llevar y lo que cree que podría lograr de una manera realista. Son las expectativas frustradas las que generan la protesta e incluso la violencia.¹⁷⁵

En la Estrategia de Seguridad Europea podemos leer: «*en gran parte del mundo en desarrollo, la pobreza y la enfermedad causan indecibles sufrimientos y provocan una apremiante sensación de inseguridad. (...) Cuarenta y cinco millones mueren cada año de hambre y malnutrición. (...) En muchos casos el fracaso económico está ligado a problemas políticos y a conflictos violentos*».¹⁷⁶ Podríamos concluir que la seguridad es una condición para el desarrollo y el desarrollo contribuye decisivamente a la seguridad.

El principal problema mundial, por su carácter global y sus efectos sobre millones de seres humanos, es el hambre. Las diferencias de riqueza entre África y Europa lejos de disminuir, aumentan. Mientras que en la última década el PIB de los países occidentales no ha dejado de crecer, en África subsahariana ha descendido en un 3,4%. Mientras que en Europa el crecimiento de población es mínimo, en África se podría duplicar en el año 2050. La conclusión ante estos datos es que las distancias, lejos de disminuir, han ido aumentando ante la pasividad de las sociedades más desarrolladas. Y no podemos olvidar que las desigualdades generan frustración e inestabilidad.¹⁷⁷

En la Estrategia Española de Seguridad 2011 se dedica un capítulo a los potenciadores del riesgo y el primero de ellos es «*las disfunciones de la globalización*», ya que, aunque esta ha tenido y tiene efectos positivos, también tiene su lado negativo.

«La interconexión económica puede facilitar desequilibrios macroeconómicos y crisis sistémicas de rápido contagio (...) España puede verse afectada por circunstancias y hechos gestados en lugares

¹⁷⁴ STIGLITZ, Joseph E. (2002). *El malestar en la globalización*. Madrid: Ed. Taurus, p. 269.

¹⁷⁵ GIDDENS, Anthony (2000). *Sociología*. Madrid: Alianza Editorial, p. 641.

¹⁷⁶ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2003). *Estrategia de Seguridad Europea*, aprobada el 12 de diciembre de 2003 en Bruselas. París: Instituto de Estudios para la Seguridad, pp. 5 y 6.

¹⁷⁷ BALLESTEROS MARTÍN, Miguel (2008). *El ciudadano ante el panorama internacional* (Lección Inaugural en la Solemne Apertura del Curso Académico 2008/2009), Madrid: Universidad Pontificia de Salamanca (Campus de Madrid), pp. 14 y 15.

*muy lejanos (...) al mismo tiempo la capacidad de los Estados para resolver problemas globales es cada vez más limitada».*¹⁷⁸

Por lo tanto, cabe concluir que la globalización también puede potenciar o impulsar los riesgos, y aunque es cierto que ha logrado una cierta expansión de la prosperidad, la distribución de sus beneficios no es homogénea y la pobreza sigue siendo un problema de dimensión global.¹⁷⁹ Y coincidimos con la Estrategia Española de Seguridad cuando indica que «*si peligrosa resulta la globalización sin reglas, más lo sería el proteccionismo y una desglobalización incontrolada*».¹⁸⁰ Añadiendo que «*factores potenciadores como el cambio climático, la pobreza, la desigualdad, los extremismos ideológicos, los desequilibrios demográficos o la generalización del uso nocivo de las nuevas tecnologías, sin ser en sí mismos un riesgo o una amenaza, pueden desencadenarlos o agravarlos*».¹⁸¹

De la Corte y Blanco ofrecen una taxonomía de potenciadores de riesgo inspirándose en el modelo de análisis PESTEL analizando la dimensión política institucional, la económica, la geográfica y ambiental, la sociocultural y la tecnológica.¹⁸²

La globalización: refuerzo de actores no estatales

Desde la Paz de Westfalia en 1648, las relaciones internacionales se basan en la defensa de los intereses nacionales por los únicos actores reconocidos: los Estados. Decía el sociólogo estadounidense Charles Tilly¹⁸³ que «*el Estado es el que hace la guerra y la guerra hace al Estado*».

La evolución histórica de los Estados-nación hasta la generalización de los sistemas democráticos, ha reforzado el papel de los Estados. Para Calame,¹⁸⁴ «*El modelo fundamental de los Estados-Nación es el del acuerdo internacio-*

¹⁷⁸ GOBIERNO DE ESPAÑA (2011). *Opus cit.*, p. 34.

¹⁷⁹ STIGLIZ, Joseph E. (2004). *El malestar de la globalización*, Madrid: Santillana Ediciones Generales, 10.ª edición, pp. 29-30.

¹⁸⁰ GOBIERNO DE ESPAÑA (2011). *Opus cit.*, p. 34.

¹⁸¹ GOBIERNO DE ESPAÑA (2013). Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. *Opus cit.*

¹⁸² DE LA CORTE IBÁÑEZ, Luis y BLANCO, José María (2014). *Opus cit.*, p. 57.

¹⁸³ TILLY, Charles (1990). *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*. Blackwell, EE. UU.: Cambridge, Mass., B, p. 261.

¹⁸⁴ CALAME, Pierre (2008). *Actores no estatales y gobernanza mundial*. Foro por una nueva gobernanza. Artículo de 2 de junio de 2008. Obtenido el 6 de diciembre de 2008 en: <http://www.world-governance.org/spip.php?article264>.

nal sobre objetivos claramente delimitados y de interés común y no el de un abandono de soberanía en beneficio de instancias que trascenderían los intereses nacionales».

Hasta la llegada de la globalización, los Estados eran los únicos protagonistas de la seguridad internacional, pero a partir de ese momento pierden parte de su influencia y es obligado reconsiderar quiénes son los que intervienen en la seguridad. Hoy los actores no estatales y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación ocupan un puesto relevante en ella. La soberanía nacional de cada país se ve mermada en favor de la «soberanía global» en la que el centro de la seguridad es el individuo y sus derechos básicos. Kofi Annan lo denominó «soberanía individual fortalecida por una renovada y ampliamente difundida conciencia de los derechos individuales». ¹⁸⁵ Por otro lado, no faltan quienes piensan que en un mundo globalizado, el Estado es con frecuencia un generador de inseguridad, cuando tienen aspiraciones a ejercer el liderazgo regional o incluso global.

Miguel Requena advierte de que el poder hegemónico de las grandes potencias desaparecerá ya que está cambiando la naturaleza misma del poder «*el poder estatal clásico se irá diluyendo a medida que diferentes redes y coaliciones no estatales vayan cobrando una mayor relevancia e influencia. La hora de los actores no estatales, conectados por redes relativamente amorfas de relaciones múltiples y apoyados en las pasmosas capacidades que les conceden las tecnologías de la comunicación, parece estar próxima, si es que no ha llegado ya*». ¹⁸⁶

La globalización ha supuesto, por tanto, una disminución del protagonismo de los Estados. Para Beck, la globalización es «*el conjunto de procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios. La globalidad resultante es irreversible. Significa también ausencia del Estado mundial; más concretamente, sociedad mundial sin Estado mundial*». ¹⁸⁷

Por otro lado, la globalización ha favorecido la aparición de nuevos actores no estatales como son las grandes empresas multinacionales, que llegan a tener presupuestos mayores que muchos Estados. A su vez sus crisis pueden llegar a desestabilizar los sistemas financieros internacionales. Así mismo, han aparecido grupos terroristas globales, capaces de actuar en cualquier parte del mundo,

¹⁸⁵ ANNAN, Kofi Annan (1999, 18 septiembre). *Two concepts of sovereignty*. New York: The Economist. Obtenido el 31 de septiembre de 2011 en: <http://www.un.org/News/ocssg/stories/kaecon.html>.

¹⁸⁶ REQUENA, Miguel (editor) (2012) Presentación. En Seguridad y conflictos: Una perspectiva multidisciplinar. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, p. 9.

¹⁸⁷ BECK, Ulrich. *Opus cit.*, pp. 27 y 32.

como Al Qaeda o el DAESH. Sin olvidar las ventajas que las organizaciones de crimen organizado han encontrado para llevar a cabo sus actividades delictivas en este mundo con fronteras cada vez más permeables. La globalización favorece el enfrentamiento asimétrico frecuentemente adoptado por los actores no estatales.

Actores no estatales como los anteriormente citados buscan asentarse en territorios de Estados débiles donde puedan llevar a cabo sus actividades. De acuerdo con los informes del Center for Systemic Peace¹⁸⁸ el número de Estados débiles o frágiles ha aumentado en el último quinquenio, en parte por las denominadas primaveras árabes. En todo caso gran parte de los países de África central y Oriente Medio son estados débiles o fallidos, lo que ha sido aprovechado por grupos terroristas y de crimen organizado. Ontiveros y Guillén en su obra «Una nueva época. Los grandes retos del siglo XXI», nos dicen que por primera vez desde la II Guerra Mundial hay más países en el mundo afectados por la fragilidad estatal que países gobernados por dictadores.¹⁸⁹

En la actualidad no hay ninguna potencia capaz de hacer frente por sí sola a las amenazas globales que suponen el terrorismo o la proliferación de armas de destrucción masiva. En este panorama las organizaciones internacionales existentes, o aquellas que se puedan crear, tienen más protagonismo que nunca. Las propias Naciones Unidas son un buen ejemplo de la dinamización que han adquirido con la confluencia del fenómeno de la globalización. Una buena prueba de ello, es que desde la caída del muro de Berlín en 1989 hasta el 31 de diciembre de 2015, el Consejo de Seguridad ha aprobado 1614 resoluciones,¹⁹⁰ mientras que en los 43 años anteriores, tan solo se aprobaron 645 resoluciones.

Con la globalización también han surgido organizaciones supranacionales como la UE, o el G-7. En los últimos años, presionados por la crisis económica mundial ha sido necesario buscar nuevas fórmulas más representativas de la situación internacional, como es el G-20,¹⁹¹ creado en Washington el 15 de noviembre de 2008. En palabras de Joschka Fischer¹⁹² «la globalización ha pro-

¹⁸⁸ CENTER FOR SYSTEMIC PEACE (2014). State Fragility and Warfare in the Global System 2014. Obtenido en agosto de 2014 en: <http://www.systemicpeace.org/warlist/warlist.htm#>.

¹⁸⁹ ONTIVEROS y GUILLEN. (2012). Una nueva época. Los grandes retos del siglo XXI. Barcelona: Galaxia Gutenberg. Citado por Miguel Requena En *Seguridad y conflictos: Una perspectiva multidisciplinar. Opus cit.*, p. 10.

¹⁹⁰ CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2014) *Resoluciones del CS*. Obtenido el 22 de enero de 2013 en: <http://www.un.org/es/documents/sc/>.

¹⁹¹ El G-20 lo conforman los jefes de Estado o de gobierno de 19 países: siete de los países más industrializados (G-7), más Rusia, y 8 países emergentes de regiones no representadas en el G-7, a los que hay que añadir la Unión Europea. El G-20 se reúne regularmente desde 1998 para tratar temas económicos de nivel global.

¹⁹² FISCHER, Joschka (2008, 7 de diciembre). *Europa y el nuevo orden mundial*. Madrid: El País.

vocado un cambio duradero en el reparto de poder y de oportunidades, y ha sentado las bases de un nuevo orden mundial para el siglo XXI». En ellas los Estados están representados y hacen pesar sus intereses, pero con frecuencia ven condicionada su política y su papel internacional por los compromisos adquiridos con anterioridad. Este es el caso de la política económica y monetaria de la UE, que se decide en el ámbito comunitario en detrimento del protagonismo de los Estados miembros.

Las ONG, con un importante papel social a favor de los más desfavorecidos o de la protección de medio ambiente, desempeñan una labor a tener en cuenta en la resolución de la reconstrucción de la paz y en la transmisión de ayudas a las regiones más pobres. Contribuyen así a la estabilización de esas zonas.

La relación entre la globalización y la información

Un factor clave de la globalización es el intercambio de información, que junto a la circulación de personas, bienes y capitales está contribuyendo de forma significativa a una nueva forma de relaciones entre los seres humanos, y en las relaciones transnacionales y de manera muy significativa en la seguridad internacional.

Como indica Joyanes *«el cambio que se avecina se basa en el nuevo recurso económico y cultural, la información (...) La revolución producida por la información ha tenido otro pilar clave el conocimiento»*¹⁹³ Por ejemplo, las movilizaciones que iniciaron las revueltas de las primaveras árabes que fueron capaces de contagiar a numerosos países del Magreb y de Oriente Próximo, dando lugar a cambios de régimen e incluso de conflictos regionales, se iniciaron en las redes sociales y se propagaron a través de las nuevas tecnologías.

Los mensajes a través de la red son una parte esencial del terrorismo global que utiliza Al Qaeda. Sus dirigentes captan adeptos, recaudan fondos, difunden ideas o señalan objetivos. En uno de sus mensajes Al-Zawahiri indicaba en un comunicado: *«Hacemos frente a una alianza de bárbaros (...) la única manera de combatir esa alianza y de derrocar a los regímenes corruptos es a través de dos planes uno a corto y otro a largo plazo. El plan a corto plazo tiene como objetivo los intereses judíos y los de los cruzados. Aquellos que alguna vez agredieron a la nación (islámica) deberían pagarlo tanto en nuestros países como en los suyos»*.¹⁹⁴

¹⁹³ JOYANES AGUILAR, Luis (1997). *Opus cit.*, p. 1.

¹⁹⁴ AL ZAWAHIRI, Aiman (2007, 5 de julio). Video difundido por Al Qaeda y recogido por la prensa El Universal. mx, México. Disponible en : <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/435147.html>.

También el ámbito informativo, tal y como hoy lo concebimos, y considerado como «*la libre circulación de la información es imprescindible para la vida diaria de nuestra sociedad. Las interrupciones o manipulaciones en el ámbito informativo, en el flujo de la información o en el uso ilícito de ésta pueden suponer graves peligros para la seguridad*». ¹⁹⁵ Así lo considera la Estrategia Española de Seguridad 2011.

La información es definitivamente un elemento esencial en el campo de la seguridad cuyo componente psicológico entre la población llega a ser clave. En todo caso el apoyo o a la política de seguridad y defensa de un país puede verse comprometido si no se garantiza un información veraz. La globalización y las nuevas redes obligan a diseñar estrategias de seguridad nacional que tengan en cuenta el ámbito de la generación y circulación de la información.

El fenómeno de las redes sociales tiene un crecimiento exponencial. En el mapa iRedes de 2013 vemos que, la suma de tan solo cuatro de ellas, alcanzarían a ser una población por encima de los 2.700 millones de personas (Facebook 1.060 millones, YouTube 800 millones, Twitter 500 millones y Google más de 343 millones). Si añadimos a estas cuatro redes, las más populares en China (QQ y Sina Weibo), estamos hablando de un total de 3.803 millones de personas. ¹⁹⁶ Las páginas de información en general pueden llegar a constituir un auténtico contrapoder.

Esa masa de internautas que utiliza la red de redes como foro de debate y cinta de transmisión de ideas conforma un actor no estatal de gran importancia en los países democráticos. La red permite la alianza y movilización transfronteriza entre nodos muy distantes, y hace posible la centralización en lo estratégico (fines) y la descentralización en lo táctico (el modo como se logran). Los medios son aquí los protagonistas del conflicto que actúan en red y sobre la red. Son nuevos actores no estatales.

La telefonía móvil también ha facilitado que los ciudadanos aprovechen las nuevas tecnologías para dinamizar la sociedad a golpe de mensaje de texto o de «WhatsApp», con la finalidad de alcanzar cambios políticos. Moisés Naím considera que este fenómeno, lejos de tener carácter transitorio, se está asentando y que «*los mensajes de texto como instrumento de coordinación política se han convertido en un fenómeno mundial (...) Las turbas inteligentes han llegado para quedarse*». ¹⁹⁷

¹⁹⁵ GOBIERNO DE ESPAÑA (2011). *Opus cit.*, p. 43.

¹⁹⁶ PARDO, LOLA (2013, 7 de marzo). ¿Cuántas personas hay en las redes sociales? Madrid: El País. Obtenido el 17 de marzo de 2013 en: <http://blogs.elpais.com/mil-millones-de-vecinos/2013/03/cuantas-personas-hay-en-las-redes-sociales.html>.

¹⁹⁷ NAÍM, Moisés (2008, 7 de diciembre). *Turbas inteligentes*. Madrid: El País.

Un buen ejemplo del importante papel que juega hoy la telefonía móvil lo tenemos en Nepal, cuando su rey: Gyanendra,¹⁹⁸ ante las protestas que se produjeron en 2005, ordenó la suspensión de todos los servicios de telefonía móvil ya que las agrupaciones antimonárquicas estaban usando mensajes de texto para organizar las protestas que terminaron derrocándolo.

El caso más ilustrativo del potencial de la tecnología es el papel que han jugado y siguen jugando las redes sociales e Internet en la llamada «Primavera Árabe». El fenómeno se inició el 17 de diciembre de 2010 en Túnez, cuando un joven llamado Mohamed Bouazizi prendió fuego a su cuerpo como protesta por la decisión de la policía de cerrar su negocio de verduras. Este hecho fue la chispa que dio lugar a una masiva protesta en las principales ciudades tunecinas que se convocó y difundió a través de las redes sociales. Ignacio Cembrero¹⁹⁹ cuenta que Lina Ben Mehenni, profesora de inglés en la Universidad de Túnez y bloguera, recorrió Sidi Bouzid, Kasserine, Regueb, el epicentro de la revolución, ayudando a otros jóvenes a colgar en la red fotografías y videos contextualizados para describir lo que ocurría. Los medios de comunicación e Internet fueron la vía de difusión del proceso revolucionario que pronto traspasó las fronteras tunecinas y se extendió a Egipto, Yemen, Libia, Bahreín, Siria, etc.

Globalización: el papel de las Organizaciones Internacionales

Casi todos los autores, con excepción de los que abogan por el globalismo neoliberal radical, se muestran partidarios de crear nuevos mecanismos de control que sean capaces de poner cierto límite a los excesos del fenómeno de la globalización. La crisis financiera que se inició en verano de 2007 y que degeneró en una crisis económica, que ha afectado profundamente a países europeos como Irlanda, Grecia, Portugal, España, Francia o Italia, ha puesto de manifiesto la necesidad de establecer mecanismos de control supranacionales en los mercados financieros, de forma que impidan que los especuladores puedan dañar la credibilidad y la economía de los países e incluso de organizaciones como la UE. Sin embargo, la regulación no es fácil de implantar fuera de las fronteras de cada país.

¹⁹⁸ CIDOB (2011, 6 de junio). Biografía de Gyanendra Bir Bikram.

El 1 de febrero de 2005 Gyanendra se convirtió en un dictador de hecho con la destitución del Gobierno en pleno, la declaración del estado de emergencia y la asunción de plenos poderes ejecutivos para los siguientes tres años. Las líneas telefónicas y las conexiones de Internet fueron cortadas, y el aeropuerto internacional cerrado. Obtenido el 13 de julio de 2013 en:

http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/asia/nepal/gyanendra_bir_bikram.

¹⁹⁹ CEMBREROS, Ignacio, (2011, 12 de agosto). *Entrevista a Lina Ben Mehenni. Blogera tunecina*. Madrid: El País.

En el campo de la seguridad internacional, la historia nos muestra que a pesar de los muchos cambios que han ido conformando los Estados actuales, estos no renuncian al uso de la fuerza como instrumento de política exterior. El Libro Blanco de la Defensa de España del año 2000 indica que ninguno de los procesos que hemos tratado hace pensar que el uso de la fuerza, razón de ser de los ejércitos, perderá vigor; sin embargo, cada vez más, los ejércitos se convertirán en «*privilegiados agentes de la acción exterior*».²⁰⁰ Pero se tratará de agentes que requerirán la cooperación política, militar, económica y logística de otros países. La forma de encontrar esa colaboración, es en el seno de las organizaciones internacionales regionales como la OTAN, la UE o la Unión Africana (UA). Pues a pesar de la pérdida de protagonismo de los Estados, estos siguen siendo una pieza clave de las relaciones internacionales. Hoy día son los únicos interlocutores válidos en las organizaciones internacionales como es el caso de la ONU, donde su secretario general Kofi Annan recordaba que «*los Estados soberanos tienen que obedecer ciertas reglas morales generales (...) Los Estados son mayoritariamente considerados instrumentos al servicio de su pueblo y no al contrario*».²⁰¹

Arturo Alfonso Meiriño nos indica que «*asistimos a lo que podríamos llamar la “globalización” de los asuntos de defensa que va más allá de los aspectos puramente operativos asociados a la participación de las Fuerzas Armadas en las coaliciones y fuerzas expedicionarias multinacionales (...) Esta “globalización” afecta, como antes citábamos, por un lado a la planificación de las capacidades militares que cada país necesita para poder defender sus intereses nacionales o hacer frente a sus compromisos internacionales; por otro, a los aspectos del mercado a ellas asociado; y por último, y no por ello menos importante, a las estructuras y estrategias de inversión de las industrias que las suministran*».²⁰² La compleja industria de la seguridad y la defensa requiere un proceso de integración internacional. En la evolución de la industria de defensa existen dos claros condicionantes: las demandas estratégicas y la situación económica. Ambas tienen en común un mismo factor catalizador que de forma continuada, marcarán su desarrollo: las nuevas tecnologías. El resultado ha sido un rápido proceso de

²⁰⁰ PRESIDENCIA DE GOBIERNO (2000). *Libro Blanco de la Defensa (presentación)*. Madrid: Centro Publicaciones Ministerio de Defensa, p. 11.

²⁰¹ Kofi ANNAN (2001). *Discurso de apertura de la 54.ª Asamblea General de Naciones Unidas* Nueva York: ONU. Discurso de mayo de 2001.

²⁰² ALFONSO MEIRIÑO, Arturo (2015). La globalización de los asuntos de defensa: capacidades militares, mercado e industria, capítulo 4 del Cuaderno de Estrategia 175. La industria Española de Defensa: Riqueza, tecnología y Seguridad, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid: Publicaciones Defensa, p. 146

Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_175.pdf.

concentración y fusión de empresas que puede resumirse en la frase del director de la revista *Jane's*, Paul Jackson: «*fusionarse o morir*».

Las nuevas exigencias para la competitividad de la industria europea son la integración y la cooperación, la búsqueda de nichos de excelencia y redes de distribución de actividades y mercados. El Consejo Europeo, celebrado el 19 y 20 de diciembre de 2013, acordó mejorar la efectividad, la visibilidad y el impacto de la PCSD, para lo que es imprescindible el desarrollo de capacidades mediante la cooperación entre los países miembros y por último la creación de un verdadero mercado europeo de defensa (EDEM). Europa reacciona así, aunque con retraso respecto a los EE. UU., a las demandas de la globalización.

Huntington²⁰³ y Samie Amin,²⁰⁴ entre otros autores, consideran que la globalización aconseja que las organizaciones internacionales sean el centro de las relaciones entre Estados agrupándose según sus concepciones ideológicas. En cambio otros, como Schlessinger,²⁰⁵ pronostican la decadencia de estas organizaciones por su inutilidad frente a procesos de renacionalización. Sin embargo, la lógica indica que los procesos de integración económica y la libertad de mercados conducen a integraciones políticas de carácter regional.

Cada país debe considerar su pertenencia a las organizaciones regionales o globales teniendo en cuenta sus intereses nacionales como una forma de preservar sus intereses en un mundo globalizado.

Algunas conclusiones sobre la globalización y la seguridad

La desaparición de los bloques y la aparición de las nuevas tecnologías han dado paso a la globalización de la economía, de la política y del conocimiento. Esto ha desplazado los intereses nacionales más allá de las fronteras nacionales, de forma que en el análisis de los espacios geopolíticos de interés para un país como España, hay que atender a aquellas regiones geopolíticas donde nuestras empresas tienen intereses económicos y el lugar de procedencia de los recursos necesarios para mantener nuestra forma de vida, como son el petróleo o el gas.

Los riesgos de inestabilidad no se circunscriben a un territorio nacional, sino que el fenómeno de la globalización los expande traspasando las fronteras y los extiende a toda la región geopolítica. Esto nos lleva a proponer estrate-

²⁰³ HUNTINGTON, Samuel (1993). «*If not Civilizations, what?*». New York: Revista Foreign Affairs, noviembre-diciembre de 1993, p. 191.

²⁰⁴ AMIN, Samir: *El Capitalismo en la era de la Globalización*. Barcelona: Editorial Paidós, 1999.

²⁰⁵ SCHLESSINGER, Arthur (1997). *¿Tiene Futuro la Democracia?* Madrid: Revista Política Exterior n.º 60, noviembre-diciembre de 1997, p. 137.

gias de seguridad que estudien y hagan un seguimiento de aquellas regiones geopolíticas cuya inestabilidad pueda afectar a los intereses nacionales o donde, por razones de compromisos internacionales, las naciones puedan tener que implicarse.

La globalización se caracteriza por la permanencia y la aceleración del «cambio», que está presente en todas las facetas de la seguridad, así como por la necesaria rapidez en la toma de decisiones. Disponer de una estrategia de seguridad puede evitar que estas decisiones de corto plazo nos aparten del camino hacia los objetivos finales.

En todo caso, los Estados siguen siendo las instituciones claves para establecer las estrategias que contribuyan tanto a la seguridad nacional como a la internacional, ya que son quienes disponen de medios, legalidad y capacidad de decisión.

Para diseñar una estrategia de seguridad nacional en un mundo globalizado como el que vivimos, es imprescindible realizar un análisis del panorama internacional donde se sitúan los intereses nacionales y de dónde proceden los riesgos y las amenazas para lo que hay que establecer las correlaciones siguientes:

- De poder e influencia y solidaridad;
- De relaciones políticas y económicas;
- De política interior y exterior;
- De dimensión territorial y funcional, plasmada en su geopolítica.

Es preciso determinar cuáles son las áreas geopolíticas que requieren un análisis y seguimiento, con estimaciones de inteligencia sobre los factores de estabilidad e inestabilidad que pueden afectar a los intereses nacionales, bien por estar situadas en estas ellas o por ser el origen de los riesgos y/o amenazas que pueden dañarlos. Las estimaciones de inteligencia acerca de los factores de estabilidad e inestabilidad son esenciales para detectar a tiempo la escalada de los riesgos y amenazas que pueden dañar los intereses nacionales.

Toda estrategia de seguridad nacional que se elabore hoy día debe tener en cuenta el papel que pueden desempeñar los actores no estatales.

La globalización ha dado lugar a diferentes tipos de seguridad en función de los fines que persiguen y del ámbito en el que actúan.

La globalización obliga a elegir entre tres posibilidades:

- a. Diseñar una estrategia de seguridad nacional que tenga en cuenta los efectos de la globalización sobre los riesgos y amenazas.
- b. Diseñar estrategias de seguridad nacional que traten de influir sobre el fenómeno de la globalización.

- c. Intégrese en organizaciones regionales cuyas estrategias de seguridad permitan influir en la globalización.

De acuerdo con todo lo dicho, la globalización lleva a dar respuesta a los desafíos de seguridad y no solo de defensa. Por lo tanto, las estrategias de seguridad nacional han de ser capaces de hacer frente a los riesgos y amenazas que se ven favorecidos por la globalización, mediante una respuesta integrada de todos los instrumentos del Estado y de las organizaciones internacionales. Todo esto nos permite concluir que la globalización conduce al establecimiento de estrategias de seguridad integral como la mejor forma de hacer frente a los cambiantes riesgos y amenazas.

CAPÍTULO 4

Taxonomía de la seguridad

Analicemos los diferentes tipos de seguridad existentes que tienen relación directa con la seguridad nacional, como paso imprescindible para establecer la metodología y los organismos e instituciones que deben participar en la elaboración de la estrategia de seguridad nacional.

La decisión de los tipos de seguridad a los que el país debe atender y su prioridad es una decisión previa a la elaboración de la estrategia y debe ser una decisión de gobierno.

La estrategia de seguridad nacional se estructura en torno a la protección de los intereses nacionales, pero la selección de las diferentes seguridades condiciona la estrategia y su enfoque. Por ello es imprescindible tener claro cuáles son los tipos de seguridad que afectarán a la metodología seguida en la elaboración de la estrategia de seguridad nacional.

Vicente Garrido argumenta que: «frente al concepto clásico de seguridad, en su vertiente estrictamente estratégico-militar, se han abierto paso los términos seguridad política, seguridad económica, seguridad social, o los más recientes de seguridad humana, seguridad migratoria, seguridad medioambiental, seguridad energética, seguridad alimenticia y así hasta un sin fin de calificativos».²⁰⁶ Para los efectos de este libro solo nos interesan aquellos conceptos que se enmarcan en las relaciones internacionales y que pueden condicionar la metodología de elaboración de las estrategias de seguridad nacional.

Tradicionalmente, se ha concebido la seguridad nacional como el elemento garante de la identidad y supervivencia nacionales o, dicho de otra forma,

²⁰⁶ GARRIDO REBOLLEDO, Vicente (Coord.) (2007). Modelo Español de Seguridad y Defensa. Introducción. *Opus cit.*, p. 7.

de su independencia e integridad. El concepto ha ido ampliándose, hasta el punto de incluir en la actualidad un mayor número de riesgos y amenazas, entre los que figuran los desastres naturales. Todo ello en función de la apreciación que el conjunto de la población hace de su dimensión. Según Lüttecke:²⁰⁷

«Dentro de la realidad contemporánea y en el contexto del problema que nos ocupa, la seguridad (y también la defensa) por ser parte indisoluble de los intereses nacionales y de la función social de un Estado, ha adquirido una dinámica tal que las concepciones para su desarrollo y generación están pasando invariablemente por la observación, en primera instancia, del enfoque que de ella tenga el propio Estado, y en segunda, por las doctrinas, tendencias o pautas que rigen el sistema internacional (...) La “asociación” de Estados en la Organización de Naciones Unidas produjo reglas y procedimientos que comenzaron a delinear los usos y costumbres de sus miembros, en cuanto a política internacional y, particularmente, en temas relativos a seguridad y defensa».

Los últimos años de la Guerra Fría propiciaron una redefinición del concepto de seguridad que ha ido incluyendo amenazas y riesgos más allá de lo estrictamente militar. La degradación medioambiental, la escasez de recursos, la propagación de las enfermedades, la superpoblación, los movimientos masivos de refugiados, el nacionalismo, el terrorismo y las catástrofes nucleares.²⁰⁸ Son asuntos que se abordan hoy desde la seguridad. A esto habría que añadir la reactivación de los conflictos étnicos religiosos, el aumento de los movimientos migratorios masivos no controlados y, sobre todo, la aparición del terrorismo global, y del crimen organizado han dado lugar a un panorama de criminalidad organizada²⁰⁹ que ha provocado cambios en las fronteras de los mapas de Europa, Asia y África.

²⁰⁷ LÜTTECKE BARRIENTOS, Javier (2004). *La seguridad internacional y su evolución. Los hechos a través de más de medio siglo*, pp. 1 y 2. Obtenido el 13 de septiembre de 2013 en: <http://www.revistamarina.cl/revismar/revistas/2004/3/luttecke.pdf>.

²⁰⁸ PARIS, Roland (2001). *Human Security: Paradigm Shift or Hot Air*, International Security, Vol. 26, N.º 2 (fall, 2001), p. 97.

²⁰⁹ GONZÁLEZ CUSSAC, José Luis (2013). *Tecnocrimen*. En GONZÁLEZ CUSSAC y CUERDA ARNAU (dir). *Nuevas amenazas a la Seguridad Nacional. Terrorismo, criminalidad organizada y tecnologías de la información y la comunicación*. Valencia: Tirant monografías 833, p. 206.

La comunidad internacional aspira a lograr una seguridad controlada por los Estados mediante una legislación eficaz, aprobada en el seno de organizaciones como Naciones Unidas. Pero hasta el momento eso no ha sido posible, al menos en el grado deseable. Cussac²¹⁰ destaca que:

«La categoría jurídica de la seguridad no ha acabado de perfilarse con la suficiente concreción jurídica, discurriendo en numerosas ocasiones entre su entendimiento como idea simbólico-emotiva, o como equivalente a interés general identificado con el interés del Estado y contrapuesto al interés individual. De aquí en canon de ponderación de intereses para resolver los conflictos entre seguridad nacional y derechos fundamentales, se decanta generalmente a favor de la primera.»

La relación entre la idea de seguridad nacional y la idea de seguridad jurídica mantienen una pugna permanente desde el final de la II Guerra Mundial. Para González Cussac y Larriba.²¹¹

«Las modernas democracias siguen centrando el poder de la seguridad, fundamentalmente, en el binomio Estado-Nación individual, sujeto a controles democráticos y a responsabilidades.»

En las últimas décadas han ido apareciendo numerosos conceptos de seguridad en el ámbito de la protección de los intereses nacionales. Primero fue la «Seguridad Colectiva», al que siguió el de la «Seguridad Compartida», «Seguridad Humana», «Seguridad Común», «Seguridad Cooperativa» o incluso «Seguridad Económica». Todas ellas son nuevas denominaciones, para identificar la diferentes formas de entender la seguridad según los pensadores más recientes y como alcanzarla.²¹² En los últimos años, a los términos ya citados se ha uniendo el de «Seguridad Sostenible», y así como conceptos híbridos tales como «poder duro», «poder blando» o «poder inteligente».²¹³

²¹⁰ *Ibidem*, p. 207.

²¹¹ GONZÁLEZ CUSSAC, J. L. y LARRIBA HINOJAR, B. (2011). *Inteligencia económica y competitiva*. Valencia: Tirant lo Blanch, p. 31.

²¹² HAFENDORN, Helga afirma que «no hay un único concepto de seguridad; seguridad nacional, seguridad internacional y seguridad global se refieren a diferentes aspectos y tienen su origen en contextos históricos o filosóficos distintos». Citado por SHEEHAN, Michael (2005). *International Security. An Analytical Survey*. Londres: Lynne Rienner Publishers.

²¹³ LABORIE IGLESIAS, Mario (2011). *La evolución del concepto de seguridad*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento marco 05/2011, p. 1.

Obtenido el 13 de septiembre de 2013 en:

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011.

Estos tres últimos acuñados por el profesor de la Universidad de Harvard, Joseph Nye.²¹⁴

En la actualidad, diversos países, así como las organizaciones internacionales más representativas que han intervenido en la resolución de conflictos, se han visto obligadas a cambiar sus estrategias de defensa por otras de seguridad y defensa, para poder hacer frente a las situaciones de inestabilidad muy cambiantes, dando lugar a nuevos conceptos de seguridad nacional e internacional. Las estrategias de seguridad internacional tienen que ser sometidas a una revisión periódica para poder adaptarlas a los nuevos conceptos de seguridad que se van implantando.

El concepto de Seguridad Nacional

Como indica Laborie:²¹⁵

«Tradicionalmente, el Estado ha constituido el objeto referente de la seguridad. El Estado asume la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos y demanda su lealtad. Así, la seguridad de los ciudadanos de un país está garantizada cuando la propia seguridad del Estado también lo está. Este modelo tradicional de seguridad queda reflejado en el término Seguridad Nacional... La seguridad nacional gira alrededor del paradigma realista, en virtud del cual la política mundial es invariablemente una lucha entre Estados por el poder, bajo una situación de anarquía, compitiendo por sus propios intereses nacionales. En ese contexto, los Estados confían en el poder militar para garantizar esos intereses contrarrestando las amenazas que surgen de la fuerza armada de otros Estados. Así, soberanía nacional y equilibrio de poder, entendido como la distribución del mismo entre los distintos Estados, se encuentran inequívocamente unidos a lo que se entiende por seguridad. Se trata de proteger, desde una perspectiva interna, los intereses nacionales».

²¹⁴ El poder duro, poder blando y poder inteligente son conceptos descritos por el profesor de Harvard Joseph Nye. El poder duro o «*hard power*» es coercitivo y está basado en las capacidades militares y económicas. El poder blando o «*soft power*» descrito en su libro «*Soft Power: The Means to Success in World Politics*», es el que se basa en la diplomacia, la cultura y la ideología. El poder inteligente o «*smart power*» es una combinación de los dos anteriores y fue descrito por Nye en su libro *Smart Power*.

²¹⁵ LABORIE IGLESIAS, Mario (2011). *Opus cit.* pp. 1-2. «Durante el siglo XX, las alianzas constituyeron la forma predominante de seguridad regional dando lugar a la denominada Defensa Colectiva con el que un grupo de países de similar ideología se enfrentaban a una amenaza militar común».

El general Evergisto de Vergara, haciendo referencia a la situación en Latinoamérica, indica que:

*«Mientras algunos argumentan que las diferencias son claras para disminuir la presencia militar en el interior de un país y otros se esfuerzan para disimularlas o evanescerlas para tener influencia interna, las evidencias empíricas muestran que no hay acuerdo en el hemisferio ni en las definiciones de seguridad y defensa ni acerca de cuáles son sus límites. Otros llaman a la seguridad nacional a la que se centra en el Estado, y seguridad humana a la que se centra en las personas. Esta seguridad humana se superpone con otras categorías como seguridad interior, seguridad democrática y seguridad pública, con el inconveniente que no todos entienden lo mismo con la misma frase. Como lo que abunda no daña, aunque confunde, también se han inventado los postulados de seguridad ambiental, seguridad global y la seguridad duradera».*²¹⁶

Los parámetros que delimitan la seguridad nacional son la identificación de los intereses nacionales a proteger, de los agentes hostiles que pueden suponer un riesgo o amenaza para ellos y el grado de cobertura a dar a cada uno.

Tal vez resulte exagerado lo que manifiesta Quero, que *«las relaciones internacionales no se han caracterizado nunca por el entendimiento, la avenencia y la armonía (...) la rivalidad y el enfrentamiento entre las comunidades políticas viene constituyendo una especie de constante histórica»*.²¹⁷ Pero sí es necesario tener claro que las relaciones entre gobiernos se basan en la protección de sus intereses y que las buenas relaciones se fundamentan en la existencia de intereses comunes.

Coincidimos con Quero cuando dice que *«se concibe la seguridad nacional como el elemento garante de la identidad y supervivencia nacionales o, dicho de otra forma, de su independencia e integridad»*,²¹⁸ pero la seguridad nacional abarca mucho más que la protección de los intereses vitales que es a lo que se refiere Quero. También protege los estratégicos y otros intereses derivados de la solidaridad entre las naciones.

Por lo que nos ratificamos en la definición de seguridad nacional a la que habíamos llegado en el capítulo 1: Seguridad nacional es la situación en la que el

²¹⁶ DE VERGARA, Evergisto (2009). *Las diferencias conceptuales entre Seguridad y Defensa*. *Opus cit.* p. 3. Obtenido el 23 de agosto de 2013 en: <http://www.ieeba.com.ar/colaboraciones2/Las%20diferencias.pdf>.

²¹⁷ QUERO RODILES, Felipe (1989). *Introducción a la teoría de la Seguridad Nacional*. Madrid: Ediciones Ejército, p. 30.

²¹⁸ *Ibidem*, p. 30.

normal desarrollo de la vida de la nación está protegido contra riesgos, peligros, o amenazas exteriores e interiores y permite al país defender sus intereses nacionales, cumplir con sus compromisos internacionales de protección y contribuir a la paz y estabilidad internacional.

Evolución de la Seguridad Internacional

Vicente Hueso indica que «para garantizar su propia seguridad, todo Estado necesita cooperar con otros. Por tanto, los riesgos y amenazas emergentes deben encararse tanto en los planos mundial y regional como en el plano nacional». ²¹⁹

Siguiendo la evolución histórica desde el año 1945 hasta nuestros días, recogida esquemáticamente en el siguiente gráfico 4-1, podemos ver la secuencia de los principales acontecimientos internacionales que han influido en que diferentes organizaciones internacionales hayan creado nuevos conceptos de seguridad y términos afines. Estos condicionan las estrategias de seguridad nacional de sus países miembros. Por otro lado, no es fácil de-



²¹⁹ HUESO, Vicente (2007). *Dónde estamos*. En GARRIDO REBOLLEDO, Vicente (Coord.) (2007). *Modelo español de defensa y seguridad*. Opus cit. p. 39.

limitar claramente donde empieza una clase de seguridad y donde termina otra. Por ejemplo, aunque la seguridad nacional se centra en los intereses del Estado y la seguridad humana se centra en las personas, la seguridad nacional protege los intereses nacionales y entre ellos también están los de los ciudadanos.

Siguiendo el gráfico 4-1., iremos analizando los diferentes tipos de seguridad y las consecuencias para la elaboración de la estrategia de seguridad nacional.

Seguridad colectiva

Ante una amenaza, es posible que todas las naciones afectadas por ella encuentren la coincidencia suficiente de intereses que aconseje la aplicación de una fórmula de protección colectiva.²²⁰

Como indica Vicente Garrido, *«el termino seguridad colectiva está basado en la idea de todos contra el agresor que ya se venía utilizando desde el Pacto de la Sociedad de Naciones de 1919»* en cuyo artículo 11 se declaraba expresamente que la guerra, afecte o no a los miembros de la Sociedad, interesa a todos, que deben adoptar medidas para salvaguardar la paz.²²¹

En 1945, un buen número de gobiernos, horrorizados por los efectos de las dos guerras mundiales, firmaron la Carta de las Naciones Unidas²²² con la finalidad de erradicar la guerra de la faz de la Tierra. Esta establece en su preámbulo *«nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles (...)»*. Las Naciones Unidas se crearon superando la noción de seguridad nacional de la Sociedad de Naciones al incluir en su agenda aspectos no militares.²²³

La Carta de las Naciones Unidas se redactó con el objetivo de mantener la paz y la seguridad internacional tomando medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas. Para ello, y con el liderazgo de las potencias vencedoras, la comunidad internacional creó la Organización de las Naciones Unidas como organismo de seguridad colectiva, encargado de implementar el conteni-

²²⁰ QUERO RODILES, Felipe (1989). *Opus cit.* p. 35.

²²¹ GARRIDO REBOLLEDO, Vicente (Coord.) (2007). *Opus cit.* p. 10.

²²² NACIONES UNIDAS (1945). Carta De Naciones Unidas firmada en San Francisco (Estados Unidos), el 26 de junio 1945. Obtenida el 12 de julio de 2013 en: <http://www.un.org/es/documents/charter/>.

²²³ LABORIE IGLESIAS, Mario (2011). *Opus cit.*, p. 2.

do de la Carta, pero con la limitación de no inmiscuirse en los asuntos internos de cada país.²²⁴

La seguridad colectiva es, por tanto, el fruto de una decisión conjunta de determinados países con el compromiso de condicionar las respectivas políticas de seguridad a las de los demás, equilibrando solidariamente las diferencias de intereses, atenuando incertidumbres y desalentando comportamientos agresivos.²²⁵ Es esta un tipo de seguridad propia de los Estados que encuentran en ella una forma de compartir responsabilidades y capacidades frente a riesgos y amenazas compartidas, aunque la principal responsabilidad de la seguridad nacional en cada país corresponde al Estado.

Tres años después de la puesta en funcionamiento de Naciones Unidas, su Asamblea General aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos,²²⁶ ampliando así su preocupación por el bienestar de los seres humanos y no solo por mantener el mundo en paz.

En el gráfico que ofrece el Centro Sistemico para la Paz²²⁷ se puede observar que en el caso de los conflictos armados, donde la violencia es protagonista, la tendencia ha sido creciente hasta el final de la Guerra Fría. A partir de ese momento, su tendencia desciende. También podemos apreciar que predominan en más del 90%, las guerras societales, (línea azul), en donde uno de los bandos o los dos, no son Estados. Generalmente se trata de conflictos asimétricos a veces híbridos, que enfrentan a un Estado, con todo su potencial, a enemigos mucho más débiles, que emplean procedimientos y estrategias que no respetan las leyes internacionales.

Por otro lado, la línea roja del gráfico representa los conflictos interestatales, en los que ambos contendientes son Estados. En todos estos años la ONU ha demostrado ser una organización eficaz para evitar o pacificar las guerras convencionales entre Estados. Bajo la influencia de las dos grandes guerras mundiales, los firmantes de la Carta de las NN.UU. establecieron un compromiso y

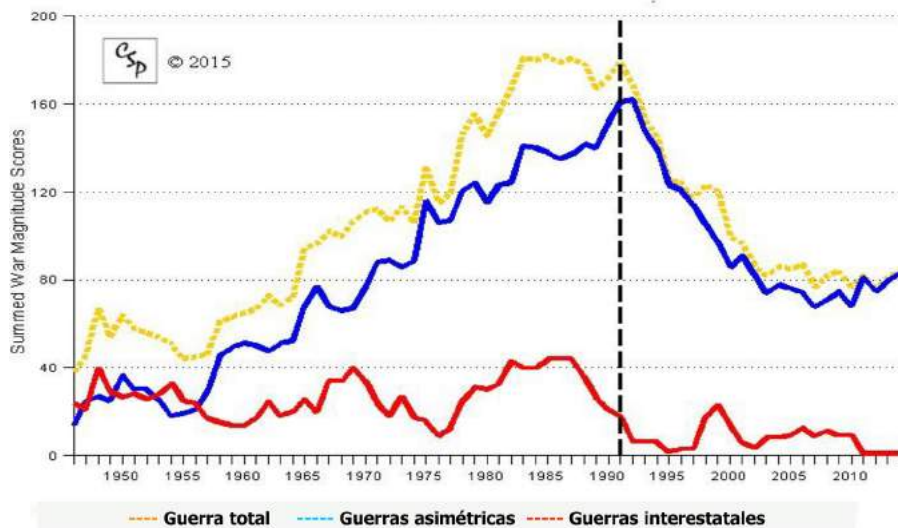
²²⁴ NACIONES UNIDAS (1945). En el artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas se indica que «Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará; a los miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII».

²²⁵ BALLESTEROS MARTIN, Miguel Ángel (2003). *Opus cit.*, p. 53.

²²⁶ NACIONES UNIDAS (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 en Nueva York. Obtenido el 12 de julio de 2013 en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>. En su preámbulo podemos leer: «Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el conocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana».

²²⁷ CENTER FOR SYSTEMIC PEACE (2014). *Global Trends in Armed Conflict, 1946-2014*. Disponible en: <http://www.systemicpeace.org/conflictrends.html>.

Tendencias globales de los conflictos armados entre 1946-2014



Fuente: Center for Systemic Peace.- *Global Conflict Trends 2014*

Gráfico 4-2

diseñaron una organización para erradicar las guerras entre ellos, pero no las guerras asimétricas, en las que participan actores no estatales, que con frecuencia no tienen territorio propio y no se someten a las leyes internacionales.

La eficacia en las guerras convencionales se basa en la capacidad de presión de la comunidad internacional mediante sanciones o acciones militares contra los contendientes que no respetan las resoluciones del Consejo de Seguridad. Sin embargo, la eficacia de la ONU en la resolución de los conflictos asimétricos e híbridos, donde uno de los contendientes o los dos, son actores no estatales, es muy limitada, y ello a pesar de que las Naciones Unidas disponen de un conjunto de organismos y agencias que deben contribuir a la estabilización y pacificación.²²⁸ En este tipo de conflictos la ONU solo tiene capacidad de presionar a los Estados que participan en el conflicto, pero no a los actores no estatales. Por otro lado, la comunidad internacional tiene dificultades para disuadir a un

²²⁸ La ONU dispone de un Departamento de Operaciones de Mantenimiento de paz (DPKO) con sus sistemas de mando y control militar, un Departamento para Asuntos Políticos (DPA) para la diplomacia y la mediación política, el DPA, para la distribución de ayuda humanitaria o coordinación de la ayuda electoral, una oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (UN OCHA) y la Agencia para los Refugiados (ACNUR). Obtenido el 18 de julio de 2013 en: <http://www.un.org/es/dpa/>.

actor no estatal que no tiene la soberanía sobre un territorio o que controlando una zona la ha convertido en un campo de concentración para la población. El 13% de los países está afectado por un conflicto asimétrico.

En 2011 los conflictos aumentaron un 16% a causa de las mal llamadas «Primaveras árabes». Aunque se van pacificando conflictos, cada año aparecen nuevos conflictos en 3,5% países. Tres de ellos están afectados por conflictos híbridos: Siria, Irak y Ucrania.

Las potencias vencedoras en la II Guerra Mundial impusieron un modelo de relaciones internacionales multilateral para los ámbitos económico, de desarrollo, cultural, etc. Pero en el ámbito de la seguridad establecieron claramente un modelo multipolar, donde cinco países son miembros permanentes del Consejo de Seguridad²²⁹, donde mantienen el derecho de veto. Estos privilegios se han consolidado con el paso del tiempo, a pesar de los cambios que ha tenido el panorama internacional, y han condicionado su funcionamiento.

A pesar de todos los defectos y limitaciones del Consejo de Seguridad como órgano ejecutivo de ONU, esta organización sigue siendo la única de carácter universal, responsable de la seguridad colectiva, cuyas resoluciones otorgan legalidad a cualquier intervención militar o sanción a algunas de las partes en conflicto.²³⁰

La Carta de la ONU deja clara la preeminencia del Consejo en materia de seguridad «*Mientras el Consejo de Seguridad esté desempeñando las funciones que le asigna esta Carta con respecto a una controversia o situación, la Asamblea General no hará recomendación alguna sobre tal controversia o situación, a no ser que lo solicite el Consejo de Seguridad*»,²³¹ por lo tanto, el número de resoluciones refleja de forma clara su actividad.

El número de resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad²³² es un dato importante, no solo para evaluar el protagonismo del Consejo en la

²²⁹ El Consejo de Seguridad tenía inicialmente 10 miembros de los que cinco son permanentes con derecho a veto (EE. UU., Rusia, China, Reino Unido y Francia), con el incremento del número de países miembros, el Consejo de Seguridad aumentó a 15 en 1963, pero se mantuvo el anacronismo del derecho a veto.

²³⁰ NACIONES UNIDAS (1945). La Carta de las Naciones Unidas, en su artículo 24.1 dice que: «*A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus Miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa en nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad*».

²³¹ NACIONES UNIDAS (1945). Artículo 12 de la Carta de las Naciones Unidas.

²³² CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2014). *Resoluciones del consejo de Seguridad*. Nueva York: ONU. Gráfico de elaborado por el doctorando. Con datos obtenidos el 21 de agosto de 2013 en: <http://www.un.org/es/sc/documents/resolutions/>.

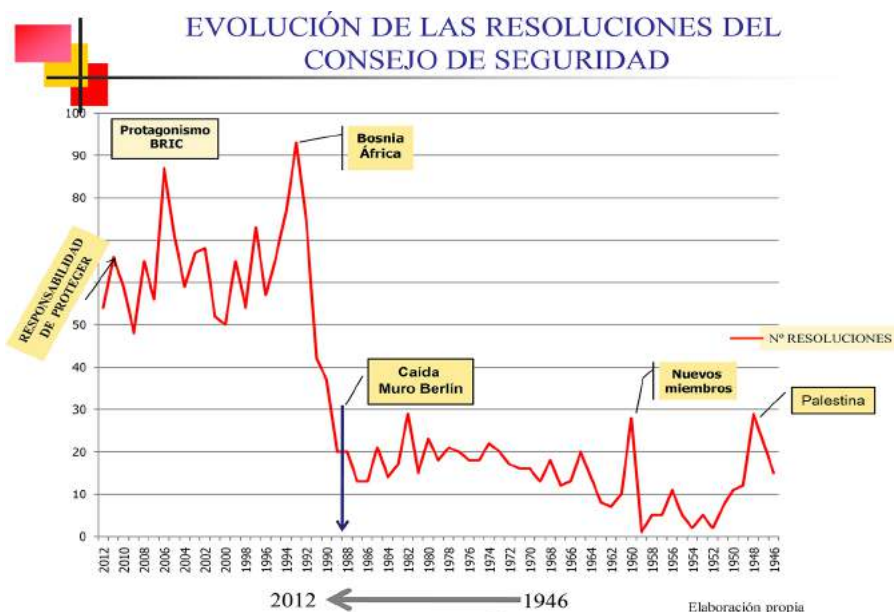


Gráfico 4-3

solución de los conflictos, sino también para establecer el grado de consenso alcanzado en cada periodo entre las cinco potencias que son miembros permanentes.²³³

En el gráfico 4.3., se recoge el número de resoluciones aprobadas por el Consejo cada año. Observando la gráfica resultante entre los años 1946 y 2012, podemos apreciar que hay un antes y un después tras el fin de la Guerra Fría en 1989. Con la desaparición de los dos bloques y la debilidad de Rusia como heredera de la URSS, las posibilidades de llegar a acuerdos entre los 15 países miembros, y especialmente entre los 5 miembros permanentes con derecho a veto, mejoraron notablemente, lo que permitió la aprobación de resoluciones que favorecieron la pacificación de los conflictos.

En 2011, con motivo del conflicto libio entre las fuerzas del coronel Gadafi y los rebeldes, el Consejo aprobó la Resolución 1973 amparándose en la «responsabilidad de proteger» a ciudadanos frente a su propios gobernantes. La resolución se aprobó con la abstención de Rusia, China, Brasil y Alemania ya que iba más allá del propósito inicial de la Carta de las NN. UU. No parece fácil que a corto plazo se repita una nueva resolución de este tipo, como lo demuestra el hecho de que a pesar de los centenares de miles de

²³³ Los miembros permanentes del consejo de Seguridad con derecho a veto son Estados Unidos, Rusia, Gran Bretaña, Francia y China.

muerdos²³⁴ y millones de refugiados,²³⁵ en la guerra civil en Siria, el Consejo de Seguridad no ha sido capaz de aprobar una Resolución orientada a poner fin a este conflicto.

El logro de resoluciones rápidas permite intervenciones tempranas antes de que escale la crisis y desemboque en un conflicto. Sin embargo, observamos un descenso en el número de resoluciones desde 2006. Probablemente tiene su causa en el resurgir del multipolarismo de la mano de los países emergentes como Brasil, India y, sobre todo, Rusia y China.

Organizaciones como la UE²³⁶ propugnan un multilateralismo²³⁷ eficaz, con el que España, como potencia media, está comprometida tal y como se indica la Directiva de Defensa Nacional de 2008²³⁸ y en la Estrategia Española de Seguridad.²³⁹ Pero la Organización de Naciones Unidas mantiene una doble visión. Aunque el funcionamiento de su Asamblea General está basado en el multilateralismo, su capacidad de actuación es limitada. Por otro lado, el Consejo de Seguridad está basado en un sistema multipolar, donde los cinco miembros permanentes con derecho a veto acaban condicionando cualquier decisión en materia de seguridad.

En el ámbito de la seguridad vivimos en un mundo multipolar y para el diseño y planeamiento de la seguridad nacional e internacional es imprescindible saber qué potencias constituyen los polos de decisión que pueden afectar a dicha seguridad. Además de EE. UU., China y Rusia, sin olvidar las potencias europeas vencedoras de la II Guerra Mundial, Reino Unido o Francia, hay potencias regionales emergentes como Irán, Arabia Saudita, India o Brasil

²³⁴ EFE (2014, 22 de agosto). La ONU cifra en 191.369 el número de muertos en el conflicto sirio. Madrid: Diario El Mundo. Obtenido el 25 de agosto de 2014 en: <http://www.elmundo.es/internacional/2014/08/22/53f70855268e3e561e8b4570.html>.

²³⁵ EFE (2014, 1 de septiembre). El número de refugiados en Siria supera los tres millones. Madrid: Diario El Mundo. Obtenido el 2 de septiembre de 2014 en: <http://www.elmundo.es/solidaridad/2014/08/29/54001377e2704ed97d8b456d.html>.

²³⁶ UNIÓN EUROPEA (2003). *Opus cit.*, pp. 22-26. «La UE debe apoyar a la ONU, en su respuesta a las amenazas que hacen peligrar la paz y la seguridad internacional es. La UE se compromete a reforzar la cooperación con la ONU en la asistencia a los países que emergen de un conflicto, y a incrementar su apoyo a la ONU en situaciones de gestión de crisis a corto plazo».

²³⁷ El multilateralismo propugna la participación de múltiples países en la toma de decisiones, mientras que el multipolarismo propugna solo el protagonismo de las principales potencias mundiales.

²³⁸ PRESIDENTE DEL GOBIERNO (2008). *Directiva de Defensa Nacional 112008*. Madrid: Ministerio de Defensa. Obtenido el 22 de agosto de 2013 en: <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/armamento-material/ficheros/DGM-directiva-defensa-nacional-1-2008.pdf>.

²³⁹ GOBIERNO DE ESPAÑA (2011). *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*. *Opus cit.*, p. 10. «Esta estrategia se ha concebido con una perspectiva nacional y europea... como país comprometido con el multilateralismo eficaz».

que hoy aspiran a ser líderes en sus regiones, donde tratan de jugar un papel decisivo.

En la década de los años 90 Naciones Unidas trató de actualizar el concepto de seguridad. Para ello la Asamblea de Naciones Unidas²⁴⁰ encargó a un grupo de expertos la elaboración de un documento que se denominó «*Estudio sobre conceptos y políticas de seguridad con fines defensivos*», que fue hecho publicado en 1993.²⁴¹ Este documento define este concepto de «*seguridad con fines defensivos*» como:

«Una situación de paz y seguridad que se alcanza gradualmente con medidas políticas y militares eficaces y concretas que permitan: a) establecer y mantener relaciones de amistad entre los Estados; b) arreglar controversias por medios pacíficos y equitativos y, en consecuencia, excluir la posibilidad de recurrir a la fuerza; c) eliminar la capacidad de lanzar un ataque por sorpresa y de iniciar una acción ofensiva en gran escala mediante la reducción de armamento y el desarme verificables, las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad y la reestructuración de las fuerzas armadas con una orientación defensiva».

Garrido nos advierte de que «*frecuentemente tienden a confundirse los conceptos de seguridad colectiva y seguridad compartida, este último surge en el marco de las relaciones Este-Oeste y, más concretamente, de la Comisión Independiente sobre Asuntos de desarme y Seguridad, presidida por Olof Palme, que da título al informe que esta elabora y se presenta a la II Sección Especial de Naciones Unidas sobre desarme en 1982*».²⁴² Esto ha sido asumido por la seguridad integral preconizada por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

Seguridad integral

La inexistencia de un foro donde pudieran dialogar la URSS y EE. UU., al margen del Consejo de Seguridad de ONU, y la necesidad de un organismo

²⁴⁰ Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas de fecha 4 de diciembre de 1990.

²⁴¹ NACIONES UNIDAS (1993). *Estudio sobre conceptos y políticas de seguridad con fines defensivos*. A/47/394. New York: ONU.

²⁴² GARRIDO REBOLLEDO, Vicente (Coord.) (2007). *Modelo español de defensa y seguridad*. *Opus cit.* p. 14.

que favoreciera la distensión y el desarme entre los dos bloques, fue el principal motivo para que el 3 de julio de 1973, se abriera en Helsinki la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, (CSCE). Esta iniciativa culminaría el 1 de agosto de 1975 con la firma del Acta final de Helsinki²⁴³ donde podemos leer:

«Convencidos de la necesidad de realizar esfuerzos para conseguir que la distensión sea un proceso continuo y cada vez más viable y general, de dimensión universal, y de que la aplicación de los resultados de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa constituirá una contribución fundamental a este proceso».

En el Acta Final se reconoce el derecho de soberanía y de no injerencia en los asuntos internos de otro país²⁴⁴ a la vez que en su punto IX se pone especial énfasis en la «cooperación entre los Estados».²⁴⁵

Con el final de la Guerra Fría, los Estados participantes en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) trataron de dar respuesta a los desafíos emergentes, para lo que crearon las primeras estructuras permanentes, entre ellas la Secretaría y sus instituciones, estableciéndose así las primeras misiones sobre el terreno. En 1994, la CSCE, ya convertida en mucho más que una conferencia, fue rebautizada con el nombre de Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). El 3 de diciembre de ese año se aprobó

²⁴³ EL ACTA FINAL DE HELSINKI fue firmada el 1 de agosto de 1975 por los Altos Representantes de la República Federal de Alemania, la República Democrática Alemana, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Checoslovaquia, Chipre, Dinamarca, España, los Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Noruega, los Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania, San Marino, la Santa Sede, Suecia, Suiza, Turquía, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y Yugoslavia. Obtenida el 22 de julio de 2014 en: <http://www.osce.org/es/mc/39506>.

²⁴⁴ El Acta Final establece la «Igualdad soberana, respeto de los derechos inherentes a la soberanía» añadiendo que «Los Estados participantes respetarán la igualdad soberana y la individualidad de cada uno de ellos, así como todos los derechos inherentes a su soberanía y comprendidos en ella, incluyendo, en particular, el derecho de todo Estado a la igualdad jurídica, a la integridad territorial y a la libertad y a la independencia política. Respetarán además el derecho de cada uno a elegir y desarrollar libremente sus sistemas políticos, sociales, económicos y culturales, así como su derecho a determinar sus leyes y reglamentos». Obtenido el 22 de julio de 2014 en: <http://www.osce.org/es/mc/39506>.

²⁴⁵ En el Acta Final se indica: IX. *Cooperación entre los Estados que implica que* «Los Estados participantes desarrollarán su cooperación entre sí, y con todos los Estados en todos los campos, de acuerdo con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas. Al desarrollar su cooperación, los Estados participantes atenderán especialmente a aquellos campos, tal y como han sido establecidos, dentro del marco de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, haciendo cada uno de ellos su contribución en condiciones de plena igualdad». Obtenido el 22 de septiembre de 2013 en: <http://www.osce.org/es/mc/39506>.

su *Código de Conducta sobre los Aspectos Político-Militares de la Seguridad*,²⁴⁶ donde se indica que:

«La seguridad es indivisible y de que la seguridad de cada uno de ellos está indisolublemente vinculada a la seguridad de todos los demás. No reforzarán su seguridad a expensas de la seguridad de otros Estados. Promoverán sus propios intereses en materia de seguridad de conformidad con el esfuerzo común para fortalecer la seguridad y la estabilidad en la región de la CSCE y más allá de la misma».

La Organización, que agrupa a 56 Estados de tres continentes: América del Norte, Europa y Asia, donde residen más de mil millones de personas, se encarga de la alerta temprana, de la prevención de conflictos, de la gestión de crisis y participa en la rehabilitación durante los posconflictos.²⁴⁷ Para lo que desarrolló un nuevo concepto al que denominó «Seguridad Integral».

La OSCE tiene una visión integral de la seguridad²⁴⁸ que abarca tres «dimensiones»: la político-militar, la económica y medioambiental, y la humana.

En la dimensión político-militar de la seguridad, la OSCE adopta un enfoque amplio, centrándose en el control de armamento, en la gestión de fronteras, en la lucha contra el terrorismo, en la prevención de conflictos, en la reforma militar y los asuntos policiales. Asimismo, la Organización se esfuerza por fortalecer la seguridad militar fomentando una mayor apertura, transparencia y cooperación.

En la dimensión económica y medioambiental, la OSCE considera que la prosperidad económica constituye una de las piedras angulares de la estabilidad. Debido a esto la Organización se esfuerza por promover la cooperación económica y la buena gestión pública. Pero, además, otorga gran importancia al medioambiente, colaborando con los Estados participantes en asegurar la correcta gestión de desechos peligrosos, fomentando una mentalidad ecológica y promoviendo la cooperación en materia de recursos naturales compartidos. Considera que los cambios medioambientales pueden constituir una grave amenaza para la seguridad humana. Desde sus comienzos, la

²⁴⁶ ORGANIZACIÓN DE SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA (1995). *Código de conducta de la OSCE sobre los aspectos político-militares de la seguridad* DOC. FSC/1/95. Viena: OSCE, párrafo 3. Obtenida el 23 de septiembre de 2013 en: <http://www.osce.org/es/fsc/41360>.

²⁴⁷ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN EN EUROPA (2013). *¿Qué es la OSCE?* Viena: OSCE. Obtenido el 23 de septiembre de 2013 en: <http://www.osce.org/who>.

²⁴⁸ OSCE (1994). *Seguridad Integral*. Viena: OSCE. Obtenido el 23 de septiembre de 2013 en: <http://www.osce.org/es/secretariat/35775>.

OSCE ha considerado el medio ambiente como un componente clave para la seguridad.

Por último, considera que un mantenimiento de la seguridad solo es posible si se respetan los derechos humanos y las libertades fundamentales. La labor que desempeña la OSCE en este ámbito abarca la lucha contra la trata de personas, la democratización, los procesos electorales, la igualdad de género, los derechos humanos, la libertad de prensa, los derechos de las minorías y el Estado de Derecho.

La seguridad integral tiene sus límites en el principio de no injerencia en los asuntos internos de otro país, consagrado en el artículo 2.7 de la Carta de las Naciones Unidas y que se corresponde con el sexto enunciado en el Decálogo de Helsinki. Debe entenderse como una defensa de la igualdad soberana de los Estados, pues tal y como sostiene Mariño Menéndez, dicho principio prohíbe «*cualquier acto de coacción militar, política, económica o de otro tipo, encaminada a subordinar a su propio interés el ejercicio por parte de otro Estado participante de los derechos inherentes a su soberanía y a obtener así ventajas de cualquier clase*».²⁴⁹

La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) también ha adoptado el concepto de seguridad integral.²⁵⁰ La seguridad integral implica una visión amplia de la seguridad, que reconoce un equilibrio entre sus dimensiones políticas, económicas, social-culturales y ambientales. Por lo tanto requiere un diseño y un planeamiento multidisciplinar equilibrado.

Seguridad humana

El informe de Naciones Unidas sobre desarrollo humano²⁵¹ de 1994 dedica todo su capítulo 2 a desarrollar el concepto de «seguridad humana» indicando que «*el concepto de seguridad se ha interpretado en forma estrecha durante demasiado tiempo: en cuanto seguridad del territorio contra la agresión externa, o como protección de los intereses nacionales en la política exterior o como seguridad mundial frente a la amenaza de un holocausto nuclear. La seguridad se ha*

²⁴⁹ MARIÑO MENÉNDEZ, F. (1975). *Seguridad y Cooperación: el Acta Final de Helsinki*, Madrid: RIE, n.º 2, 1975, p. 545.

²⁵⁰ LABORIE IGLESIAS, Mario (2011). *La evolución del concepto de seguridad*, *Opus cit.*, p. 3.

²⁵¹ NACIONES UNIDAS (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano de 1994*; México D.F.: Fondo de Cultura Económica S.A. Obtenido el 7 de julio de 2013 en:

http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf.

En el prefacio del informe podemos leer «*En él se exploran las nuevas fronteras de la seguridad humana en las vidas cotidianas de las personas; se trata de descubrir señales de alerta temprana que puedan desencadenar acciones de diplomacia preventiva a fin de que una sociedad no llegue a un punto de crisis; se plantea un nuevo diseño de la cooperación para el desarrollo en la era posterior a la Guerra Fría*», p. III.

relacionado más con el Estado-nación que con la gente»²⁵². Años después, este concepto sigue orientando los esfuerzos de un importante número de Estados, agencias de desarrollo, instituciones académicas y ONG.

Abandonando el paradigma estado-céntrico hacia otro humano-céntrico y poniendo el foco en el ser humano en lugar de en el Estado, la seguridad humana va más allá de la seguridad del Estado.²⁵³ Esta misma idea es la que figura en informe sobre desarrollo humano de la ONU.²⁵⁴ El informe llega a definir la seguridad humana indicando que:

*«Se puede decir que la seguridad humana tiene dos aspectos principales. En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad. Dichas amenazas pueden existir en todos los niveles de ingreso y desarrollo de un país».*²⁵⁵

Por consiguiente, podemos afirmar de nuevo, que no estamos ante un concepto que tenga una única definición. Varios analistas han intentado formular definiciones rigurosas de la seguridad humana. Pero, al igual que otros conceptos fundamentales, como la libertad humana, la seguridad humana se percibe más fácilmente en su ausencia que en su presencia.²⁵⁶

Aunque muchos consideran el concepto de «seguridad humana» como esencial para comprender las amenazas y riesgos a los que se enfrenta la humanidad, no pocos lo han criticado desde diversos frentes, por su intencionada y excesiva amplitud y vaguedad y, debido a ello, su escaso valor práctico y operativo. De ahí que algunos Estados, como Canadá y Japón, por ejemplo, junto a relevantes académicos, hayan aportado otras definiciones, intentando ampliar, aclarar, matizar o concretar el concepto de seguridad humana establecido por las Naciones Unidas. Paradójicamente esta mirada de definiciones, ha contribuido a su indefinición.²⁵⁷

²⁵² NACIONES UNIDAS (1994). *Opus cit.*, p. 25.

²⁵³ KERR, P. (2003). *The evolving dialectic between state-centric and human-centric security*. Canberra: Australian National University, pp. 5-7.

²⁵⁴ NACIONES UNIDAS (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano de 1994*. *Opus cit.*, p. 26. «La seguridad humana está centrada en el ser humano. Se preocupa por la forma en que la gente vive y respira en una sociedad, la libertad con que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, y la vida en conflicto o en paz».

²⁵⁵ *Ibidem*, p. 26.

²⁵⁶ NACIONES UNIDAS (1994). *Opus cit.*, p. 27.

²⁵⁷ ENSEÑAT Amador (2009). *El concepto de seguridad nacional en las estrategias de seguridad nacional*. En los nuevos paradigmas de la Seguridad. Madrid: Informe del Instituto Español de estudios Estratégicos y del Centro Internacional Toledo para la Paz, pp. 11 y 12.

Obtenido el 5 de octubre de 2013 en:

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/IEEE_CITpax_Nuevos_paradigmas_de_la_Seguridad_diciembre_2009.pdf.

El centro de investigación canadiense «*Human Security Report Project*»,²⁵⁸ indica que el término «seguridad humana» tiene por objetivo principal la protección de los individuos, distinguiendo entre un concepto «amplio» y otro «limitado» del término. El concepto «amplio» estaría basado en el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994, apoyado en los pilares de «libertad frente a la necesidad» y «libertad frente al miedo». El concepto «limitado», sobre el que se focaliza el Proyecto, se concentra en la «libertad frente a la violencia», incluyendo la violencia criminal y la política.

En este punto, el secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, afirmaba que:

*«La seguridad no puede ser definida sólo como la ausencia de conflicto armado, sea dentro de un Estado o entre Estados. Los abusos de derechos humanos, los desplazamientos de la población civil, el terrorismo internacional, de la pandemia del SIDA, el tráfico de armas, de drogas y personal, los desastres ambientales, presentan una amenaza directa a la seguridad humana, forzándonos a adoptar una estrategia coordinada».*²⁵⁹

El informe citado establece cuatro características esenciales de la seguridad humana:

- La seguridad humana es una preocupación universal.
- Los componentes de la seguridad humana son interdependientes.
- Tiene carácter multidimensional.
- Es más fácil velar por la seguridad humana mediante la prevención temprana que con la intervención posterior.

Según Fernández Pereira:

«Una de las principales aportaciones de este tipo de seguridad, reside en que señala la naturaleza multidimensional que han adquirido los temas de seguridad. Esta característica nueva hace que bajo el marco conceptual de la seguridad humana se indague en enfoques

²⁵⁸ THE HUMAN SECURITY REPORT PROJECT (HSRP) (2005). *Human Security Report Project 2005*. Oxford: Oxford University Press.

Obtenido el 5 de octubre de 2013 en: <http://www.hsrgroup.org>

²⁵⁹ ANNAN, Kofi (2000). *Millennium report of the Secretary General of the UN «We the Peoples- The role of the United Nations in the 21 Century»*. New York: United Nations Department of the Public Information.

*comprendidos e integrales de todos los procesos que se estimen coadyuvantes de una seguridad entendida, no solo como ausencia de delito, sino como base del bienestar».*²⁶⁰

Por primera vez estamos ante un concepto que poco o nada tiene que ver con lo territorial y lo militar,²⁶¹ ya que seguridad humana no es un concepto defensivo, por el contrario, la seguridad humana es un concepto integrador en el que la lista de amenazas es larga, pero la mayoría pueden agruparse en siete categorías principales:

- Seguridad económica.
- Seguridad alimentaria.
- Seguridad de la salud.
- Seguridad ambiental.
- Seguridad personal.
- Seguridad de la comunidad.
- Seguridad política.

La seguridad económica requiere que hombres y mujeres dispongan de un trabajo productivo y remunerado, a la vez que es necesario un sistema financiero seguro y que no ponga en peligro la actividad económica de los estados y de los ciudadanos. Actores no estatales, que influyen en los mercados, pueden incidir negativamente sobre el crédito que requieren las administraciones para su funcionamiento o sobre el crédito a las empresas y familias. La inseguridad económica es la causa de otras también esenciales, como la alimentaria. Así lo reconoce Naciones Unidas:²⁶² «*Muchos ciudadanos de los países ricos se sienten hoy inseguros porque resulta cada vez más difícil obtener y conservar un empleo. Incluso quienes tienen empleo pueden sentirse inseguros si este es sólo temporal. Las condiciones más inseguras de trabajo suelen hallarse en el sector no estructurado. La inseguridad en cuanto al ingreso a afectado también a los países industrializados*».

La seguridad alimentaria implica que toda la población mundial debería tener acceso a los alimentos necesarios para llevar una vida saludable. Esto supone tener acceso a los alimentos suficientes y, en los países desarrollados, incluye evitar las intoxicaciones alimentarias.²⁶³

²⁶⁰ FERNÁNDEZ PEREIRA, Juan Pablo. (2005). *Seguridad Humana. Tesis doctoral*, Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, p. 40. Obtenido el 7 de julio de 2013 en: <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/5229/jcfp1de1.pdf?sequence=1>.

²⁶¹ NACIONES UNIDAS (1994). *Opus cit.*, p. 28.

²⁶² *Ibidem*, p. 28.

²⁶³ *Ibidem*, p. 30.

Los problemas de la seguridad de la salud son muy diferentes entre países desarrollados y subdesarrollados y según a la región geopolítica que analicemos.²⁶⁴ «En los países en desarrollo las principales causas de defunción son las enfermedades contagiosas y parasitarias que matan 17 millones de personas por año, incluido 6,5 millones debida a infecciones respiratorias agudas, 4,5 millones de enfermedades diarreicas y 3,5 millones a la Tuberculosis. La mayoría de esas muertes se deben a la mala nutrición y a un medioambiente inseguro, particularmente el abastecimiento de agua contaminada».

El desarrollo industrial y la construcción de infraestructuras con frecuencia son el principal problema para la seguridad ambiental.²⁶⁵ «En los países en desarrollo una de las mayores amenazas al medio ambiente es el abastecimiento de agua. La escasez de agua se está transformando, cada vez más, en un factor causante de conflictos étnicos y de tensión política. En 1990 casi 1300 millones de habitantes del mundo desarrollado carecían de acceso a agua no contaminada».

La seguridad de la comunidad, especialmente de grupos étnicos o religiosos o simplemente familiares.²⁶⁶ «La mayoría de la población deriva seguridad de su participación en un grupo, una familia, una comunidad, una organización, un grupo racial o étnico, que pueda brindar una identidad cultural y un conjunto de valores que le den seguridad a la persona». La seguridad política es aquella que garantiza los derechos de los ciudadanos al libre pensamiento y participación política.

De todos los tipos de inseguridad que abarca la seguridad humana, seguramente aquella que afecta a la seguridad personal es la más versátil ya que asume muy diferentes formas: amenaza del propio Estado (tortura física), amenazas de otros Estados (guerras y conflictos), amenazas de otros grupos étnicos, religiosos, políticos, etc., amenazas debidas a la inseguridad ciudadana en las calles, violencia de género o violencia ejercida contra los niños.

Naciones Unidas, que lidera el concepto, sin abandonar el de seguridad colectiva, ya que se trata de conceptos complementarios, ha puesto en marcha varias iniciativas. Entre ellas destaca la creación del departamento de seguridad humana en la Oficina del Director Ejecutivo de Naciones Unidas en Viena.²⁶⁷ En septiembre de 2004 se creó *Human Security Unit (HSU)* en la Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA).

²⁶⁴ NACIONES UNIDAS (1994). *Opus cit.*, pp. 31 y 32.

²⁶⁵ *Ibidem*, *Opus cit.*, p. 29.

²⁶⁶ *Ibidem*, p. 30.

²⁶⁷ FERNÁNDEZ PEREIRA, Juan Pablo (2005). *Seguridad Humana. Opus cit.* p. 34.

Otro aspecto de la seguridad humana es el enfoque de género. Sin igualdad de género no hay seguridad humana. June Zeitlin y Doris Mpoumou²⁶⁸ explicaron en Beijing en 1995 que la seguridad femenina, como es la seguridad de las mujeres en situaciones de conflictos armados o ante la seguridad medioambiental o alimentaria, es especialmente frágil.

Seguridad democrática

El 13 de diciembre de 1991 se firmó el Protocolo de Tegucigalpa²⁶⁹ por el que se aprobó el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), que preveía un nuevo modelo de seguridad para el istmo, que pretendía romper con un pasado cargado de guerras y conflictos en los que el poder político estaba supeditado a las decisiones de las cúpulas militares. Este nuevo modelo de seguridad, basado en la cooperación regional se materializó el 15 de diciembre de 1995, con la firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, en el que se indica que «*Que aquellas situaciones que quebranten la paz y afecten la seguridad de cualesquiera de los Estados centroamericanos afectan también a todos los Estados de la región y sus habitantes*».²⁷⁰ El tratado apuesta por una seguridad sostenible regional indicando que «*el desarrollo sostenible de Centroamérica sólo podrá lograrse con la conformación de una comunidad jurídica regional, que proteja, tutele y promueva los Derechos Humanos y garantice la seguridad jurídica, y*

²⁶⁸ ZEITLIN, J; MPOUMOU, D. (2002). *No hay seguridad humana sin igualdad de género* (Plataforma de Acción), Women's Environment & Development Organization (WEDO), Social Watch. Obtenido el 22 de julio de 2010 en:

<http://www.socwatch.org.uy/es/informesTematicos/81.html>.

²⁶⁹ SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA, Protocolo de Tegucigalpa firmado por los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá el 13 de diciembre de 1991. En el artículo 3 b se indica que el SICA deberá «*Concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas*». Más adelante en el Artículo 17.- «*Es competencia del Consejo de los Ministros de Relaciones Exteriores lo relativo al proceso de democratización, pacificación, seguridad regional y otros temas políticos*». Obtenido el 22 de septiembre de 2011 en:

<http://www.sica.int/busqueda/centro%20de%20documentaci%C3%B3n.aspx?IdItem=372&IdCat=8&IdEnt=401>.

²⁷⁰ COMISIÓN DE SEGURIDAD CENTROAMERICANA (1995). *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*, 15 de diciembre de 1995. Obtenido el 22 de septiembre de 2011 en:

<http://www.sica.int/busqueda/Centro%20de%20Documentaci%C3%B3n.aspx?IdItem=974&IdCat=10&IdEnt=330&Idm=1&IdmStyle=1>.

que asegure las relaciones pacíficas e integracionistas entre los Estados de la región».²⁷¹

Según Herrera:²⁷²

«El nuevo modelo de seguridad democrática en Centroamérica es un enfoque integral e indivisible que se estructura sobre los dos grandes pilares de la democracia y el estado de Derecho, para prevenir y combatir las principales amenazas siguientes: la debilidad o subordinación del poder civil; la ausencia de pluralismo ideológico, de libertad económica y de desarrollo sostenido; la desprotección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural; la pobreza, la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad, el tráfico de armas; y el desbalance regional de fuerzas».

Sin embargo el Tratado Marco establece expresamente una separación entre las misiones policiales de las militares²⁷³ tras un largo periodo de gobiernos militares o gobiernos donde el poder militar haya tenido un carácter autónomo con poco o ningún control político. El nuevo modelo pone el énfasis en la supremacía del poder civil sobre el militar.²⁷⁴

El Tratado muestra un deseo expreso de que los gobiernos de la región controlen a las fuerzas armadas de sus países, indicando que «cada una de Las Partes establecerá y mantendrá en todo momento un control eficaz sobre sus fuerzas militares o de seguridad pública, por las autoridades civiles constitucionalmente establecidas».²⁷⁵

²⁷¹ *Ibidem.*, p. 1.

²⁷² HERRERA CÁCERES, Roberto (2011, 21 de junio). *Seguridad democrática centroamericana*. Tegucigalpa: Heraldo de Honduras. Obtenido el 1 de mayo de 2011 en: <http://www.elheraldo.hn/Ediciones/2011/06/21/Opinion/Seguridad-democratica-centroamericana>.

²⁷³ COMISIÓN DE SEGURIDAD CENTROAMERICANA (1995). Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. *Opus cit.*, p. 1. El Tratado indica que: «Que durante los últimos años, a medida que se ha consolidado la paz y la democracia, los países Centroamericanos han realizado importantes avances en la consecución de estos objetivos mediante la desmovilización y reducción de efectivos y presupuestos militares, la separación de las funciones policíacas de aquellas propias de la defensa nacional».

²⁷⁴ *Ibidem.* p. 2. Donde podemos leer: «Que el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad, el tráfico de armas».

²⁷⁵ *Ibidem.* artículo 4, p. 3.

Si bien, la obsesión por asegurar la supremacía del poder civil sobre la estructura militar, parece una preocupación excesiva en otras regiones del mundo donde este aserto se da por asumido, si parece de mayor interés su preocupación por erradicar la corrupción cuando dice que:

*«La corrupción, pública o privada, constituye una amenaza a la democracia y la seguridad de los habitantes y de los Estados de la región centroamericana. Las Partes se comprometen a realizar todos los esfuerzos para su erradicación en todos los niveles y modalidades (...) Las Partes realizarán todos los esfuerzos para erradicar la impunidad».*²⁷⁶

Igualmente merece especial atención su preocupación por riesgos y amenazas de repercusión regional, muy presentes hoy día como es el crimen organizado del narcoterrorismo.²⁷⁷ En este tema se adelantan a otros modelos de seguridad y «*se comprometen a poner en funcionamiento el Instituto Centroamericano de Estudios Superiores Policiales*» que se creó en 1998.²⁷⁸

En todo caso, el Tratado se realizó para una situación concreta de posconflicto tras los conflictos internos en la mayoría de esos países. Su artículo 23 establece que:

*«Las partes reafirman su voluntad de reinsertar apropiadamente a su 8 población refugiada, desplazada y desarraigada que retome voluntaria y pacíficamente a sus respectivos territorios».*²⁷⁹

El modelo de seguridad democrática coincide en gran medida con el de seguridad humana, descrito unos meses antes en Naciones Unidas, aunque poniendo un mayor interés en el desarrollo social. Se basa también en el concepto de seguridad común que veremos más adelante, por el que «*ningún Estado fortalecerá su propia seguridad menoscabando la seguridad de los demás*»²⁸⁰ y en la defensa colectiva ante una agresión contra uno de los Esta-

²⁷⁶ *Ibidem*, artículos 5 y 6, p. 3.

²⁷⁷ *Ibidem*, artículo 18, p. 7. El artículo 18 dice que «*Las Partes se comprometen a prevenir y combatir, todo tipo de actividades delictivas con repercusión regional o internacional, sin ninguna excepción, tales como el terrorismo, el sabotaje, el crimen organizado, e impedir por todos los medios dentro de su territorio, la planificación, preparación y realización de las mismas*».

²⁷⁸ COMISIÓN DE SEGURIDAD CENTROAMERICANA (1995). Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. *Opus cit.* artículo 14, p. 6.

²⁷⁹ *Ibidem*, p. 8.

²⁸⁰ *Ibidem*, artículo 26 apartado g, p. 9.

dos miembros.²⁸¹ El Tratado parece inspirarse en el Tratado de la UE de 1992, como complementario del Protocolo de Tegucigalpa.²⁸² Pero no se olvida de la necesidad del fortalecimiento de las instituciones, lo que años más tarde la UE denominaría Reforma Sector Seguridad (RSS).

La seguridad democrática es fundamentalmente una seguridad integral e indivisible, como se indica en el propio Tratado Marco.²⁸³ En el continente sudamericano es frecuente la separación nítida de la seguridad interior de la exterior. La seguridad democrática se basa en el establecimiento de un sistema de alerta temprana y en el fomento de las medidas de confianza.²⁸⁴

La seguridad democrática propone un enfoque integral de seguridad indivisible, si bien su obsesión por delimitar el papel de las fuerzas armadas dificulta la integración de todos los instrumentos del Estado en favor de la seguridad.

Seguridad común

Hay dos aproximaciones al concepto de “seguridad común”. Una es la promovida por el primer ministro sueco Olof Palme, y otra es la de la Unión Europea.

En 1982, el que fue primer ministro de Suecia entre 1969 y 1976, Olof Palme,²⁸⁵ elaboró un informe publicado en la fundación que lleva su nombre, titulado «Seguridad común». Según este informe, una guerra mundial nuclear

²⁸¹ *Ibidem*, artículo 26 apartado h, p. 9. Que dice que «la defensa colectiva y solidaria en caso de agresión armada de un Estado situado fuera de la región contra la integridad territorial».

²⁸² *Ibidem*, artículo 73, pp. 1 y 20. En su introducción el Tratado dice «que el objetivo fundamental del Sistema de la Integración Centroamericana y de la Alianza para el Desarrollo Sostenible es la realización de la integración de Centroamérica para consolidarla como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo».

²⁸³ *Ibidem*, artículo 10 apartado a, p. 5. «La seguridad democrática es integral e indivisible. La solución de los problemas de seguridad humana en la región responderá, por tanto, a una visión comprensiva e interrelacionada de todos los aspectos del desarrollo sostenible de Centroamérica, en sus manifestaciones políticas, económicas, sociales, culturales y ecológicas».

²⁸⁴ *Ibidem*, artículo 27 apartado a, p. 9. En él se indica que «Establecer un mecanismo preventivo, de alerta temprana, ante las amenazas a la seguridad en cualquiera de sus categorías y un programa permanente de medidas de fomento de la confianza entre los Estados de la región centroamericana».

²⁸⁵ PALME, Olof (1982). *Seguridad común*, Estocolmo: Fundación Olof Palme. Obtenido el 6 de abril de 2011 en: <http://www.palmefonden.se/index.php?sid=1&pid=51>. Seguridad Común. «Estamos completamente de acuerdo en que no es posible nada que se asemeje a una victoria en una guerra nuclear. Una guerra nuclear total significaría una destrucción espantosa y quizá el exterminio de la especie humana. Una de las llamadas guerras nucleares limitadas evolucionaría casi sin remedio hasta convertirse en una guerra nuclear total. Por esta razón, las diferentes doctrinas bélicas constituyen una seria amenaza contra la humanidad. La doctrina del miedo ofrece, en verdad, una protección muy frágil contra los horrores de la guerra nuclear».

supondría la destrucción de todos los países contendientes, de manera que todos ellos deben encontrar en esta forma de seguridad, la forma de garantizar la supervivencia de todos. Para ello, Palme²⁸⁶ considera:

«De la máxima importancia sustituir la doctrina del miedo recíproco. Nuestra opción es la seguridad común. En una guerra nuclear no hay esperanza de vencer, sólo los sufrimientos y la destrucción unirían a los adversarios. Su única posibilidad de sobrevivir es hacerlo juntos. Tienen que lograr seguridad no contra el enemigo, sino junto con él. La seguridad internacional tiene que cimentarse en la cooperación por la común supervivencia en lugar de hacerlo en la amenaza de la destrucción mutua».

Palme considera que los países no pueden obtener seguridad a expensas de otros, y tampoco exclusivamente a través del poder militar. La seguridad común requiere que los pueblos vivan en dignidad y paz, que tengan lo necesario para alimentarse, encontrar trabajo y vivir en un mundo sin pobreza ni destrucción. Asigna un papel muy relevante en las relaciones internacionales a las armas nucleares. El primer ministro Palme murió asesinado en 1986. Toda su vida transcurrió durante la Guerra Fría, tal vez por eso en su pensamiento no se da mucha importancia a los conflictos asimétricos impulsados por actores no estatales, mayoritarios tras la caída del muro de Berlín. Los postulados de Palme para la seguridad común constituyeron la base del concepto de seguridad humana.

La evolución de la Seguridad en la Unión Europea

Es en la Unión Europea donde el concepto seguridad común ha adquirido una mayor relevancia, al menos como un concepto teórico, pendiente de ser llevado a la práctica.

El Tratado de Maastricht²⁸⁷ dedica su título V a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) con el objetivo de salvaguardar los valores e intereses comunes y de la independencia e integridad de la UE, de fortalecer su seguridad

²⁸⁶ PALME, Olof (1982). *De la introducción al informe de la Comisión Palme, «Seguridad común»*, 1982. Obtenido el 6 de abril de 2011 en:

<http://www.palmefonden.se/index.php?sid=1&pid=51>.

²⁸⁷ COMUNIDADES EUROPEAS (1992). *Tratado de Maastricht* aprobado el 7 de febrero de 1992, Bruselas: Diario Oficial de las Comunidades Europeas, publicado 24 diciembre de 2002 (325), p. 13.

en todas sus formas de mantener la paz y seguridad internacional, fomentando la cooperación internacional y consolidando la democracia y el estado de derecho.

El Tratado de Lisboa,²⁸⁸ por su parte, establece que: «*La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Ésta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad*». Esto ya lo establecía el Tratado de Maastricht en el artículo 17. Más adelante clarificaba en su punto 2 que: «*Las cuestiones a que se refiere el presente artículo incluirán misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz*».

El Tratado de Lisboa también establece en su artículo 11 que el Consejo Europeo respecto a la PESC:²⁸⁹

- Determinará los intereses estratégicos de la Unión.
- Fijará los objetivos.
- Definirá las orientaciones generales de la PESC.
- Adoptará las decisiones que resulten necesarias.

Según el citado Tratado:

*«La política de la Unión con arreglo a la presente sección no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común...».*²⁹⁰

Gran Bretaña y Francia, las dos potencias nucleares europeas, decidieron poner en marcha una política de defensa común dentro de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y para ello celebraron la Cumbre franco-británica de Saint Malo²⁹¹ en

²⁸⁸ UNIÓN EUROPEA (2007). *Tratado de Lisboa*, Bruselas: Diario de la Unión Europea 17/12/2007. Artículo 42.2.

²⁸⁹ *Ibidem*. Artículo 11.

²⁹⁰ *Ibidem*. Artículo 27.2 ya en el Tratado de MAASTRICHT, en su artículo 17.1 se establecía que «*La política de la Unión con arreglo al presente artículo no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco*».

²⁹¹ La declaración conjunta de Saint-Malo afirma que la puesta en práctica de las previsiones del Tratado de Ámsterdam «incluye la responsabilidad del Consejo Europeo para el desarrollo progresivo de la política de defensa común en el marco de la PESC» y en el segundo punto podemos

junio 1999. La UE acordó en la Cumbre de Colonia,²⁹² el 5 de junio de 1999, estudiar la posibilidad de disponer de capacidades civiles para la Seguridad común de la UE. De este modo se estaba poniendo la primera piedra de la aproximación integral con capacidades militares y civiles, que es la principal característica de la Política de Seguridad y Defensa de la UE, y cuyo objetivo contribuir a que la UE pueda desempeñar un papel relevante en la escena internacional. Para esto los países miembros acordaron dotar a la UE de estructuras adecuadas a la prevención y gestión crisis, integrando las funciones UEO en UE para las denominadas misiones tipo Petersberg.²⁹³

En la Cumbre de Colonia también se impulsaron las estrategias comunes²⁹⁴ para proteger los derechos humanos y la democracia. Posteriormente, el Consejo Europeo de Santa María da Feira²⁹⁵ celebrado en junio de 2000, consciente de la debilidad de las capacidades militares de las que puede disponer la UE para llevar a cabo las misiones tipo Petersberg y para desarrollar la Política Europea Común de Seguridad y Defensa, tomó la decisión de reforzar la actuación ex-

leer: «A este fin, la Unión debe tener capacidad para la acción autónoma respaldada por fuerzas militares creíbles, los medios para decidir su uso y la disponibilidad para ello, en orden a responder a las crisis internacionales».

²⁹² CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA CONSEJO EUROPEO DE COLONIA 3 y 4 de junio de 1999. Obtenido el 13 de mayo de 2010 en:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/99/1500&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en>. En su punto 59 dice «*El Consejo Europeo ha invitado al Consejo (Asuntos Generales) a examinar todos los aspectos de la seguridad con vistas a potenciar y a coordinar mejor los instrumentos no militares de la Unión y de los Estados miembros para responder a las situaciones de crisis. En las deliberaciones podría tratarse la posibilidad de crear un dispositivo accionable en caso de necesidad que permitiría poner en común recursos y competencias civiles nacionales y completaría otras iniciativas en el marco de la política extranjera y de seguridad común*».

²⁹³ Las misiones tipo Petersberg son: humanitarias o de rescate; misiones de prevención de conflictos y misiones de mantenimiento de la paz; misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz; acciones conjuntas en materia de desarme; misiones de asesoramiento y asistencia en materia militar; operaciones de estabilización tras la resolución de conflictos. Obtenido el 18 de septiembre de 2012 en: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/petersberg_tasks_es.htm.

²⁹⁴ CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA CONSEJO EUROPEO DE COLONIA (1999) 3 y 4 de junio de 1999, *Opus cit.* En el punto 80 se indica que «*Se ha instado al Consejo a que impulse con celeridad las otras tres estrategias comunes decididas en Viena, para dejarlas concluidas cuanto antes. Asimismo, con el establecimiento de nuevos ámbitos de estrategias comunes deberían estudiarse cuestiones temáticas como los derechos humanos y la democracia*».

²⁹⁵ CONCLUSIONES DEL CONSEJO EUROPEO DE SANTA MARÍA DA FEIRA (2000) celebrado el 19 y 20 de junio de 2000. Obtenido el 18 de septiembre de 2012 en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/00200-r1.es0.htm. En su punto 6 indica que: «*El Consejo Europeo ha reiterado su compromiso de elaborar una Política Europea Común de Seguridad y Defensa, que pueda reforzar la actuación exterior de la Unión mediante el desarrollo de una capacidad militar de gestión de crisis así como de una capacidad civil, dentro del pleno respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas*». Más adelante en el punto 12 dice que: «*El Consejo Europeo ha subrayado que la Unión, en su planteamiento de prevención de conflictos y de gestión de crisis, está decidida a asumir plenamente las responsabilidades contraídas en Petersburg, tal como se definieron en Helsinki*».

terior de la Unión mediante el desarrollo de una capacidad civil que refuerce la capacidad militar en la gestión de crisis.

Las cuatro áreas prioritarias de actuación de este mecanismo de gestión civil de crisis son:

4. La creación de una fuerza de policía europea capaz de gestionar de forma competente crisis de tipo civil.
5. El refuerzo del estado de derecho, especialmente mediante el restablecimiento de un sistema judicial y penitenciario.
6. El refuerzo de la administración civil.
7. El establecimiento de un mecanismo de protección civil para situaciones de crisis y de desastres naturales.

La gestión de crisis requiere una intervención rápida en los primeros estadios de la misma, antes de que el conflicto escale y la intervención militar sea la única posible. Al potenciar el uso de capacidades civiles, la UE ha tenido claro la importancia de las intervenciones rápidas y, así, el 26 de febrero de 2001, se aprobó el Reglamento²⁹⁶ número 381/2001, por el cual el Consejo creaba un Mecanismo de Reacción Rápida (MRR) que debe permitir a la Comisión, en un marco legal y financiero único, llevar a cabo actuaciones a corto plazo para responder de forma rápida, eficaz y flexible ante situaciones de emergencia, de crisis, o ante amenazas de crisis.

El citado Reglamento establece en su artículo 1:

«Se crea un mecanismo, denominado en lo sucesivo “el Mecanismo de Reacción Rápida”, con el objetivo de que la Comunidad pueda responder de forma rápida, eficaz y flexible ante situaciones de emergencia, de crisis, o ante amenazas de crisis, en las condiciones establecidas por el presente Reglamento».

²⁹⁶ CONSEJO EUROPEO (2001). Reglamento (Ce) N.º 381/2001, del Consejo de 26 de febrero de 2001 por el que se crea un mecanismo de reacción rápida, Bruselas: Diario Oficial de las Comunidades Europeas (L57), 27 febrero 2001, Obtenido el 18 de septiembre de 2012 en:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:057:0005:0009:ES:PDF>. En el punto 3 indica que: «En el informe adoptado sobre el desarrollo de los medios de la Unión para la gestión no militar de crisis, el Consejo Europeo, reunido en Helsinki los días 10 y 11 de diciembre de 1999, hizo constar a este respecto que “deberían establecerse mecanismos de financiación rápida, tales como la creación por parte de la Comisión de un fondo de reacción rápida (FRR), que permitieran una provisión de fondos acelerada en apoyo de la actuación de la Unión Europea, para contribuir a operaciones dirigidas por otras organizaciones internacionales o para financiar actividades de las ONG, según proceda”». En el punto 6 se añade: «En el citado informe, el Consejo Europeo subrayó también que “para poder responder con mayor rapidez y eficacia a las situaciones incipientes de crisis, la Unión tiene que reforzar la capacidad de respuesta y la eficacia de sus recursos e instrumentos, así como la sinergia entre ellos”».

En una situación de crisis, el MRR debe permitir, por ejemplo, la mediación o el despliegue de observadores. En casos donde la actuación deba implementarse durante más tiempo, junto al MRR²⁹⁷ se llevarán a cabo iniciativas de restablecimiento de paz, reconstrucción y desarrollo, de forma que se establezcan las bases para una acción a largo plazo en base a los instrumentos comunitarios tradicionales.

Los instrumentos político-diplomáticos, entre los que se encuentran las declaraciones políticas, son los más empleados. La Unión recurre a este tipo de declaraciones para manifestar públicamente su preocupación, condenar ciertas acciones, anunciar medidas punitivas o expresar satisfacción. Su uso reiterado es debido a que no plantea un desarrollo posterior y sirve para dejar constancia de que los veintiocho estados miembros están hablando con una sola voz. Mediante la adopción de posiciones y acciones comunes, la Unión va más allá de la tradicional diplomacia declaratoria y orienta las políticas exteriores de los países miembros de forma convergente. En la posición común, los Estados deben velar por la concordancia de sus políticas nacionales con los principios de la posición común adoptada. La acción común, vinculante para los Estados miembros, representa la dimensión operativa de la PESC y en ella se fijan los objetivos, el alcance, los medios, las condiciones de ejecución y, en caso de ser necesario, la duración de las operaciones.

En diciembre de 2002 el Consejo Europeo celebrado en Copenhague²⁹⁸ y del Consejo Atlántico de la OTAN manifestó su firme voluntad de establecer fórmulas de cooperación entre ambas organizaciones, lo que hizo que en marzo de 2003 se firmará un «Acuerdo Marco». Este acuerdo constituye el marco de referencia que define las relaciones entre las dos organizaciones y no es otra cosa que la evolución de los «Acuerdos de Berlín Plus».²⁹⁹ El Acuerdo de seguridad y algunos otros, se firmaron el 16 de diciembre de 2002 y constituyen el inicio de la cooperación en el ámbito de la PESD entre ambas

²⁹⁷ CONSEJO EUROPEO (2001). Reglamento (Ce) N.º 381/2001. *Opus cit.*

Artículo 3.2: «Podrán emprenderse con arreglo al mecanismo de reacción rápida las acciones de carácter civil que entren dentro de los ámbitos de intervención objeto de los instrumentos que se enumeran en el anexo y estén destinadas a mantener o restablecer, en situaciones de crisis efectiva o incipiente...».

²⁹⁸ CONSEJO EUROPEO DE COPENHAGUE (1993) de 21 y 22 de junio de 1993. Obtenido el 18 de septiembre de 2012 en: http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/cop_es.htm.

²⁹⁹ Los acuerdos Berlín Plus, adoptados el 17 de marzo de 2003, sientan la base de la cooperación OTAN-UE en el ámbito de la gestión de crisis: permiten a la Alianza apoyar operaciones dirigidas por la UE en las que no participa la OTAN en su conjunto. Obtenido el 18 de septiembre de 2012 en: http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/l33243_es.htm.

organizaciones y representa por si solo la base de la Asociación Estratégica OTAN-UE.³⁰⁰

Como resumen, hay que señalar que la Asociación Estratégica OTAN-UE ha sido y es un proceso en evolución en el que se inscriben los Acuerdos Berlín Plus firmados en marzo de 2003.

El 13 de diciembre de 2003 los jefes de gobierno y primeros ministros de los países miembros de la Unión Europea aprobaron la Estrategia Europea de Seguridad.³⁰¹ En ella podemos leer que:

«El desafío actual consiste en reunir los distintos instrumentos y capacidades: los programas de asistencia europeos y el Fondo Europeo de Desarrollo, las capacidades militares y civiles de los Estados miembros y otros instrumentos. Todos ellos pueden influir en nuestra seguridad y en la de terceros países. La seguridad es la primera condición del desarrollo». A continuación indica que «La labor diplomática y las políticas de desarrollo, comercio y medio ambiente deberían seguir el mismo esquema».

La seguridad que se pretende aplicar y no es otra que la conocida como de las «tres des»: diplomacia, defensa y desarrollo. Esto supone aplicar estrategias con instrumentos tanto civiles como militares.

Con este documento, la UE seguía el modelo ofrecido por los EE. UU. de presentar una Estrategia de Seguridad que responda a dos interrogantes: cuál es la visión propia del mundo, incluyendo los riesgos y amenazas; y cuál es la forma de responder a los mismos a través de la definición y desarrollo de objetivos estratégicos de seguridad. En la que se establece que *«La Unión Europea ha avanzado hacia una política exterior coherente y una gestión eficaz de las crisis. (...) debemos cooperar con otros».*

Esta forma de entender la seguridad no excluye otros conceptos como la defensa colectiva. Sin embargo, una peculiaridad que, a pesar de que el artículo 42.7 del Tratado de Lisboa constituye una cláusula de defensa colectiva similar a

³⁰⁰ Declaración UE-OTAN sobre Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), Bruselas, 16 de diciembre de 2002. Obtenido el 18 de septiembre de 2012 en:

http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/l33243_es.htm.

³⁰¹ UNIÓN EUROPEA (2003). *Estrategia Europea de Seguridad. «Una Europa Segura en un Mundo Mejor»*, aprobada el 12 de diciembre de 2003, Bruselas: Instituto de Estudios de Seguridad de la UE, 2003, p. 24.

la de la OTAN, añade que los Estados miembros de la OTAN seguirán basando en esta organización su defensa colectiva.³⁰²

La UE dispone de una Cláusula de Solidaridad³⁰³ para colaborar en la resolución de los problemas de seguridad interior de sus Estados miembros. En ella se indica que *«la Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente en un espíritu de solidaridad en caso de que un Estado miembro sea objeto de un ataque terrorista o de catástrofe natural o de origen humano. La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros»*.

Tanto la UE como la Alianza Atlántica preconizan en sus estrategias la gestión de crisis antes de que estas escalen y se transformen en conflictos armados. Vicente Garrido nos habla de la seguridad compartida que sería *«cuyo objeto sería evitar los conflictos, principalmente a través de la aplicación de medidas preventivas que inhiban la capacidad y el potencial de agresión»*.³⁰⁴

La UE ha optado por una estrategia de doble orientación. Hacia el interior, basada en la colaboración a petición del país afectado y hacia el exterior, basada en la gestión de crisis y en la cooperación con otros países y organizaciones, especialmente con ONU y OTAN.

Esto nos lleva a analizar otro tipo de seguridad, la seguridad cooperativa.

Seguridad cooperativa. Un concepto de moda

Este concepto es uno de los más actuales y, por lo tanto, se puede afirmar que se trata de los que han logrado mayor aceptación en los últimos tiempos. Preconiza la idea de que es preciso «construir» la confianza, no solo entre Estados, sino también con otros actores no estatales. Y ello a través de la discusión, la negociación, la cooperación y el compromiso.

Como consecuencia de la globalización ningún Estado puede hacer frente, en solitario, a la gran cantidad de problemas a los que se enfrenta el mundo ac-

³⁰² UNIÓN EUROPEA (2007). *Tratado de Lisboa*. Artículo 42.7. *«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»*. También indica que *«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»*.

³⁰³ UNIÓN EUROPEA (2007). *Tratado de Funcionamiento de la UE*, Artículo 222.

³⁰⁴ GARRIDO REBOLLEDO, Vicente (Coord.) (2007). *Modelo español de defensa y seguridad*. *Opus cit.* p. 15.

tual.³⁰⁵ Además, los instrumentos militares ya no se consideran la herramienta principal.

La seguridad cooperativa fomenta la inclusión de actores no estatales, organizaciones internacionales, así como de Estados con ideología distinta. La cooperación se lleva a cabo a través de foros no oficiales donde se aplica el principio de que cualquier solución estable solo puede obtenerse si se conciertan las acciones y efectos procedentes del ámbito diplomático, informativo, militar, económico, político o civil.

Como consecuencia del desgaste sufrido en las operaciones de paz de las dos últimas décadas, las opiniones públicas de los países occidentales han disminuido el apoyo a este tipo de intervenciones. Ante esta situación, organizaciones como la Alianza Atlántica preconizan la «seguridad cooperativa» y así se recoge en el Concepto Estratégico de 2010 en una de sus tareas fundamentales.³⁰⁶

Los 12 países firmantes del Tratado del Atlántico Norte³⁰⁷ crearon una organización, la OTAN, para desarrollar una defensa colectiva frente a la amenaza que suponía el expansionismo de la Unión Soviética.³⁰⁸ Aunque en el tratado se establece que su objetivo principal es «*Salvaguardar la libertad y seguridad de sus miembros por medios políticos y militares, conforme a los principios de la Carta de NNUU*», el núcleo duro del tratado³⁰⁹ es su artículo 5.º, que trata de la defensa colectiva acogiéndose a lo establecido en el artículo 51³¹⁰ de la Carta de las Naciones Unidas. En el artículo 6.º se limita el territorio protegido.³¹¹

³⁰⁵ UNIÓN EUROPEA (2003). *Estrategia Europea de Seguridad. «Una Europa Segura en un Mundo Mejor»*. Opus cit., p. 3

³⁰⁶ El Concepto Estratégico de 2010 se aprobó en la Cumbre de Lisboa el 22 de noviembre de 2010.

³⁰⁷ TRATADO DE WASHINGTON fue firmado el 4 de abril de 1949 por EE. UU., Canadá, Reino Unido, Francia, Portugal, Bélgica, Dinamarca, Islandia, Italia, Luxemburgo, Holanda y Noruega.

³⁰⁸ OTAN (1998). *Manual de la OTAN*. Bruselas: Edición del 50 aniversario, p. 23.

³⁰⁹ OTAN (1949). *Tratado de Washington*. El artículo 5.º dice que «*Las partes acuerdan que un ataque armado contra uno o varios de ellos... será considerado como un ataque dirigido contra todas las partes, y en consecuencia acuerdan considerar que el ataque se produce contra cada en el ejercicio del derecho a la legítima defensa, individual o colectiva, reconocido en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas*».

³¹⁰ NACIONES UNIDAS (1945). Carta de las Naciones Unidas, Artículo 51: «*Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales*».

³¹¹ OTAN (1949). *Tratado de Washington*. Artículo 6 «*For the purpose of Article 5, an armed attack on one or more of the Parties is deemed to include an armed attack: on the territory of any*

En la actualidad hay 25 países en el mundo que no disponen de fuerzas armadas y que normalmente abordan su defensa nacional mediante acuerdos específicos con otros países u organizaciones.³¹² Este es el caso de Islandia, que aunque no dispone de ejército propio, está protegido por el paraguas de la OTAN, como país miembro.

Tras la implosión de la URSS la OTAN se tuvo que refundar con una nueva orientación hacia la seguridad y no solo hacia la defensa colectiva que era para lo que fue creada. Ese cambio se inició en la cumbre de Londres de 1990. Jonathan Parish³¹³ afirma que:

«Los cambios que se iniciaron a partir de la Declaración de Londres de 1990 tuvieron su origen en el final de la guerra fría, y se pueden sintetizar en un proceso evolutivo desde un planteamiento defensivo y reactivo hasta uno más proactivo centrado en incrementar la seguridad y la estabilidad».

En la Cumbre de Londres³¹⁴ de 1990, el Consejo del Atlántico Norte ponía el énfasis en el diálogo político, es decir, en la diplomacia. De esta forma, la Alianza se apoyaba en la diplomacia rebajando el nivel de la disuasión. Esta política de las «dos des» (diplomacia y disuasión) permitía reducir el número de fuerzas que se encargaban de la disuasión.³¹⁵ Es lo que se denominó «los dividendos de la paz».

of the Parties in Europe or North America, on the Algerian Departments of France (2), on the territory of or on the Islands under the jurisdiction of any of the Parties in the North Atlantic area north of the Tropic of CancerW. Obtenido el 18 de septiembre de 2012 en:

http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm?

³¹² La relación de países sin fuerzas armadas podemos encontrarla en www.worldlingo.com. (Consultado el 5-10-2013).

³¹³ PARISH, Jonathan (2005). *Mantener la importancia*, publicado en la página web de la OTAN. Obtenido el 23 de agosto de 2010 en:

<http://www.nato.int/docu/review/2005/issue1/spanish/art1.html>. Parish es oficial superior de planificación en la Sección de Planificación Política y Redacción de Discursos de la División de Asuntos Políticos y Política de Seguridad de la OTAN.

³¹⁴ DECLARACIÓN DE LONDRES de los jefes de Estado y de Gobierno de 5 de julio de 1990, sobre una Alianza del Atlántico Norte renovada. En su párrafo 4 podemos leer: «Nous avons conscience de ce que, dans l'Europe nouvelle, la sécurité de chaque Etat est indissociablement liée à celle de ses voisins. L'OTAN doit devenir une institution où Européens, Canadiens et Américains travaillent ensemble non seulement pour leur défense, mais encore pour la création de nouveaux partenariats avec toutes les nations d'Europe. La Communauté Atlantique doit se tourner vers les pays de l'Est, ses anciens adversaires du temps de la guerre froide, et leur offrir son amitié». Obtenido el 23 de agosto de 2010 en:

http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts_23693.htm.

³¹⁵ *Ibidem*. En esta declaración el párrafo 14 indica que «L'OTAN déploiera des forces d'active moins nombreuses, qui seront restructurées. Grâce à de telles forces, qui se caractériseront par

Un año después, en la cumbre de Roma, establecía un nuevo concepto estratégico,³¹⁶ que es por primera vez un documento público en el que se dice que no hay enemigo, aunque considera la amenaza residual que suponía el arsenal nuclear de Rusia y, por otro lado, había que responder a riesgos multifacéticos, no a amenazas. Se propugna la «Cooperación»³¹⁷ con todos los países europeos, incluidos los antiguos enemigos como una forma de proporcionar seguridad a Europa.

En 1992, la OTAN ofreció su colaboración³¹⁸ en operaciones de paz bajo mandato de ONU y la OSCE. Con ello, la Alianza además de dar sentido y reorientar su actuación teniendo en cuenta el nuevo escenario mundial, evolucionaba de una organización de defensa colectiva a otra de defensa y seguridad colectiva que pone el énfasis en la cooperación. El cambio es importante e implica notables transformaciones en las relaciones internacionales. A partir de ese momento la OTAN se implica en la resolución de conflictos por motivos de seguridad y no solo de defensa.

En abril de 1999, mientras la OTAN bombardeaba Kosovo, el Consejo del Atlántico Norte aprobó en Washington un nuevo concepto estratégico que es-

leur grande mobilité et par leur polyvalence, les dirigeants alliés disposeront de la plus grande souplesse pour décider de la conduite à tenir face à une crise. L'Organisation aura de plus en plus recours à des corps multinationaux, composés d'unités nationales». Obtenido el 24 de agosto de 2010 en:

http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts_23693.htm.

³¹⁶ CONCEPTO ESTRATÉGICO DE LA ALIANZA aprobado el 7 de noviembre de 1991 en Roma. En el párrafo 8, leemos «Les défis et les risques auxquels l'OTAN est confrontée dans le domaine de la sécurité ne sont pas de la même nature que par le passé. La menace d'attaque massive et simultanée sur tous les fronts européens de l'OTAN a bel et bien été éliminée et a donc cessé d'être le point focal de la stratégie de l'Alliance. En Europe centrale spécialement, le risque d'une attaque surprise a été sensiblement réduit et le délai d'alerte minimum s'est allongé d'autant pour les Alliés». Obtenido el 24 de agosto de 2010 en:

http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts_23847.htm.

³¹⁷ *Ibidem*. En el párrafo 24 se indica: «Par une recherche active du dialogue et de la coopération, qui s'appuie sur la volonté de maintenir un potentiel de défense collectif efficace, l'Alliance entend réduire les risques de conflit découlant d'un malentendu ou d'un acte délibéré, accroître la compréhension et la confiance mutuelles entre tous les Etats européens, faciliter la gestion des crises mettant en cause la sécurité des Alliés, et augmenter les possibilités d'un véritable partenariat entre tous les pays d'Europe face aux problèmes communs en matière de sécurité». Obtenido el 24 de agosto de 2010 en:

http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts_23847.htm.

³¹⁸ DECLARACIÓN DEL CONSEJO DEL ATLÁNTICO NORTE de 18 de diciembre de 1992, que en su párrafo 7 dice: «Nos pays sont prêts à apporter leur soutien et leur contribution, cas par cas, aux opérations de maintien de la paix engagées sous l'autorité de l'ONU ou la responsabilité de la CSCE, qui confèrent à ces opérations une légitimité internationale. Y en el párrafo 8 se indica : Notre Conseil contribue toujours à élaborer une nouvelle architecture de sécurité basée sur des relations de coopération entre les Etats et sur un réseau d'institutions se renforçant mutuellement». Obtenido el 24 de agosto de 2010 en:

http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts_23973.htm.

tablecía cinco tareas fundamentales:³¹⁹ la disuasión y defensa; la seguridad para la región euro atlántica; la asociación; las consultas; y la gestión de crisis, como mejor forma de evitar la escalada del conflicto. La mayoría de estas tareas se han ido incorporando a los nuevos conceptos de seguridad, compatibilizando la defensa colectiva con la seguridad colectiva basada en la asociación y la gestión de crisis.

El Concepto Estratégico de Lisboa³²⁰ de la OTAN aprobó la seguridad cooperativa, como una de las tres tareas fundamentales. Este Concepto Estratégico adopta este enfoque de la seguridad.

- En la raíz de esta cooperación está el principio de la seguridad que busca «el nivel más bajo de fuerzas posible» a través del control de armamentos, el desarme y la no proliferación.
- Considera que la ampliación de la OTAN es la mejor manera de alcanzar «*nuestra meta de una Europa entera y libre y de compartir los valores comunes*».
- El componente fundamental son las asociaciones o partenariados entre la OTAN y países no OTAN, así como con otras organizaciones y actores internacionales.

Sin embargo, este tipo de seguridad no concita tanto acuerdo como el de defensa colectiva. En la Conferencia de Múnich,³²¹ celebrada entre el 4 y 6 de febrero de 2011, el secretario general de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen hizo un llamamiento a la *Defensa Inteligente* a través de una más estrecha cooperación interna. El objetivo es implantar y compartir capacidades críticas de defensa para fortalecer la cohesión interna de la Alianza, lo que permitirá desarrollar la seguridad cooperativa hacia el exterior con eficacia. La OTAN puede ayudar a las naciones a obtener mayor seguridad con pocos recursos.

Para el secretario general de la OTAN existen tres vías para conseguir esta *Defensa Inteligente*: compartir y poner en común (*Pooling*) las capacidades; fijar las adecuadas prioridades y mejorar la coordinación de esfuerzos.

³¹⁹ CONCEPTO ESTRATÉGICO DE LA OTAN aprobado en Washington el 23 de abril de 1999, en el que se contemplan las 5 tareas fundamentales. Obtenido el 24 de agosto de 2010 en: http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts.htm.

³²⁰ OTAN (2010). *Concepto Estratégico de la Alianza, aprobado en Lisboa el 22 de noviembre de 2010*. Obtenido el 26 de agosto de 2011 en: http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts.htm. En el Concepto Estratégico se contemplan tres tareas fundamentales: la Defensa colectiva, Seguridad cooperativa y Gestión de crisis.

³²¹ LABORIE IGLESIAS, Mario (2011). *La Conferencia de Seguridad de Múnich*. *Opus cit.* p. 2.

Tradicionalmente las estrategias de seguridad de los EE. UU. han sido las inspiradoras de los enfoques estratégicos adoptados por la Alianza, que generalmente trata de adaptar sus nuevas estrategias a las de los estadounidenses.

Para los países miembros de la OTAN sus estrategias de seguridad nacional deben ser compatibles con la de la Alianza, sabiendo que dado el peso que

EE. UU., tiene en la Alianza por las capacidades que aporta, se produce una inevitable convergencia de los conceptos estratégicos de la OTAN con la Estrategia de Seguridad Nacional de los EE. UU.

Seguridad sostenible

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 pusieron de manifiesto la falta de estrategias eficaces para evitar este tipo de atentados y dar una respuesta eficiente a sus autores. No se disponía de estrategias capaces de hacer frente a las nuevas amenazas como el terrorismo internacional.

La estrategia de seguridad nacional de 2002, que llevó a los EE. UU. a invadir Irak, fracasó en la fase de estabilización y reconstrucción y, al detraer importantes efectivos, dificultó la pacificación de Afganistán. Ambos fracasos provocaron innumerables reflexiones en los centros de pensamiento estadounidenses y en los organismos de seguridad, que dieron lugar a nuevos enfoques sobre estrategias de seguridad nacional capaces de hacer frente a los nuevos riesgos y amenazas.

El Centro Internacional de Estudios Estratégicos (CSIS)³²² basándose en los conceptos del profesor Joseph Nye,³²³ desarrolló la iniciativa «*smart power*» (poder inteligente), entendida como una mezcla de «*hard power*» y de «*soft power*», como se indicó anteriormente. Todo ello como forma de alcanzar altos grados de seguridad mezclando el uso de la fuerza con las habilidades políticas.

Este centro creó una comisión de estudio sobre el tema, dirigida por el embajador Joseph L. Armitage, presidente del Armitage International y por Nye. La comisión hizo público su informe titulado.³²⁴ «*Una América más inteligente*

³²² CENTRO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (CSIS) <http://csis.org/>. El CSIS fue fundado en 1962 y se autocalifica de bipartidista. En la lista de los centros de pensamiento más influyentes elaborada por la revista Foreign Policy (FP) correspondiente a 2009 aparece en la 9.ª posición global, en la 6.ª en Estados Unidos y la 5.ª, considerando únicamente la esfera de seguridad y asuntos internacionales. En la actualidad está liderado por el exsenador demócrata por Georgia Sam Nunn (consejero informal del presidente Barack Obama) y presidido por John H. Hamre, que fue secretario adjunto del Departamento de Defensa con el presidente Bill Clinton.

³²³ NYE, Joseph S. es profesor de la Universidad de Harvard. Autor del artículo: «el declive del poder blando –soft power– americano» Revista Foreign Affairs 2004.

³²⁴ COMMISSION ON SMART POWER (2007). *A smarter, more secure America*. Washington, D.C.: Center For Strategic International Studies (CSIS), p. 1. Obtenido el 3 de agosto de 2011 en: http://csis.org/files/media/csispubs/071106_csissmartpowerreport.pdf.

y segura», que promueve una nueva estrategia basada en el «poder inteligente». Este documento define el «poder inteligente» como «una estrategia de desarrollo e integración, como base de los recursos y herramientas para lograr los objetivos estadounidenses, mediante una combinación del poder blando y el poder duro». ³²⁵

Así según el estudio promovido por el CSIS:

«Los Estados Unidos deben revitalizar su capacidad de inspirar y persuadir en lugar de simplemente confiar en su poderío militar. A pesar del predominio del poder duro de EEUU, hay límites a su eficacia para abordar los principales retos de política exterior que enfrenta Estados Unidos hoy en día. Muchos de los instrumentos tradicionales de poder blando, como la participación pública y la diplomacia, se han descuidado y deteriorado. Además, sigue habiendo una falta de visión estratégica de cómo integrar el poder blando y duro de un “poder inteligente” para hacer frente a los desafíos actuales y futuros. La iniciativa Smart Power busca participar en un diálogo nacional sobre la mejor manera de atraer a lado de Estados Unidos con el apoyo de amigos y aliados en la búsqueda de sus intereses de seguridad nacional». ³²⁶

Un concepto derivado del poder inteligente es el de «seguridad sostenible», que es más reciente y no tiene aún, un significado unívoco. Este concepto ha sido desarrollado por el *think tank* norteamericano Center for American Progress (CAP), ³²⁷ que en 2008 acuñó el término «sustainable security», para aglutinar las diferentes concepciones de seguridad, con la finalidad de que la Estrategia de Seguridad Nacional norteamericana lleve a los Estados Unidos a recuperar el liderazgo mundial. ³²⁸ El

³²⁵ *Ibidem*. P. 7.

³²⁶ CENTRO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (CSIS), *Smart Power Initiative, 2011*, Obtenido el 3 de agosto de 2011 en: <http://csis.org/program/smart-power-initiative>.

³²⁷ CENTER FOR AMERICAM PROGRESS. Obtenido el 15 de agosto de 2011 en: <http://www.americanprogress.org/>. El CAP fue fundado en 2003 con la financiación de George Soros con el propósito de apoyar el pensamiento demócrata americano. En la lista del FP aparece en la 17.^a posición de los Estados Unidos, en la 10.^a considerando únicamente la esfera de política social, la 2.^a entre los nuevos centros de pensamiento y la 1.^a, en relación al impacto en el debate político y las políticas públicas. En la actualidad está dirigido por John D. Podesta, que fue el jefe de gabinete de la Casa Blanca con Clinton y codirigió el equipo de transición del presidente Obama.

³²⁸ SMITH Gayle E. (2008). *In Search of Sustainable Security*, Washington D.C.: Center for American Progress (19 June 2008). Obtenido el 4 de agosto de 2011 en: http://www.americanprogress.org/issues/2008/06/pdf/sustainable_security1.pdf.

concepto propuesto abarca, a su vez, tres términos diferentes: «seguridad nacional», «seguridad humana» y «seguridad colectiva».³²⁹

El proyecto de elaboración teórica sobre la «*seguridad sostenible*» se inicia algo más tarde que la iniciativa del poder inteligente, pero se desarrolla en el mismo entorno de declive del ideal americano. Un vacío que, según el CAP, está utilizando China para desarrollar una estrategia agresiva de expansión, que podría competir en el corto plazo con la hegemonía norteamericana.³³⁰

Según el CAP, la seguridad sostenible redefine la forma en que se debe cambiar la seguridad nacional en un mundo globalizado. En lugar de centrarse únicamente en las amenazas tradicionales, también es necesario estimular una mayor prosperidad, fomentar el desarrollo internacional eficaz, y trabajar para proteger a los civiles inocentes:

*«Este enfoque es bueno para nosotros (EE. UU.) y para los demás. Aunque tenemos que mantener una fuerza militar muy capaz, la diplomacia y el desarrollo a menudo pueden ser más rentables. Las inversiones crean nuevas oportunidades, previenen las crisis antes de que la fuerza militar sea necesaria, y gestionan mejor los desafíos que compartimos. En resumen, la seguridad sostenible es pensar a largo plazo sobre los Estados Unidos y el mundo».*³³¹

En resumen, para el CAP, la seguridad sostenible es una estrategia a largo plazo, tanto para los Estados Unidos, como para el resto del mundo occidental, que se centra en:

- La seguridad nacional: la seguridad de los Estados Unidos.
- La seguridad humana: el bienestar y la seguridad de las personas.
- La seguridad colectiva: los intereses comunes de todo el mundo.

³²⁹ ENSEÑAT, Amador (2009). *Los nuevos paradigmas de la seguridad*. Madrid: Documento del Instituto Español de Estudios Estratégicos y del Centro Internacional Toledo para la Paz, pp. 11 y 12. Obtenido el 7 de junio de 2010 en:

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/IEEE_CITpax_Nuevos_paradigmas_de_la_Seguridad_diciembre_2009.pdf.

³³⁰ GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio (2010). *Seguridad Sostenible: «The Smart Power In Action»*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento informativo 23/2010, noviembre, 2010, p. 3. Obtenido el 5 de agosto de 2011 en:

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2010/DIEEEI23-2010SeguridadSostenible.pdf.

³³¹ SMITH Gayle E. (2008). *What Is Sustainable Security?* Washington D.C.: Center for American Progress (20 June 2008). Obtenido el 4 de agosto de 2011 en:

http://www.americanprogress.org/projects/sustainable_security.

Este enfoque multidisciplinar trata de superar la noción tradicional de seguridad nacional de los EE. UU., mediante la combinación de las tres nociones de seguridad. La duda que permanece son las proporciones que se deben asignar a cada una de ellas. Aunque dependa de cada caso concreto, es una decisión que debe tomar que debe ser tomada en el nivel político más alto, quien debe establecer criterios generales para su aplicación.

Según los preceptos de la seguridad sostenible un país fuerte, como EE. UU., puede influir en el mundo, pero no basándose exclusivamente en el poder militar. Es decir, desde esta óptica, es posible que EE. UU. siga influyendo en el mundo, pero aplicando una estrategia que combine la seguridad nacional, la humana y la colectiva.

Otro centro de pensamiento estadounidense, el *Center for a New American Security (CNAS)*,³³² considera que Estados Unidos necesita una estrategia sostenible que reenfoque la política exterior y de defensa, y reconoce la falta de correspondencia entre los grandes desafíos y los medios disponible.

La Estrategia de Seguridad Nacional de EE. UU. 2010³³³ establece que *«nuestro compromiso será la base de un orden internacional justo y sostenible, que favorece los intereses mutuos (...) es sostenible, ya que se basa en normas ampliamente compartidas y fomenta la acción colectiva para hacer frente a los desafíos comunes»*.

Para el CNAS, el gobierno norteamericano, a pesar de su estatus de gran potencia, no es eficaz a la hora de relacionarse con el resto del mundo. Por todo ello, este Centro promueve desarrollar capacidades civiles para la reconstrucción y la diplomacia que permitan dar un giro a esa situación. En particular, el CNAS señala que los conflictos actuales han revelado los límites del poder militar y la necesidad de los tres elementos de la política de seguridad nacional, haciendo referencia a las «tres des» de la seguridad:³³⁴ *«defensa, diplomacia y desarrollo»*.

³³² CENTER FOR A NEW AMERICAN SECURITY (CNAS). Tiene una gran influencia sobre el Pentágono según el artículo «The It Think Tank». Carlos Lozada de 7 de junio de 2009: *«In the era of Obama, however, the Center for a New American Security may emerge as Washington's go-to think tank on military affairs. Founded in 2007, CNAS has already filled key posts in the new administration (such as former CNAS president Michele Flournoy, who is now undersecretary of defense for policy)»*.

³³³ PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS (2010) Estrategia de Seguridad Nacional. Washington: Casa Blanca. p. 12.

³³⁴ LABORIE IGLESIAS, Mario (2011). La evolución del concepto de seguridad, *Opus cit.* p. 6.

El CNAS ha publicado numerosos documentos de opinión entre los que cabe destacar: *Beyond Borders: Developing Comprehensive National Security Policies to Address Complex Regional Challenges; Planning Diplomacy and Development: Force Planning Applications for the State Department and USAID*; o *Engaging the Private Sector for the Public Good: The Power of Network Diplomacy*.

Este centro lanzó en junio de 2009 un nuevo programa, bajo la denominación «*seguridad natural*», para afrontar las implicaciones de la producción y uso de los recursos naturales en la seguridad nacional de los EE. UU.³³⁵ El documento de trabajo que presenta este programa señala seis áreas clave en el consumo de recursos naturales (energía, minerales, agua, tierra, cambio climático y biodiversidad) y también la manera en que estos retos se encuentran asociados unos con otros.³³⁶

Los conceptos de seguridad citados tienen una notable influencia en la Casa Blanca. Durante una intervención del presidente Obama en la Academia Militar de West Point³³⁷ con motivo de la ceremonia de graduación de la promoción de 2010, resaltó la necesidad de reconocer que ningún país puede mantener su primacía militar y política sin una vitalidad económica que lo apoye y le proporcione las capacidades necesarias para su proyección. Un segundo elemento al que dio un especial énfasis fue la integración de todas las capacidades nacionales en una aproximación global para enfrentarse a los retos del siglo XXI. Las características de los conflictos actuales no permitirán una aproximación sectorial. El éxito no podrá alcanzarse por medio del uso de las diferentes capacidades nacionales actuando, de forma aislada y sin un objetivo común.³³⁸

Otro aspecto fundamental durante su intervención frente a los cadetes de West Point³³⁹ fue la importancia de la cohesión nacional basada en la verdad, honestidad y confianza. Esta cohesión ha permitido edificar esa nación con gen-

³³⁵ BURKE, Sharon E. (2009). *Natural Security* Washington D.C.: *Working Paper.11* junio 2009 Center for a new American Security. Obtenido el 5 de agosto de 2011 en: http://www.cnas.org/sites/default/files/publications-pdf/CNAS_Working%20Paper_Natural%20Security_SBurke_June2009_OnlineNEW_0.pdf.

³³⁶ *Ibidem*, pp. 12-19.

³³⁷ OBAMA, Barak (2010). Discurso en la Academia Militar de West Point el 22 de mayo de 2010. Obtenido el 25 de agosto de 2011 en: <http://www.cbsnews.com/news/text-of-obamas-speech-to-west-point-2010-cadets/>. «*La innovación de los Estados Unidos debe ser la base de poder de Estados Unidos - porque nunca en la historia de la humanidad una nación con poca vitalidad económica mantuvo su supremacía militar y política. ...No podemos dejar solos a los uniformados para defender a este país, tenemos que asegurarnos de que América se está fortaleciendo*».

³³⁸ GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio (2010). *Las claves de la nueva estrategia de seguridad de los Estados Unidos de América a través del discurso del Presidente Obama en West Point*, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos; Documento informativo 03/2010. Obtenido el 25 de agosto de 2010 en:

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/2010/DIEEE_I03-2010_INFORMATIVO.CLAVES_DE_LA_NSS_NORTEAMERICANA._DISCURSO_WEST_POINT.pdf.

³³⁹ PRESIDENTE OBAMA (2010). Discurso en la Academia Militar de West Point. *Opus cit.* «*Somos una nación creada por gente de todo el mundo, que soportando penurias, han logrado la grandeza de llegar a ser un solo pueblo. Y esa creencia es tan cierto hoy como lo era hace 200 años. Es una creencia que ha sido reclamada por personas de toda raza y religión en todas las regiones del mundo*».

tes venidas de todas las partes del mundo y con toda clase de credos, enfatizando claramente que una de las partes fundamentales de la estrategia de seguridad nacional tenía que ser el apoyo a los derechos universales, que han formado la base fundacional de la nación norteamericana.

Las ideas preconizadas por el CAP y el CNAS han tenido reflejo en los documentos oficiales publicados por la actual administración norteamericana durante 2010. Así, tanto en el Informe sobre la Revisión Cuadrienal de la Defensa (QDR) de enero, como en la Estrategia de Seguridad Nacional de mayo, la revisión de la Política de Desarrollo Global de septiembre y la Revisión Estratégica Cuatrienal de la Diplomacia y el Desarrollo (QDDR) de diciembre, contienen algunos elementos que se identifican claramente con los postulados de la seguridad sostenible y del poder inteligente.³⁴⁰

El 27 de mayo de 2010 se presentó en el Congreso de EE. UU., la Estrategia de Seguridad Nacional de la nueva administración Obama.³⁴¹ En su desarrollo se vierten muchas de las ideas defendidas por los dos centros de pensamiento antes citados, aunque no figuran explícitamente mencionados ni el poder inteligente, ni la seguridad sostenible. Este último solo aparece literalmente en el párrafo: «fomentar sistemas de seguridad sostenible y responsable en estados en riesgo» dentro del apartado: «invertir en desarrollar fuertes y fiables socios».³⁴²

La publicación Planeamiento Conjunto de Operaciones de los EE. UU., utiliza el término «*cooperación en seguridad*» que define como:³⁴³

«Todas las interacciones del Departamento de Defensa con organismos de defensa extranjeros para construir relaciones de defensa para promover intereses de seguridad específicos estadounidenses, desarrollar capacidades militares aliadas y amigas para defensa propia y operaciones multinacionales, y proveer acceso a las fuerzas de Estados Unidos en una nación anfitriona en caso de contingencias y en tiempo de paz». Esto consiste «en programas específicos de actividades de defensa bilaterales y multilaterales con países extranjeros para servir a intereses mutuos de seguridad y construir asociaciones de defensa».

³⁴⁰ LABORIE IGLESIAS, Mario, La evolución del concepto de seguridad. *Opus cit.* p. 7.

³⁴¹ *Ibidem*, p. 8.

³⁴² GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio (2010). *Seguridad Sostenible: «The Smart Power In Action»*, *Opus cit.* p. 4.

³⁴³ CHIEF OF STAFF (2006). US Joint Publication 5-0, Joint Operation Planning, 26 December 2006, p. I-3. Obtenido el 9 de agosto de 2010 en: http://www.dtic.mil/doctrine/jel/new_pubs/jp5_0.pdf.

Seguridad multidimensional

Otro concepto es el de seguridad multidimensional, que mantiene una estrecha relación con la defensa.³⁴⁴ Los Estados Unidos, Canadá y muchos países europeos, entre ellos España, han desarrollado el concepto de capacidades militares en apoyo a las autoridades civiles. En EE. UU., el Apoyo de Defensa a las autoridades civiles³⁴⁵ se define como:

«Apoyo del Departamento de Defensa que incluye fuerzas federales militares, el personal civil de carrera y los contratados del Departamento de Defensa, las agencias del Departamento de Defensa y los componentes activos, para emergencias internas y para el cumplimiento de la ley y otras actividades...cuando sean ordenadas por el presidente o el secretario de defensa».

En la Revisión Estratégica Cuatrienal de la Diplomacia y el Desarrollo (QDDR) de los Estados Unidos de América, realizada por el Departamento de Estado norteamericano se advierte una progresiva integración de la diplomacia y el desarrollo que se perfeccionará, en base a la experiencia, en sucesivos ciclos del proceso de revisión estratégica.³⁴⁶ Al mismo tiempo, se hace un esfuerzo muy importante de alineación, coordinación y cooperación efectiva con la Defensa, que se podría traducir en el futuro, liderado por el Consejo de Seguridad Nacional, en una visión estratégica político-militar unificada que conduzca a un presupuesto nacional de seguridad.

La responsabilidad de proteger

Este concepto de «*responsabilidad de proteger*» es citado por primera vez en el informe que con ese título emitió, en diciembre de 2001, la Comisión Inter-

³⁴⁴ ORGANIZATION FOR SECURITY AND COOPERATION IN EUROPE. Obtenido el 15 de agosto de 2010 en: <http://www.osce.org/activities/18803.html>.

³⁴⁵ US DEPARTMENT OF DEFENSE (2005). *Strategy for Homeland Defense*. Washington, DC. June 2005. p. 5. Obtenido el 27 de julio de 2008 en: www.defenselink.mil/news/Jun2005/d20050630homeland.pdf.

³⁴⁶ GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio (2010). *La primera revisión estratégica cuatrienal de la diplomacia y el desarrollo de los Estados Unidos de América*. «*Leading through civilian power*». Madrid: Instituto Español de estudios Estratégicos, Documento de análisis 20/2010, p. 11.

Obtenido el 19 de agosto de 2011 en:

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2010/DIEEEA20_2010LaQDDR_deEE_UU.pdf.

nacional sobre Intervención y Soberanía Estatal,³⁴⁷ constituida a instancias del gobierno canadiense. Sus principios esenciales fueron recogidos en el documento final de la Cumbre Mundial de la ONU celebrada en Nueva York del 14 al 16 de septiembre de 2005.

De acuerdo con este concepto (que incluye la responsabilidad de prevenir, de actuar y de reconstruir), cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad; pero la Comunidad Internacional, por medio de las Naciones Unidas, es también responsable de ayudar en esa protección, utilizando los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, llegando incluso a adoptar medidas coercitivas, decididas en el Consejo de Seguridad, conforme al capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, cuando fallan los medios pacíficos y es evidente que las autoridades nacionales del Estado en cuestión no proporcionan a su población la protección requerida.³⁴⁸

¿Qué hacer en estos casos si se ha de respetar el derecho de soberanía de cada país y el de no injerencia en los asuntos internos de otro Estado? El primer caso que hizo recapacitar a la comunidad internacional sobre este tema fue el conflicto de Ruanda en 1994, donde las milicias hutus, denominadas *Interahamwe* (golpeemos juntos), desencadenaron una matanza contra la etnia Tutsi y contra los hutus moderados, que causó unos 800.000 muertos. En 1999, sería la limpieza étnica que el Ejército serbio de Milosevic llevó a cabo contra la población albanokosovar para expulsarles de sus casas y forzar un éxodo hacia Albania.³⁴⁹ En este caso, una parte de la comunidad internacional, con la OTAN al frente, tomó la decisión de intervenir a pesar de que no se había logrado una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas por el veto de Rusia y China, que mantuvieron el criterio de no injerencia.

El concepto de responsabilidad ha sido controvertido desde que empezó a tomar cuerpo a raíz de la experiencia en los conflictos de Bosnia, Kosovo, Ruanda o Somalia. El choque entre el principio de soberanía de los Estados, que iguala a los pequeños con los grandes, regla básica del orden internacional, y las resoluciones de injerencia para la protección de los derechos humanos de las poblaciones sigue vivo.

³⁴⁷ INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (2001). *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Centre, December 2001, pp. 8 y 9. Obtenido el 14 de abril de 2012 en: <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>.

³⁴⁸ NACIONES UNIDAS (2005). *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*. New York: Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 60/1; 24 octubre 2005, pp. 138-139.

³⁴⁹ INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (2001). *Opus cit.* p. 1.

Como indica Taibo:

*«El intervencionismo humanitario suscitó opiniones encontradas. Para unos era el germen de un nuevo orden mundial en el que las violaciones generalizadas de derechos humanos serían objeto de pronto y justo castigo por la comunidad internacional. Para los críticos de las intervenciones, los problemas de estas saltaban a la vista. Las grandes potencias, causantes de muchas crisis que acudían presurosas a resolver, sólo actuaban allí donde sus intereses estaban en juego».*³⁵⁰

Las reticencias ante aquellas intervenciones que implican un acto de injerencia en los asuntos de un país parten de lo establecido en la Carta de las Naciones Unidas, que en su artículo 2 establece que³⁵¹ *«ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará; a los miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta»*. Si bien indica a continuación *«pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII»*. Por otro lado en el artículo 1.3 se indica que uno de los propósitos de la Naciones Unidas es *«Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos»*.

El primer ministro británico Tony Blair,³⁵² en abril de 1999, con la esperanza de superar su reticencia internacional a la intervención en Kosovo, propuso durante un discurso pronunciado en Chicago, *«La Doctrina de la Comunidad Internacional»*. En ella defendía el derecho de intervención humanitaria en situaciones de crisis, siempre y cuando se cumpliesen una serie de criterios básicos, entre ellos la voluntad de permanecer en el país en cuestión una vez completada la acción militar durante el tiempo suficiente para garantizar su reconstrucción. Emanada de la experiencia del conflicto en Kosovo, esa doctrina buscaba definir *«una guerra justa, no basada en ambiciones internacionales,*

³⁵⁰ TAIBO ARIAS, Carlos (2001). *Problemas actuales de las relaciones internacionales*. En PE-REIRA, J.C. (Coord.): *Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas*. Barcelona: Ariel Historia, p. 556.

³⁵¹ NACIONES UNIDAS, Carta de las Naciones Unidas firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945, Artículo 7.2. Obtenido el 15 de julio de 2010 en: <http://www.cc.gob.gt/documentoscc/ddhh/Carta.pdf>.

³⁵² POWELL, Charles (2006). *Las guerras de Tony Blair. ¿Cuestión de principios o exceso de hubris?* Madrid: Cuadernos de pensamiento político. Enero-marzo 2006, p. 111.

sino en valores».³⁵³ Esta declaración estaba en línea con las ideas propugnadas por el ex primer ministro australiano, Gareth Evans, que encabezaba la llamada Comisión Internacional sobre Intervencionismo y Soberanía Estatal. Sin embargo, la mayoría no compartía esta política. A Henry Kissinger esta defensa de un intervencionismo liberal sin límites discernibles le pareció irresponsable.

Según Powell, la crisis vivida en el 2000, en la antigua colonia británica de Sierra Leona,³⁵⁴ ofreció a Blair una nueva oportunidad para demostrar su fe en el uso de la fuerza para hacer frente a situaciones humanitarias complejas. En mayo de ese año, su Gobierno envió un contingente de setecientos efectivos para liberar a medio millar de soldados pertenecientes a una fuerza multinacional de la ONU que se encontraba en el país para evitar una guerra civil entre dos facciones rivales, y para evacuar a la población extranjera.³⁵⁵

La intervención en Kosovo, unida a las experiencias de la década de los años 90 obligó a la OTAN a aprobar un nuevo concepto estratégico. En abril de 1999 se celebró en Washington³⁵⁶ la cumbre del 50.º aniversario, donde se aprobó un nuevo concepto que contemplaba cinco tareas fundamentales:³⁵⁷ disuasión y defensa, seguridad para la región euroatlántica, la asociación, las consultas y la gestión de crisis, como mejor forma de evitar la escalada del conflicto. La mayoría de estas tareas se han ido incorporando a los nuevos conceptos de seguridad.

³⁵³ BENTLEY, Tom (2003). *El pragmatismo de Blair en política exterior*. París: Le Monde Diplomatique, edición española, febrero, 2003. Obtenido el 15 de julio de 2013 en: <http://monde-diplomatique.es/2003/02/bentley.html>.

³⁵⁴ *Ibidem*, p. 112.

³⁵⁵ DIARIO ABC (2003, 9 de noviembre). *Tropas británicas liberan a sus 6 cascos azules en Sierra Leona*. Madrid: Diario ABC. Obtenido el 6 de diciembre de 2003 en: <http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/2000/09/11/031.html>.

³⁵⁶ OTAN (1999). *Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica* aprobado el 23 de abril de 1999 en Washington. O. Obtenido el 6 de diciembre de 2003 en: http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts_27433.htm.

³⁵⁷ OTAN (1999). *Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica* de 1999, Opus cit. En el punto 10; podemos leer: Pour réaliser son objectif essentiel, en tant qu'Alliance de pays engagés par le Traité de Washington et la Charte des Nations Unies, l'Alliance remplit les tâches de sécurité fondamentales suivantes: Sécurité : Fournir l'une des bases indispensables à un environnement de sécurité euro-atlantique stable, fondé sur le développement d'institutions démocratiques et sur l'engagement de régler les différends de manière pacifique, et dans lequel aucun pays ne serait en mesure de recourir à l'intimidation ou à la coercition contre un autre pays par la menace ou l'usage de la force. Consultation (...) Dissuasion et défense (...) Et afin de renforcer la sécurité et la stabilité de la région euro-atlantique:

- Gestion des crises: Se tenir prête, au cas par cas, et par consensus, conformément à l'article 7 du Traité de Washington, à contribuer à la prévention efficace des conflits et à s'engager activement dans la gestion des crises, y compris des opérations de réponse aux crises.
- Partenariat: Promouvoir de vastes relations de partenariat, de coopération et de dialogue avec d'autres pays de la région euro-atlantique, en vue d'accroître la transparence, la confiance mutuelle et la capacité d'action conjointe avec l'Alliance.

La OTAN que nació como una organización de defensa colectiva había pasado a ser una organización de defensa y seguridad colectiva con su intervención en la misión de UNPROFOR en los Balcanes a comienzos de los 90. En Kosovo llevó a cabo una operación de seguridad de las personas contemplada en la seguridad humana y preconizada por Naciones Unidas desde 1994, pero para la que no se habían establecido herramientas y resoluciones que permitieran implementar el concepto de «responsabilidad de proteger».

Este concepto fue definitivamente aceptado por la Asamblea General de Naciones Unidas, en el Documento Final de la Cumbre Mundial³⁵⁸ celebrada en septiembre de 2005, en el que se establece «*la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad*» en su párrafo 138. Es necesario señalar que aunque le corresponde al Consejo de Seguridad aprobar las resoluciones en temas que atañen a la seguridad internacional, en este documento se recuerda el papel que también tiene la Asamblea en esta materia.³⁵⁹ Si bien sigue siendo el Consejo de Seguridad el único organismo que puede aprobar resoluciones ejecutivas.

El Documento recuerda lo que ya se indicó anteriormente, que cada Estado es el responsable de proteger a su población. Pero en el caso de que los Estados no ejerzan adecuadamente esa facultad, será la comunidad internacional quien lo haga. Pero deja claro que esta posibilidad debe partir de la ayuda a los Estados y de una de detección temprana del problema. No obstante, no se descarta llegar a emplear la fuerza, según lo establecido en el Capítulo VII de la Carta.³⁶⁰

³⁵⁸ NACIONES UNIDAS (2005). *Documento 60/1. Final de la Cumbre Mundial 2005* aprobada por la Asamblea General el 16 de septiembre de 2005. New York, p. 33. en su párrafo 138 se indica que «*cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esa responsabilidad conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias. Aceptamos esa responsabilidad y convenimos en obrar en consecuencia. La comunidad internacional debe, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana*».

³⁵⁹ NACIONES UNIDAS (2005). *Documento 60/1. Final de la Cumbre Mundial 2005, Opus cit.*, párrafo 80, p. 24. En su párrafo 80 se recuerda que «*Reafirmamos también que incumbe al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales. Señalamos asimismo la función que desempeña la Asamblea General en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Carta*».

³⁶⁰ NACIONES UNIDAS (2005). *Documento 60/1. Final de la Cumbre Mundial 2005. Opus cit.*, p. 33. En el párrafo 139 se acuerda que «*Estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad*».

A pesar de todo lo anteriormente indicado, la aprobación del concepto no ha terminado con su controversia. No faltan analistas y juristas que ven en el concepto un riesgo en sí mismo porque da excusas a intervencionismos poco justificados. Es la misma reticencia que ya había expresado el presidente argelino, Abdelaziz Buteflika, en un discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 1999:

*«Permanecemos extremadamente sensibles a cualquier disminución de nuestra soberanía, no sólo porque la soberanía es nuestra última defensa contra las reglas de un mundo desigual, sino porque no tomamos parte en el proceso de la toma de decisiones del Consejo de Seguridad».*³⁶¹

Laborie³⁶² considera que hay dos corrientes de opinión entre los expertos sobre cómo aprobar una operación de responsabilidad de proteger si el Consejo de Seguridad se considera incapaz de resolverlo. Estas soluciones serían:

«Una que sea la Asamblea General de la ONU la que, en aplicación de sus atribuciones contenidas en la Carta (artículo 10), apruebe la intervención a través de una mayoría cualificada de países; y dos que sea una organización regional o una coalición de voluntarios la que pueda actuar en caso de un deterioro de la situación humanitaria».

La responsabilidad de proteger se enmarca dentro de la seguridad humana, concepto que va más allá de la seguridad nacional, y preconiza el derecho de soberanía individual sobre el de soberanía nacional, que garantiza la no injerencia en los asuntos internos de un país. Entendiendo que, como indicaba el secretario general de las Naciones Unidas Kofi Annan,³⁶³ *«la soberanía del Estado, en su sentido más básico, está siendo redefinida, en gran parte por las fuerzas de la globalización y la cooperación internacional. Los Estados son ahora ampliamente entendidos como instrumentos al servicio de sus pueblos, y no al revés. Al mismo tiempo, la soberanía individual [...] ha sido fortalecida por una renovada y ampliamente difundida conciencia de los derechos individuales».*

³⁶¹ COMISIÓN INTERNACIONAL SOBRE INTERVENCIÓN Y SOBERANÍA DE LOS ESTADOS (ICISS) (2001). *Report. The Responsibility to Protect, 2001 Opus cit.*, p. XII.

³⁶² LABORIE IGLESIAS, Mario (2011). *Intervención*. Madrid: Revista Ejército N.º 843 junio 2011.

³⁶³ ANNAN, Kofi. (1999, 18 de septiembre). *Two concepts of sovereignty*. Londres: The Economist. Obtenido el 20 de septiembre de 2011 en:

<http://www.un.org/News/ocssg/sg/stories/kaecon.html>.

El 17 de marzo de 2011 el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1973³⁶⁴ para proteger a la población libia de los ataques que el ejército de Gadafi estaba lanzando para sofocar las manifestaciones de las poblaciones del este libio. Se trata de la primera resolución que se aprueba en el ámbito de la «responsabilidad de proteger»³⁶⁵ a ciudadanos frente a su propios gobernantes. Previamente la Resolución 1970 había conminado al gobernante libio a rectificar sus acciones.³⁶⁶

Sin embargo, la Resolución 1973 no fue aprobada por unanimidad. Rusia, China, Brasil y Alemania se abstuvieron. Y a pesar de que la operación estaba liderada por OTAN, solo 14 de los 28 miembros³⁶⁷ de la Alianza participaron en la operación denominada «*Unified Protector*». Y de ellos, solo algunos participaron en las acciones de bombardeo contra las fuerzas de Gadafi. Esto indica que, ante los casos de responsabilidad de proteger, cada país debe decidir su nivel de participación.

El concepto «responsabilidad de proteger» no es ni entendido ni aceptado por todos los Estados. El 24 de febrero de 2011, el entonces ministro de Defensa de Francia, Alain Juppé afirmaba:

«A menudo se habla de la no injerencia en los asuntos de países en todo el planeta, pero hay otro deber que ha sido adoptado muy claramente por Naciones Unidas, y es el de la responsabilidad de proteger», añadiendo que: *«cuando un Gobierno no es capaz de proteger a su población, cuando la agrede, es cuando la comunidad internacional tiene el deber de intervenir».*³⁶⁸

³⁶⁴ CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2011). *Resolución 1973*, aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6498.ª sesión, celebrada el 17 de marzo de 2011.

Obtenido el 17 de marzo de 2011 en:

<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20>.

³⁶⁵ Aunque no se citen expresamente las palabras «responsabilidad de proteger» en la resolución 1973, sin embargo se enmarca de forma clara en este concepto.

³⁶⁶ CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2011). *Resolución 1970*. *Opus cit.* En ella se indica que *«Deplorando que las autoridades libias no hayan acatado la resolución 1970 (2011), violencia y el elevado número de víctimas civiles, reiterando que las autoridades libias tienen la responsabilidad de proteger a la población libia y reafirmando que las partes en los conflictos armados tienen la responsabilidad primordial de adoptar todas las medidas posibles para asegurar la protección de los civiles (...) Considerando que los ataques generalizados y sistemáticos contra la población civil que están teniendo lugar actualmente en la Jamahiriya Árabe Libia pueden constituir crímenes de lesa humanidad (...)»*. Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

³⁶⁷ En la Operación Unified Protector participan Bélgica, Bulgaria, Canadá, Dinamarca, EE. UU., España, Francia, Grecia, Holanda, Italia, Noruega, Reino Unido, Rumanía y Turquía a los que hay que añadir tres países no OTAN que son Emiratos Árabes Unidos, Qatar y Suecia.

³⁶⁸ ABC (2011, 24 de febrero). *Francia defiende que la comunidad internacional tiene el deber de intervenir en Libia*. Madrid: Diario ABC. 24/02/2011. Obtenido el 14 de agosto de 2011 en: <http://www.abc.es/20110224/internacional/rc-francia-defiende-comunidad-internacional-201102240935.html>.

Pero esto no es compartido por toda la comunidad internacional, como lo demuestra, que mientras el presidente ruso Mervedef daba instrucciones para abstenerse en el Consejo de Seguridad de ONU, su primer ministro, Vladímir Putin, manifestaba públicamente sus discrepancias, afirmando que «*los pueblos tienen derecho a construir su futuro sin intervención exterior*».³⁶⁹

Tras la experiencia de Libia, no ha sido posible volver a aplicar el concepto de responsabilidad de proteger, como lo demuestra la falta de acuerdo para establecer siquiera una resolución de condena al Gobierno de Bassar Al-Assad, quien no ha dudado en actuar contra su propia población. Solo cuando se han empleado armas químicas contra la población civil causando más de 1.000 muertos y ante el lanzamiento de un ataque inminente estadounidense con o sin resolución de la ONU, Rusia, aceptó firmar una resolución que obligaba al desmantelamiento del arsenal químico sirio.

Cabe concluir, que los diferentes conceptos de seguridad y especialmente el de responsabilidad de proteger, que se enmarca en la seguridad humana han venido a complicar las estrategias de seguridad. Aspiran a dar soluciones a los múltiples problemas de seguridad internacional que se plantean hoy día.

En el momento de elaborar una estrategia de seguridad nacional es necesario definir la política que cada país adoptará en los casos de responsabilidad de proteger.

Los tipos de seguridad en la elaboración de la ESN

De todo lo expuesto en el marco teórico sobre los diferentes conceptos de seguridad se observa que el desarrollo de cada uno de ellos ha influido en los que han ido apareciendo posteriormente. Pero todos ellos han evolucionado hacia modelos de aproximación integral que requieren múltiples capacidades y enfoques para su aplicación.

El término seguridad nacional, en su concepción clásica, ha quedado desbordada por los múltiples conceptos que están surgiendo entorno a la seguridad. La concepción de la seguridad que circunscribe su campo de acción a la protección y defensa de la soberanía e integridad de un país, se considera hoy día insuficiente.

³⁶⁹ MARTÍNEZ de RITUERTO, Ricardo (2011, 25 de febrero). *La UE habilitará centros de acogida de refugiados en las fronteras libias*. Madrid: Diario El País. Obtenido el 1 de abril de 2011 en:

http://www.elpais.com/articulo/internacional/UE/habilitara/centros/acogida/refugiados/fronteras/libias/elpepiint/20110225elpepiint_7/Tes.

La seguridad requiere la cooperación internacional capaz de hacer frente a los riesgos y amenazas multifacéticos y transnacionales que aprovechan el fenómeno de la globalización. De acuerdo con los conceptos estratégicos de la OTAN de 1992 y de 1999, la seguridad colectiva se basa en la cooperación eficaz. Esta misma idea es sustentada como hemos visto por la OSCE y por el SICA, al igual que por Naciones Unidas.³⁷⁰

A lo largo de estas décadas las diferentes organizaciones internacionales relacionadas con la seguridad han ido buscando el concepto de seguridad que mejor encajaba en sus principios y en su naturaleza. Pero hay algo en común en todos estos conceptos de seguridad: el enfoque integral.³⁷¹ Así, es necesario emplear un concepto actualizado de la seguridad, independientemente de los matices que cada país u organización internacional quieran imprimir a su visión de la seguridad. Naciones Unidas³⁷² así lo reconoce en el Documento Final de la Asamblea General de 16 de septiembre de 2011.

Es importante establecer los criterios que deben regir la estrategia de seguridad nacional de cada país o de cada organización internacional, para ello es necesario elegir el tipo o tipos de seguridad que mejor se adapten a sus principios.

En una visión actualizada de la seguridad basada en la cooperación, es imprescindible un cierto consenso en la evaluación de los riesgos y amenazas que son comunes a gran parte de la comunidad internacional.³⁷³

³⁷⁰ NACIONES UNIDAS, Documento final de la Asamblea General de 16 de septiembre de 2005. En su punto 7 dice que «Reconocemos que la seguridad colectiva depende de que exista una cooperación eficaz, acorde con el derecho internacional, contra las amenazas transnacionales».

<http://daccess-dds-y.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/63/PDF/N0548763.pdf?OpenElement>.

³⁷¹ El Enfoque integral de la seguridad no debe ser confundido con «*whole of government approach (WGA)*». Enfoque de gobierno integral generalmente aplicado a los Estados frágiles, que incluye la política, la seguridad, la economía y los aspectos administrativos.

³⁷² NACIONES UNIDAS, Documento Final de la Asamblea General de 16 de septiembre de 2005. Que en su punto 9 dice que «*Reconocemos que la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son los pilares del sistema de las Naciones Unidas y los cimientos de la seguridad y el bienestar colectivos. Reconocemos que el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos están vinculados entre sí y se refuerzan unos a otros*». En el punto 72 «*Por consiguiente, reafirmamos nuestro compromiso de tratar de alcanzar un consenso en materia de seguridad basado en el reconocimiento de que muchas de las amenazas están interrelacionadas, el desarrollo, la paz, la seguridad y los derechos*».

³⁷³ NACIONES UNIDAS, Documento Final de la Asamblea General de 16 de septiembre de 2005. En el punto 72 se indica que «*Por consiguiente, reafirmamos nuestro compromiso de tratar de alcanzar un consenso en materia de seguridad basado en el reconocimiento de que muchas de las amenazas están interrelacionadas, el desarrollo, la paz, la seguridad y los derechos humanos se refuerzan mutuamente, la mejor manera en que se puede proteger un Estado no es nunca actuando completamente aislado, y todos los Estados necesitan un sistema de seguridad colectiva eficaz y eficiente, de acuerdo con los propósitos y principios de la Carta*».

A la hora de definir el tipo de seguridad que mejor se adapta a cada nación, sus gobernantes deberán decidir si asumen y en qué condiciones el participar en las operaciones derivadas de la responsabilidad de proteger.

La mayor parte de los tipos de seguridad son compatibles con el empleo de la defensa nacional o colectiva y de otros elementos de la seguridad tradicional.

Ningún país puede hacer frente en solitario a los riesgos y amenazas del mundo globalizado, por lo que es necesario adoptar algún tipo de seguridad internacional, que complemente a la seguridad nacional.

Todos los tipos de seguridad desarrollados en las últimas décadas se orientan hacia un enfoque integral que combina todos los elementos disponibles del poder nacional, especialmente las capacidades civiles, militares y diplomáticas, que obligan a contar con todos los ministerios, administraciones de diferentes niveles e incluso con empresas y ONG.

Si clasificamos los diferentes tipos de seguridad en función de los intereses que protegen obtendremos la clasificación que figura en la tabla 4.1.

TAXONOMÍA DE LA SEGURIDAD		
En función de los intereses que protegen		
INTERESES NACIONALES	INTERESES COMPARTIDOS	SEGURIDAD GLOBAL
Seguridad nacional	Seguridad democrática	Seguridad colectiva
Defensa nacional	Seguridad cooperativa	Seguridad integral
	Seguridad sostenible	Seguridad humana
	Seguridad multidimensional	Seguridad común

Tabla 4.1.

Elaboración propia

Cada país u organización internacional elige los tipos de seguridad que deberá seguir su estrategia de seguridad, teniendo en cuenta los principios por los

que se rige, su posición geopolítica, los intereses que desea proteger y la política de sus gobiernos.

Los organismos, instituciones y personas que participen en la elaboración de la estrategia de seguridad nacional deben ser escogidos teniendo en cuenta los tipos de seguridad elegidos. La metodología para la elaboración de la estrategia de seguridad nacional también debe tener en cuenta los tipos de seguridad a implantar.

CAPÍTULO 5

Métodos teóricos para la elaboración de estrategias de defensa y seguridad

Necesitamos una metodología que facilite y asegure una correcta elaboración de la estrategia de seguridad nacional. Para ello debemos analizar los métodos existentes, teniendo en cuenta que hasta hace menos de una década solo EE. UU., disponía de Estrategia de Seguridad Nacional.



Gráfico 5-1

Elaboración propia

Los métodos teóricos desarrollados hasta la fecha han sido planteados por autores y organismos estadounidenses. Aunque la mayoría de estos están orientados a la elaboración de la estrategia de defensa nacional, sirven, con las necesarias modificaciones, para desarrollar estrategias de seguridad nacional. En todo caso los métodos teóricos desarrollados en EE. UU., nos permitirán conocer el estado de la cuestión en este tema y nos servirán para establecer nuestro propio método de elaboración de la estrategia de seguridad nacional.

Analizaremos los métodos que figuran en el gráfico 5.1.

El mundo globalizado, donde las amenazas convencionales propias de la Guerra Fría han dado paso a otras de carácter difuso como el terrorismo internacional o la proliferación de armas de destrucción masiva, hace que sea necesaria una transición desde el concepto de defensa a un concepto más amplio de seguridad nacional.³⁷⁴ Recordemos que tal y como hemos definido en el capítulo 2 «la seguridad nacional es la situación en la que el normal desarrollo de la vida de la nación está protegido contra riesgos, peligros, o amenazas exteriores e interiores y permite al país defender sus intereses nacionales, cumplir con sus compromisos internacionales de protección y contribuir a la paz y estabilidad internacional». En la Directiva de Defensa Nacional 1/2004 ya se decía que «*nos encontramos, pues, dentro de un nuevo escenario estratégico en el que la política de seguridad demanda planteamientos novedosos y cambios de mentalidad, de un modo especial en lo que se refiere a la gestión de crisis y resolución de conflictos y a la necesidad de adaptación de las Fuerzas Armadas a las circunstancias de cada momento*».³⁷⁵ Vicente Hueso³⁷⁶ indica que los gobiernos y administraciones de las principales naciones y organizaciones internacionales han tenido que abordar la definición los nuevos riesgos y amenazas; y valorar la intensidad con la que estas pueden afectar a los intereses nacionales, y decidir qué medios del Estado van a hacerles frente.³⁷⁷

³⁷⁴ BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel (2003). *Las Estrategias de Seguridad y Defensa para el Siglo XXI*. Madrid: Monografía CESEDEN núm. 67. Publicaciones Defensa, 2003, p. 39.

³⁷⁵ PRESIDENTE DEL GOBIERNO (2004). *Directiva de Defensa Nacional 1/2004*. Madrid: Presidencia de Gobierno, pp. 2 y 3. Obtenido el 15 de julio de 2012 en:

<http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL-DDN-1-2004.pdf>.

«Los atentados de Nueva York, Madrid o Beslan pusieron de manifiesto que, frente a los nuevos riesgos y amenazas, la superioridad militar tradicional no constituye un factor de disuasión eficaz ni garantiza más seguridad automáticamente. Tampoco aseguran una prevención efectiva contra ataques terroristas ni evita el riesgo de proliferación de armas de destrucción masiva, cuya posibilidad de caer en manos de tales grupos es hoy la amenaza más grave para la seguridad global».

³⁷⁶ HUESO GARCÍA, Vicente (2007). *Dónde estamos*. En GARRIDO REBOLLEDO, Vicente (Coord.). *Modelo español de Seguridad y Defensa*. Madrid: Cuaderno de Seguridad y Defensa del CESEDEN n.º 8 Publicaciones de Defensa, p. 37. Obtenido el 23 de diciembre de 2013 en:

http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/008_MODELO_ESPANOL_DE_SEGURIDAD_Y_DEFENSA.pdf.

³⁷⁷ STOLBERG, Alan G. (2006). *The international system in the 21st Century*, (Guide to National Security Policy and Strategy), Washington: US Army War College.

Aquellos países que han elaborado una estrategia de seguridad nacional, la consideran el instrumento clave de un proceso cuyo objetivo es la protección de los intereses nacionales frente a los riesgos y amenazas que puedan dañarlos. En el caso de España, los primeros en establecer la necesidad de elaborar una estrategia de seguridad nacional fueron Rafael Bardají e Ignacio Cosidó.³⁷⁸ Así lo reconocen Arteaga y Fojón.³⁷⁹ Este entorno de seguridad internacional en continua evolución, hace que el entramado normativo y documental quede rápidamente desfasado y que nuestras estructuras y procedimientos necesiten una revisión. Así, conceptos de la trascendencia y actualidad de la seguridad, no parece que encontrarán acomodo en nuestro sistema.³⁸⁰

Para Arteaga y Fojón,³⁸¹ «*los actores internacionales deben desarrollar una estrategia que les permita mantener o aumentar su capacidad de influencia en la estructura internacional. La entidad de la estrategia depende del papel al que aspire cada actor internacional*».

Los gobiernos deben compaginar un sistema de planeamiento a largo plazo, como es la estrategia de seguridad nacional, con la gestión del día a día en la que cobra mayor importancia la decisión rápida y reactiva. En todo caso, la existencia de una estrategia de seguridad nacional facilita la toma de decisiones capaces de reaccionar con rapidez y acierto ante situaciones diferentes, aunque no estuvieran previstas en la estrategia diseñada.

Parece evidente concluir que es necesario que los gobiernos formulen e implementen una estrategia de seguridad nacional como un sistema de planeamiento a largo plazo que, además, favorezca la toma de decisiones.

¿Por qué necesitamos una metodología para la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional?

Método, *meta-odon* o *secundumviam*, etimológicamente significa «según el camino», es decir, manera de proceder encaminada, no extraviada. Según indica Golcher «*método es el procedimiento ordenado que se sigue para establecer el significado de los hechos y fenómenos hacia los que se dirige el interés*

³⁷⁸ BARDAJÍ, Rafael y COSIDÓ, Ignacio (2003). *Una estrategia de seguridad nacional española para un mundo turbulento*. Madrid: Análisis del GEES n.º 42 de 5 de noviembre de 2003.

³⁷⁹ ARTEAGA, Félix y FOJÓN, Enrique (2007). *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, p. 305.

³⁸⁰ ORTEGA MARTÍN, Jorge (2007). *Conclusiones*. En GARRIDO REBOLLEDO, Vicente (Coord.) *Modelo Español de Seguridad y Defensa. Opus cit.*, p. 67.

³⁸¹ ARTEAGA, Félix y FOJÓN, Enrique (2007). *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España, opus cit.* pp. 304 y 305.

científico para encontrar, demostrar, refutar, descubrir y aportar un conocimiento válido».³⁸²

Todo método establece el orden y la secuencia de actos que de forma práctica nos facilitarían el logro de un fin preestablecido. El método tiene carácter instrumental. Sin embargo, no podemos prescindir del aporte que realiza la inteligencia del hombre. El método no debe encasillar el quehacer del analista hasta el punto de impedirle aportar creatividad, lógica y experiencia al estudio. En la aplicación de cualquier método el sentido de lo concreto, la capacidad de creación y la lógica son imprescindibles.

El proceso de planeamiento genérico de las políticas públicas comprende tres fases diferenciadas y consecutivas:

- Reconocimiento del problema.
- Adopción de decisiones.
- Ejecución.

El Estado es una organización necesaria para la administración de los ciudadanos y sus necesidades. Una de sus principales misiones es la protección de los intereses de la comunidad, o lo que es lo mismo, el Estado es el responsable de la seguridad nacional.

La seguridad de todo un país es una pieza clave del «contrato social» de Jean-Jacques Rousseau, para quien *«el contrato social es la solución para encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con toda la fuerza común a la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual, uniéndose cada uno a otros, no obedezca sin embargo, más que a sí mismo y permanezca tan libre como antes»*.³⁸³ Mediante el pacto social voluntario, los ciudadanos consienten libremente en ceder todos sus derechos a un gobierno elegido según normas preestablecidas por el pueblo. En nombre de ellos ejercerá el poder, para procurarles un bien común mayor que el que obtendrían cada uno por separado.

Se convierte así la defensa, y por extensión la seguridad nacional, en factores cívicos aglutinantes que refuerzan el concepto de sociedad. Bajo el paraguas de una estrategia de seguridad estatal, los grupos sociales, políticos o de ámbito territorial ven mejor protegidos sus intereses que bajo la cobertura de grupos o territorios menores. En palabras del propio Rousseau³⁸⁴ *«todos los ciudadanos*

³⁸² GOLCHER CAMPOLLO, Juan Carlos (2003). *Compendio de métodos y técnicas de investigación aplicados a los campos social y jurídico*. Madrid: Grupo Editorial de Occidente GEO, p. 8.

³⁸³ ROUSSEAU, Jean-Jacques (2004). *El Contrato Social*, Barcelona: RBA Biblioteca de los Grandes Pensadores, p. 44.

³⁸⁴ ROUSSEAU, Jean-Jacques (2004). *Opus cit.* p. 17.

se comprometen bajo las mismas condiciones y deben gozar todos los mismos derechos».

Hobbes explica el origen del Estado apoyándose, no solo en el instrumento del contrato social, sino también, y sobre todo, en el concepto de *representación*. Según Hobbes,³⁸⁵ «*la Naturaleza (el arte con que Dios ha hecho y gobierna el mundo) está imitada de tal modo, como en otras muchas cosas, por el arte del hombre, que éste puede crear un animal artificial.... gracias al arte se crea ese gran Leviatán que llamamos república o Estado (en latín civitas) que no es sino un hombre artificial, aunque de mayor estatura y robustez que el natural para cuya protección y defensa fue instituido; y en el cual la soberanía es un alma artificial que da vida y movimiento al cuerpo entero*».

Por lo tanto:

- La estrategia de seguridad nacional debe proteger y promover la cohesión social necesaria para asegurar los intereses nacionales evitando la inestabilidad social y política.
- La estrategia de seguridad nacional es un instrumento que favorece la cohesión territorial.
- La seguridad no es fácilmente compartimentable, ni divisible, sino que requiere un enfoque global y necesita muchos y variados recursos.

Este último es el principal motivo por el que los países se integran en organizaciones supranacionales, como la OTAN o la UE permiten a sus países miembros alcanzar cotas de seguridad más elevadas que las que podrían lograr en solitario. Dentro de esas organizaciones internacionales se protegen los intereses compartidos por todos los países miembros. Otros intereses no compartidos quedan a cargo de la protección exclusiva de cada país.

Coincidimos plenamente con Arteaga y Fojón³⁸⁶ cuando dicen que «*la reflexión estratégica permite mejorar y progresar a las organizaciones complejas y las Administraciones que fomentan este estilo de gestión disponen de prospección (visión), análisis (método) y orientación (estrategias)*».

El proceso de decisión es un hecho natural en nuestra vida. Todo aquello que realizamos se hace conforme a los ciclos de decisión. John Boyd³⁸⁷ expresó

³⁸⁵ HOBBS, Thomas (2010). *Leviatán o La materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Lima: Ed. Biblioteca del Político INEP AC, p. 1. Obtenido el 12 de agosto de 2011 en: http://eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/sites/eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/files/Hobbes_-_Leviatan.pdf.

³⁸⁶ ARTEAGA, Félix y FOJÓN, Enrique (2007). *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España, opus cit.*, p. 309.

³⁸⁷ BOYD, John A. (1987). *Discourse on Winning and Losing*. Washington D.C.: Air University Library, Maxwell AFB Report N.º MU 43947, agosto, 1987.

esa idea a través de un proceso cíclico que denominó «Ciclo OODA», traduciendo el proceso de decisión como una secuencia de las actividades de «observar» lo que acontece, «orientar» la atención hacia lo acontecido, «decidir» y «actuar».

En este mundo globalizado y caracterizado por la inestabilidad y los continuos cambios, es necesario ser capaz de adoptar decisiones rápidas basadas en el análisis de múltiples factores derivados de la complejidad de los riesgos y amenazas que proliferan en el actual panorama internacional.

Según Ackoff,³⁸⁸ el planeamiento pasa por cuatro etapas:

8. Reactivismo o intento de decidir el futuro en base al pasado.
9. Inactivismo o búsqueda de perpetuar el presente.
10. Preactivismo donde el énfasis se sitúa en el análisis y el pronóstico como forma de concebir el futuro.
11. Proactivismo o crear el futuro deseado.

Durante la guerra de Corea, Boyd constató que lo fundamental para la obtención de la victoria en el combate aéreo, por ejemplo, era actuar más rápido que el enemigo. El fundamento de esa superioridad operacional residía en la posibilidad de completar el proceso de decisión más rápidamente de lo que lo hacía el oponente. Frente a esta situación, si una organización consigue proteger su proceso de decisión contra eventuales interferencias y completar el «ciclo de decisión» más deprisa que su adversario/competidor, consigue crear condiciones favorables para la obtención de una ventaja operacional. Las Fuerzas Armadas estadounidenses aplicaron los avances tecnológicos a la toma de decisiones dentro de lo que se denominó la Revolución de los Asuntos Militares (RMA), logrando una gran ventaja operativa sobre sus adversarios, mediante el incremento del ritmo de batalla, hasta lograr que el enemigo sea incapaz de reaccionar a tiempo a los acontecimientos que se le plantean. Este aumento de la rapidez en la toma de decisiones, requiere metodologías que faciliten la labor de las autoridades responsables de tomar decisiones en tiempo real.

A la complejidad inherente a la toma rápida de decisiones hay que añadir la necesidad de transmitirlas en tiempo real, lo que es posible gracias a la tecnología disponible y sobre todo a una buena organización, disponibilidad y disciplina. Sin embargo debemos tener en cuenta que gran parte de los problemas actuales de seguridad requiere el concurso y la participación de la sociedad civil o de actores no estatales.

³⁸⁸ ACKOFF, Russell L. (2002). *El paradigma de Ackoff: una administración sistémica*. México: Limusa, pp. 270-290.

El almirante Terán Elices³⁸⁹ justifica la inclusión de la sociedad civil como actor en el campo de la seguridad señalando que «*la sociedad civil se ha convertido en un actor internacional cuyas actuaciones pueden ser complementarias o alternativas a la acción gubernamental*». Se amplía así el concepto de defensa, en el que el protagonismo lo acaparaba el instrumento militar, para dar paso a uno más amplio, en el que junto a los ejércitos, los Estados cuentan con herramientas como la diplomacia, las fuerzas policiales, los especialistas en administración y gobernabilidad, los recursos para el desarrollo, etc., e incluso las empresas privadas o la sociedad civil. Estos instrumentos y actores permiten una mayor variedad de opciones de respuesta, aunque eso aumente la complejidad y dificulte la toma de decisiones.

Para hacer frente a los riesgos y amenazas actuales es imprescindible ser proactivo y disponer de un método que nos facilite la toma de decisiones rápidas y acertadas, teniendo en cuenta la opinión pública, un actor importante en los conflictos asimétricos.

El planeamiento y la adopción de decisiones pueden suponer un proceso más o menos simple, o más o menos complejo en función de los actores, fundamentalmente, según la racionalidad y el nivel de vinculación para decidir. La «condicionalidad» de los actores da lugar a los tres modelos genéricos de procesos de decisión de Allison.³⁹⁰

- *Racional o clásico*, cuando la decisión se adopta en círculos de responsabilidad restringidos y criterios unificados.
- *Organizacional*, si participan en ella otros colectivos de la Administración con intereses diferenciados.
- *Plural o político*, cuando se abre a todos los actores políticos o sociales.

En términos de seguridad, el *modelo racional* correspondería a las decisiones de nivel presidencial, gubernamental o supra ministerial. Son las grandes decisiones estratégicas de carácter nacional. En el *modelo organizacional* pueden intervenir varias administraciones en función del problema, por lo que su interacción precisa de un sistema de supervisión y coordinación para evitar que su influencia acabe desnaturalizando o suplantando el diseño del Gobierno. Por último, en el *modelo político*, la gran participación suele deberse, bien a la ampliación del concepto de seguridad nacional, bien a la falta de consenso en política

³⁸⁹ TERÁN ELICES, José María (2007). *La transformación de las estructuras de seguridad y defensa ante el nuevo escenario estratégico*. En VVAA. *Panorama Estratégico 2006/2007*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos y Real Instituto Elcano. MINISDEF, marzo 2007. p. 39.

³⁹⁰ ALLISON, Graham T. (1988). *La esencia de la decisión*. Buenos Aires: Editorial GEL, pp. 59-64.

relativa a esta materia. Otros actores (los partidos políticos, el sector industrial, los grupos sociales y las comunidades estratégicas) dificultan el acercamiento de posiciones, pero los acuerdos logrados legitiman las estrategias adoptadas y refuerzan la ejecución de las políticas de seguridad que las desarrollan.

No estamos ante métodos excluyentes sino, que pueden convivir unos con otros, pero sí es necesario tener claro el diseño aplicable en cada caso.

Arteaga y Fojón³⁹¹ indican que es necesario que España disponga de una estrategia de seguridad nacional por varias razones:

- Las estrategias revelan la visión del contexto internacional que cada Gobierno tiene y como le afecta a cada Estado y sociedad.
- Las estrategias añaden una función pedagógica al identificar riesgos y amenazas poco tangibles, facilitando así la interacción social y política.
- Muestra el tipo de actor internacional que se desea ser, en qué escenarios se debe actuar y con qué grado de implicación.
- La estrategia tiene una función clarificadora ya que distribuye competencias, otorga responsabilidades y aclara terminología.
- Facilita la coordinación de los planes y programas de todos los ministerios por parte de la presidencia del Gobierno. La estrategia debe tener un sentido integral.

Foster³⁹² argumentó en un artículo de la revista *Washington Quarterly* que en los Estados Unidos no hay una teoría general de la estrategia, aceptada oficialmente. De hecho, señala que al pueblo estadounidense le parece que este tipo de teorización es un ejercicio intelectual inútil. Añade Foster que:

«Si uno quiere desarrollar una teoría, debe asegurarse de incorporar todos los elementos propios de una teoría completa: Terminología esencial y definiciones, una explicación de los supuestos y premisas que subyacen en la teoría; proposiciones sustantivas traducidos a hipótesis contrastables, y los métodos que se pueden utilizar para probar las hipótesis y modificar la teoría según corresponda».

³⁹¹ ARTEAGA, Félix y FOJÓN, Enrique (2007). *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España, opus cit.* pp. 305-309.

³⁹² FOSTER, Gregory D. (2010). *A conceptual Foundation for a Theory of Strategy*, Washington: Quarterly, Winter, 1990, citado por H. Richard Yarger en el capítulo 3 de *Theory of war and strategy* (4th edition), Washington: J. Boone Bartholomees, Jr. Editor, The U. S. Army War College Guide to National Security Issues, p. 45. Obtenido el 2 de noviembre de 2013 en:

<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB1004.pdf>.

Por todo lo anterior, resulta necesario el análisis de los principales métodos existentes para la elaboración de estrategias de seguridad nacional y aquellos que siendo de defensa nacional podrían servir de base para la elaboración de estrategias de seguridad nacional.

El método de desarrollo estratégico de Barlett

Barlett, Holman y Somes³⁹³ apuntan que los estrategas³⁹⁴ analizan un amplio número de variables para establecer los objetivos de seguridad nacional así como las estrategias para alcanzarlos. Se trata de lograr un equilibrio entre las distintas variables económicas, culturales, políticas, históricas, etc., que intervienen en el proceso de elaboración de la estrategia. Para ello, presentan un método y explican cómo emplearlo.

El método de Barlett³⁹⁵ es adecuado para definir estrategias de seguridad nacional y para adoptar decisiones de ese ámbito. Muestra además, la interacción entre lo que se consideran las variables principales, representando así una clara aproximación a la estimación estratégica.

El método establece las variables principales que interactúan entre ellas, de forma que cuando una de ellas sufre alguna variación afecta automáticamente al resto. El analista deberá resolver los posibles desequilibrios entre ellas. Las variables son las siguientes:

- El entorno de seguridad.
- Fines y objetivos.
- Estrategia.
- Recursos limitados.
- Medios y herramientas.
- Riesgos.

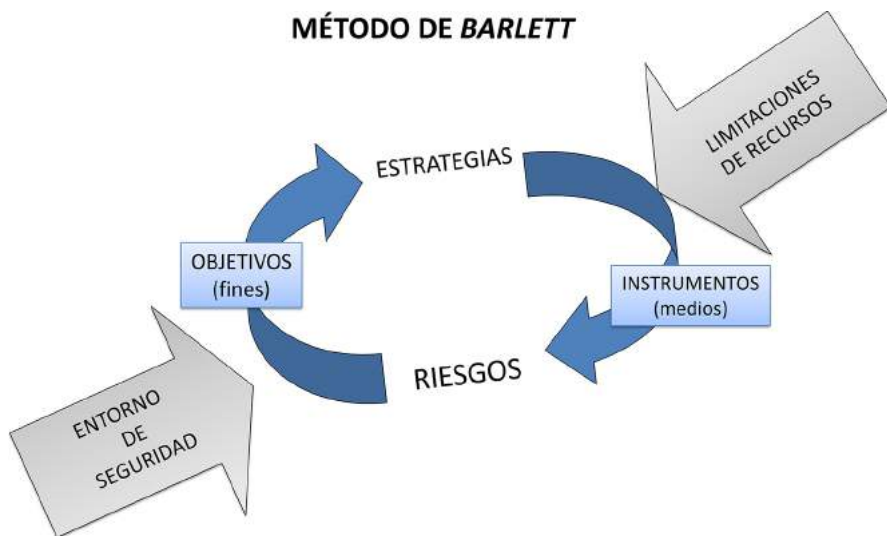
La metodología del «método Barlett»³⁹⁶ se representa por medio del gráfico 5.2:

³⁹³ BARLETT, Henry C. HOLMAN, G. Paul y SOMES, Timothy E. (1997) *Strategy and Force Planning Framework*., Newport: Naval War College, pp. 18-33.

³⁹⁴ Entendemos por «estratega» el que, tras los correspondientes estudios y análisis, elabora y define la estrategia a emplear.

³⁹⁵ El profesor Bartlett fue designado en 1981 miembro de la facultad del Departamento de Toma de Decisiones sobre Seguridad Nacional de la Escuela de Guerra Naval estadounidense.

³⁹⁶ BARLETT, Henry C. HOLMAN, G. Paul y SOMES, Timothy E. (1997). *Opus cit.*, p. 19.



Elaboración propia basando
en el Método de Bartlett

Gráfico 5-2

Se trata de una herramienta simple, pero práctica para el estudio de la estrategia y el planeamiento de fuerzas. Su principal ventaja es precisamente su simplicidad, lo que lo hace fácil de memorizar. Su objetivo es el análisis de las variables más importantes y, finalmente, enfatiza la reiteración del proceso y su dinamismo.

En el método se puede apreciar cómo a partir de un *análisis* del entorno de seguridad se establecen los objetivos o fines de esta y tras una ponderación de los instrumentos o medios para alcanzarlos, la definición ponderada de fines y medios. Igualmente se tienen en cuenta los riesgos asumidos por las limitaciones de recursos.

El método puede utilizarse para explorar las diferencias conceptuales y facilitar la toma de decisiones sobre seguridad nacional.³⁹⁷ Así pues, pone de manifiesto la interacción entre las variables clave y, de este modo, representa un enfoque integral del desarrollo de estrategias y el planeamiento de capacidades, aunque solo sea de carácter indicativo para orientar las estrategias de nivel inferior.

Cuando existe un desfase entre los fines que se proponen y los medios con los que se puede contar, aparece lo que Bartlett considera el riesgo para los intereses de seguridad nacional. En esta situación se plantean dos posibles soluciones: modificar los objetivos o asumir un cierto nivel de riesgo.

³⁹⁷ *Ibidem*, p. 20.

Evaluar el entorno de seguridad es una de las tareas más difíciles de los estrategas y planificadores de fuerzas. La seguridad puede cambiar significativamente y afectar muy rápidamente a los objetivos nacionales en cualquier región geopolítica. Es necesario realizar una evaluación geopolítica continua del entorno de seguridad, y esta debe incluir una amplia variedad de consideraciones, como por ejemplo, los cambiantes centros de poder internacional, las tendencias dominantes, las incertidumbres críticas, el avance de la interdependencia económica, los conflictos étnicos, los desafíos ecológicos, los avances tecnológicos, etc.³⁹⁸

Y esto es también aplicable a la política exterior en general, pues como indica Calduch:³⁹⁹

«La política exterior incluye la determinación de los fines u objetivos que aspira a alcanzar cada Estado, pero debe también incorporar la especificación y utilización de los medios más adecuados para el logro de sus objetivos. Si el país carece de una determinación de sus fines u objetivos, el Estado simplemente actuará en el contexto internacional reaccionando a los acontecimientos coyunturales, sin que pueda hablarse de una política exterior sino más bien de unas relaciones exteriores»

El método de Bartlett presenta un enfoque integral de la estrategia ya que está implícita la utilización de todos los instrumentos del Estado. Es un buen punto de partida para establecer el proceso general de elaboración de la estrategia de seguridad nacional, que deberá ser de carácter iterativo mediante revisiones periódicas.

El método de Lykke

El método de Lykke ilustra la necesidad de coherencia entre los tres elementos que constituyen las «tres patas de un taburete» y que caerá si los imprevistos en forma de riesgo, provocan un desequilibrio inaceptable entre los modos (*concepts*), los medios (*resources*) y los fines (*objectives*).⁴⁰⁰

³⁹⁸ BARLETT, Henry C. HOLMAN, G. Paul y SOMES, Timothy E. (1997). *Opus cit.* p. 21.

³⁹⁹ CALDUCH CERVERA, Rafael (2010). *La política Exterior de los Estados*. En PEREIRA, J.C. (Coord.). *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*. Barcelona: Ed. Planeta, 2.^a ed, p. 40.

⁴⁰⁰ YARGER, H. Richard (2010). *Toward a theory of strategy: art Lykke and the U.S. army war college strategy model*. En *Theory of war and strategy* (4^a edition), BOONE BARTHOLOMEES, J. Jr. (Editor). Washington: The U.S. Army War College Guide to National Security Issues 2010, p. 48.

Obtenido el 2 de noviembre de 2013 en:

<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB1004.pdf>.

La escasez de los recursos necesarios para hacer frente a los riesgos puede causar un desequilibrio del sistema de seguridad provocando el fracaso de la estrategia.

Método Lykke



Elaboración propia basando en el Método Lykke

Gráfico 5-3

El método de Lykke coincide con la opinión del profesor Rafael Calduch cuando dice que:

*«Si (el país) carece de los medios necesarios o son manifiestamente insuficientes para alcanzar los fines que se ha trazado, el Estado evidenciará una escasa proyección internacional fruto, en buena medida, de la impotencia para dar respuesta a los retos que el contexto internacional o las aspiraciones internas le plantean así como de la débil credibilidad que su política exterior suscitará entre los demás países».*⁴⁰¹

Calduch añade más adelante «Cuanto más favorablemente se estimen los objetivos y mayor sea la correspondencia entre fines y medios, más positivo será también el resultado del control político».⁴⁰² Sin duda este es un aspecto que hay que tener en cuenta sea cual sea la metodología elegida.

⁴⁰¹ CALDUCH CERVERA, Rafael (2010). *La política Exterior de los Estados*, opus cit., p. 40.

⁴⁰² CALDUCH CERVERA, Rafael (2010). *La política Exterior de los Estados*, opus cit., p. 47.

El método de Lykke, corroborado por Calduch, aporta un aspecto clave para elaborar una buena estrategia: la coherencia que debe existir entre los objetivos que se pretenden, los recursos que se asigna para alcanzarlos y, los conceptos empleados entre los que se incluyen la estructura capaz de implementar y controlar la estrategia. La insuficiente dotación de presupuestos dedicados la seguridad puede llegar a comprometerla.

El método de R. Lloyd

El Naval War College de los EE. UU. publicó un método analítico para el desarrollo de una estrategia en el campo de la defensa que fue publicada con el título «*Strategy and Force Planning*», se trata de una colección de artículos de varios autores de prestigio.⁴⁰³ En el primero de ellos, Richmond Lloyd establece un marco conceptual para el desarrollo y la planificación de estrategias y de fuerzas a partir de evaluación de los factores esenciales.⁴⁰⁴

MODELO LLOYD (Naval War College) (Estructura de Planeamiento Estratégico y de Fuerzas)



Gráfico 5-4

Elaboración propia basando en el modelo de Lloyd

⁴⁰³ LLOYD, Richmond M. (1995) *Strategy and Force Planning Framework*, Newport: Naval War College, 2.ª edición, RI, 1995.

⁴⁰⁴ *Ibidem*. pp. 1-15.

Comienza señalando los intereses nacionales y objetivos, para formular una estrategia de seguridad nacional que incluya todos los elementos del poder nacional. Continúa con una valoración más detallada de las estrategias alternativas: los factores más importantes, sus interconexiones, y finalmente, cómo se puede usar ese marco para evaluar la formulación de estrategias alternativas.

En 2005, Liotta⁴⁰⁵ y Lloyd⁴⁰⁶ actualizaron ligeramente el método añadiendo los actores no estatales al cuadro donde están los aliados, las naciones amigas y las instituciones internacionales para ofrecer un enfoque sistémico a los analistas que podrían utilizar el método como una guía para el desarrollo de estrategias y planificación de fuerzas.⁴⁰⁷

Su propósito era disponer de una herramienta para entender los conceptos fundamentales de la estrategia. Proporciona una aproximación para la decisión en el planeamiento de estrategias futuras y puede ser usado como una guía para desarrollar estrategias alternativas o una ayuda para evaluar estrategias. Para ello, define un marco en el que en primer lugar se analizan los intereses nacionales, que Lloyd clasifica en tres categorías: intereses vitales, intereses nacionales importantes y otros intereses; y a partir de ellos el método trata de establecer los objetivos nacionales:⁴⁰⁸ políticos, económicos, sociales, de seguridad, tecnológicos, etc. De forma similar clasifica los objetivos en tres grupos principales según su propósito: reforzar la seguridad interior y exterior, promover el desarrollo, e impulsar la democracia.

En el siguiente nivel, la estrategia de seguridad nacional es entendida como el plan para alcanzar los objetivos nacionales a través de una combinación de medios políticos, económicos, de información, e incluso los medios psicológicos. Estas herramientas son los instrumentos básicos del poder nacional. La clave es la forma en la que una nación empleará todos estos instrumentos para lograr los objetivos nacionales. Estas opciones estratégicas y los supuestos que se deriven de ellas, proporcionan una guía y marcan límites a las decisiones de escalones inferiores.⁴⁰⁹ Una parte de la estrategia es la política económica, militar, información cultural, etc.

⁴⁰⁵ El Dr. Liotta es el director del Pell Center for International Relations and Public Policy.

⁴⁰⁶ El Dr. Lloyd es profesor de estrategia y seguridad en el Departamento de Toma de Decisiones de la Naval War College.

⁴⁰⁷ LIOTTA, P. H. - LLOYD Richmond M. (2005) *From here to there. The Strategy and Force Planning Framework*. Newport: Naval War Collage. Review, Spring 2005, Vol. 58, N.º 2. p. 124. Obtenido el 12 de agosto de 2011 en: <https://www.usnwc.edu/getattachment/72551e98-0396-4e61-9eb2-8e0e65ff156e/From-Here-to-There--The-Strategy-and-Force-Plannin.aspx>.

⁴⁰⁸ *Ibidem*, pp. 127 y 128.

⁴⁰⁹ *Ibidem*, p. 129.

En la segunda fase se emplea un proceso de asesoramiento donde se establece la estructura de la fuerza, guías fiscales y de programación. También se determinan deficiencias y riesgos en la estructura actual. En este proceso, planeadores de defensa deben de considerar:

- a. Qué se debe hacer (objetivos).
- b. Cómo se planea hacerse (estrategia).
- c. Con qué se enfrenta (amenazas y retos).
- d. Qué se encuentra disponible para hacerlo (fuerzas).
- e. Cuáles son los desajustes (riesgos).
- f. ¿Por qué queremos hacer esto? (objetivos estratégicos, deseables e imprescindibles).⁴¹⁰

Para Liotta y Lloyd:⁴¹¹

«Si faltan objetivos claros y una estrategia de seguridad nacional sólida y bien orientada, sólo estaremos en condiciones de reaccionar en lugar de moldear los acontecimientos que afectan nuestros intereses. Salir del paso como se pueda no será suficiente».

Es preciso tener en cuenta que cuando hablamos de estrategia hacemos referencia a objetivos lejanos en el tiempo, lo que, en ocasiones, convierten a la estrategia en un instrumento poco practicado por los políticos, siempre empeñados en la búsqueda de objetivos a corto plazo. *«Después de todo, la estrategia no es políticamente ventajosa, es un instrumento de concentración de largo plazo que permite dar forma al entorno del futuro».*⁴¹² El método de Lloyd (Naval War College) es un instrumento de concentración, es decir de integración, de largo plazo. Por otro lado, el planeamiento estratégico proporciona el marco donde integrar las acciones de los Estados relacionadas con el uso de todos los medios del potencial nacional para afrontar las amenazas contra los intereses de la nación y alcanzar los objetivos de seguridad que se enuncien. El político, en su toma de decisiones, debe tener en cuenta la necesidad de armonizar los objetivos, los medios disponibles para hacer lo posible y una estrategia creíble.⁴¹³ Todo esto teniendo en cuenta que los medios, con frecuencia, requieren I+D para lograr que

⁴¹⁰ *Ibidem*, p. 122.

⁴¹¹ *Ibidem*, p. 122.

⁴¹² *Ibidem*, p. 121.

⁴¹³ BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel (2003). *Las estrategias de Seguridad y Defensa. Fundamentos de la estrategia del siglo XXI. Opus cit.*, p. 21.

los nuevos sistemas tengan una vida útil de 20 o 30 años. El método analítico de Lloyd se puede considerar como una aplicación del de Bartlett. Además, Lloyd documenta las principales perspectivas que se emplean en el desarrollo de una estrategia y que resume en la tabla 5.1.

Perspectiva	Origen/ impulsor	Fortalezas	Debilidades
Descendente	Intereses, objetivos, estrategias	Se concentra en los fines, sistemático (vista macro), integra los instrumentos de poder	Ignora limitaciones demasiado, miedo de retar a niveles superiores, conciencia pública de la estrategia
Ascendente	Capacidad militar actual	Énfasis en realidad, ayuda a mejorar planes de guerra actuales	Desatiende el futuro, pierde la vista amplia
Escenario	Situación, circunstancias	Enfoque específico, fomenta prioridades, dinámico (buen uso de tiempo)	Mundo es impredecible, se convierte en su propio fin, tiende a ser retrospectivo
Amenaza	Adversarios	Enfoque en el futuro, macro y micro equilibrio de poder, énfasis en capacidad militar	Demasiado simplista, poca adaptación a cambios bruscos, inherentemente retrospectivo, predispuesto por datos cuantitativos
Misión	Función	Evaluación realista de capacidades, establece prioridades	Tendencia de no optimizar, puede ignorar objetivos
Cobertura	Minimización de riesgos	Se enfrenta a la incertidumbre, asegura equilibrio y flexibilidad	Subestima fortalezas propias, exagera capacidades enemigas, escenario más peligros (alto coste)
Tecnología	Sistemas superiores	Hincapié en conocimiento y creatividad, salva vidas y reduce bajas, multiplicador de fuerzas	A menudo costoso por beneficio pequeño, alto riesgo, funciona contra fuerzas equilibradas
Fiscal	Presupuesto	Apoya el proceso democrático, requiere establecimiento de prioridades	Puede no reflejar el entorno de seguridad, empeora el gasto cíclico, lleva a una "división justa"

Perspectivas para el desarrollo de una estrategia.⁴¹⁴

Tabla 5-1.

⁴¹⁴ HERNÁNDEZ-BAQUERO, Erich (2008). *Desarrollo de la estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos*. Madrid: Monografía ESFAS, p. 34

La dificultad estriba en cómo conjugar las diversas perspectivas con el método analítico.

El método de Lloyd tiene en cuenta lo que aporta la tecnología, que dará lugar a la estrategia genética, elemento fundamental para los países más desarrollados. Entendiendo por estrategia genética aquella que se basa en desarrollar nuevas tecnologías mucho más avanzadas que las del adversario, desequilibrando el potencial armamentístico en beneficio propio.

El método también tiene en cuenta los compromisos con los países aliados y naciones amigas, sin olvidar a las instituciones internacionales. Este método establece la necesidad de atender no solo a las amenazas, sino también a los desafíos, vulnerabilidades y oportunidades. Prácticamente se trata de realizar un completo análisis DAFO.

Recordemos que el análisis de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades más conocido como DAFO divide su estudio en los factores ajenos al sistema como son las amenazas y las oportunidades; y los internos sobre los que puede actuar la organización o empresa, como son sus puntos débiles y los fuertes.⁴¹⁵

No es fácil el control de la estrategia de seguridad nacional, sin embargo, requiere un sistema de gestión eficaz, capaz de introducir cambios con rapidez para reconducir la estrategia cuando sea necesario.

El método establece, en un segundo nivel, la valoración de las deficiencias y riesgos que asume la estrategia por sus carencias. Sin embargo, esta valoración la lleva a cabo en el ámbito departamental y no en el nivel superior.

Método de Drew y Snow

Dennis Drew⁴¹⁶ y Donald Snow en su obra «*Making 21st-Century Strategy*»⁴¹⁷ plantean un método analítico similar al del Army War College y al de Lloyd,

⁴¹⁵ Análisis DAFO es un estudio de origen empresarial en el que se estudian las debilidades y fortalezas de la propia empresa u organización analizada y de las amenazas y oportunidades del entorno de la empresa u organización.

⁴¹⁶ Dennis M. Drew es coronel retirado de la fuerza aérea estadounidense, que fue profesor de teoría y doctrina de estrategia militar, y decano de la Escuela Avanzada del Ejército del Aire y Estudios Espaciales en la Universidad del Aire, Maxwell AFB (Alabama). Donald M. Snow se retiró como profesor de ciencias políticas en la Universidad de Alabama. Fue presidente de la sección de Estudios Militares de la Asociación de Estudios Internacionales.

⁴¹⁷ DREW, Dennis M y SNOW, Donald M. (2006). *Making 21st-Century Strategy an Introduction to Modern National Security Processes and Problems*, Maxwell AFB: Air University Press, AL, 2006. pp. 31-51. Obtenido el 27 de agosto de 2007 en:

http://aupress.au.af.mil/digital/pdf/book/b_0104_drew_snow_twentyfirst_century_strategy.pdf.

pero resaltando el proceso del desarrollo de la estrategia en varios niveles: gran estrategia, estrategia militar, estrategia operacional, y estrategia del terreno de batalla (táctica). Sin embargo, Drew y Snow aportan una interesante visión sobre las características que definen e influyen en el proceso del desarrollo de la gran estrategia en EE. UU., y que resumen en seis puntos:

- a. La política de seguridad es potencialmente fundamental por sus efectos.
- b. Sus objetivos son externos y no internos.
- c. Sus objetivos son, generalmente, de carácter más negativo que positivo.
- d. El proceso tiende a ser básicamente conservador.
- e. Los problemas y las soluciones son muchas veces muy técnicas.
- f. La política de seguridad es más vulnerable a las vicisitudes del proceso presupuestario que otras áreas de la política pública.⁴¹⁸

La política de seguridad nacional busca la protección de los intereses nacionales esenciales y, por lo tanto, es una política de carácter transversal y del más alto nivel.

El proceso estratégico se complica por la dimensión externa de sus objetivos. En primer lugar, las decisiones que se toman al definir una estrategia dependen de la información y del conocimiento del entorno y las intenciones de actores ajenos. Esta información es, por lo general, incompleta y en ocasiones se interpreta de forma sesgada debido a los prejuicios culturales y sociales. En segundo lugar, la estrategia de seguridad nacional debe tener en cuenta a los posibles adversarios y enemigos, a quienes con frecuencia se evita definir para no establecer un ambiente de sospecha y desconfianza que influya negativamente en las relaciones internacionales. Y en tercer lugar, no existe un control eficaz sobre todo el sistema ya que solo puede actuar sin restricciones dentro de las propias fronteras. Todo esto es causa de incertidumbres que no son fáciles de gestionar.

A la hora de valorar la bondad de las estrategias elegidas, con frecuencia surgen no pocas dudas sobre si sus efectos son consecuencia directa de las acciones tomadas en el ámbito de la estrategia o de otras variables externas. La relación causa-efecto es difícil de demostrar. Por ejemplo, se podría concluir que la estrategia de disuasión y contención adoptada por los EE. UU., contra el expansionismo de la Unión Soviética evitó que esta continuara su avance político y militar en Europa Occidental. Pero también pudo deberse a la concurrencia de otras causas, como el avance económico de los países occidentales. Los soviéticos siempre decían que no era su intención invadir, pero la eterna desconfianza ante el enemigo, hacía pensar que mentían. Lo mismo ocurre hoy con la actual

⁴¹⁸ DREW, Dennis M y SNOW, Donald M. (2006). *Opus cit.* p. 55.

estrategia de seguridad de EE. UU.; el hecho de que no haya habido un nuevo ataque terrorista del tipo 11-S desde 2001, puede ser debido al éxito de las estrategias aplicadas, pero también podría ser por otros factores.⁴¹⁹

Por otro lado, la falta de certeza sobre la intención de los adversarios y posibles enemigos genera la eterna búsqueda de estrategias de gran cobertura, muy difíciles de lograr por la gran cantidad de medios que requieren.

A su vez, se estima que la preparación para el escenario más peligroso cubre las necesidades para enfrentarse a otro menos peligroso, pero eso solo se da en el caso de amenazas o retos que sean parecidos en carácter y solo difieran en magnitud, algo que no suele ocurrir. Otro problema surge al anticipar lo más peligroso, porque puede causar desconfianza en otras naciones, provocando que otros gobiernos reaccionen rearmándose, en un efecto no deseado de la disuasión. Conviene también tener en cuenta que existe la posibilidad de que la estrategia de seguridad se deslegitime si alguna amenaza o riesgo no se materializa.⁴²⁰

Drew y Snow analizan fundamentalmente las estrategias orientadas a la defensa nacional, elemento clave de las estrategias de seguridad nacional hasta los atentados del 11-S. Gran parte de sus análisis son de utilidad para la determinación de las estrategias de seguridad nacional actuales. Así, estos autores indican que la vulnerabilidad del presupuesto de defensa en EE. UU., puede limitar seriamente la estrategia de seguridad.⁴²¹

Cada vez más, las soluciones a los problemas del siglo XXI se condicionarán por avances tecnológicos. Los efectos de la tecnología se manifestaron claramente en la Revolución de Asuntos Militares (RMA), que busca el aprovechamiento del diferencial tecnológico como un factor desequilibrante frente al que no tiene medios equivalentes.

Colom,⁴²² analiza cómo el concepto Revolución de los Asuntos Militares reaparece para en el mundo anglosajón para explicar las transformaciones militares que se estaban produciendo a causa de la aplicación de la tecnología de la información al ámbito de la defensa.

⁴¹⁹ *Ibidem.* pp. 56-60.

⁴²⁰ DREW, Dennis M y SNOW, Donald M. (2006). *Opus cit.*, pp. 60-62.

⁴²¹ *Ibidem.* p. 69.

⁴²² COLOM, Guillén (2009). *Entre la revolución y la transformación. La Revolución en los Asuntos Militares y la Configuración de los pilares estratégicos de Estados Unidos para el siglo XXI*. Madrid. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, p. 48.

Krepinevich establece que una Revolución Militar está determinada por cuatro elementos básicos: un cambio tecnológico, un desarrollo en los sistemas militares, una innovación operativa y una adaptación organizativa. Un buen ejemplo es la revolución nuclear, derivada de la invención del misil balístico y la bomba atómica. Citado por Guillén Colom. P. 48. Obtenido el 26 de diciembre de 2013 en: <http://e-spacio.uned.es:8080/fedora/get/tesisuned:IUGM-Gcolom/Documento.pdf>.

Al mismo tiempo, aunque la RMA aportaba una potencia tan desequilibrante⁴²³ que nadie era capaz de enfrentarse a ella de forma convencional, siempre está la posibilidad de emplear estrategias asimétricas como una opción viable por parte de los enemigos. La experiencia de conflictos como Irak y Afganistán demuestra que esa opción es factible. Por lo tanto, al elaborar una estrategia se debe de considerar la contra-estrategia del enemigo, y luego, cómo enfrentarse a esta contra-estrategia.⁴²⁴

La última característica es la limitación económica en los recursos que se pueden emplear en la estrategia. Además de las consideraciones ya expuestas en la sección, Drew y Snow advierten sobre la vulnerabilidad que tiene su origen en la incertidumbre presupuestaria que puede imposibilitar la implementación de la gran estrategia.⁴²⁵

El método de Drew y Snow establece que la estrategia, como expresión máxima de la política de seguridad, atiende a los intereses básicos y constituye una política de naturaleza universal y, por tanto, trasversal o integral.

La falta de información sobre riesgos y amenazas conduce a estrategias de gran cobertura y, por lo tanto, muy costosas. Se precisa potenciar los sistemas de inteligencia, así como las técnicas de análisis prospectivo y el seguimiento de los acontecimientos y las revisiones periódicas de la estrategia. Por otro lado, al elaborar una estrategia se debe de considerar la contraestrategia del adversario, y luego, cómo enfrentarse a ella.

Drew y Snow vuelven a insistir, como Lloyd, en el factor desequilibrante de la tecnología frente a enemigos convencionales, pero advierten del peligro de las estrategias asimétricas, donde la tecnología no resulta tan efectiva.

Propuesta de guía estratégica de Filiberti

En su artículo «*National Guidance: ¿Do We Need a Standard Format?*»,⁴²⁶ Edward J. Filiberti⁴²⁷ defiende la necesidad de un formato normalizado para apoyar la decisión estratégica.

⁴²³ Debido a la naturaleza del desarrollo tecnológico, este desequilibrio crece de forma exponencial. Con la RMA se consideraba que era posible ejecutar la guerra de forma más rentable en términos de costes de recursos y vidas, lo que en ocasiones puede conducir a inhibir las precauciones y restricciones del uso del poder militar como último recurso de la política.

⁴²⁴ DREW, Dennis M y SNOW, Donald M. (2006). *Opus cit.*, pp. 62-67.

⁴²⁵ *Ibidem*. p. 69.

⁴²⁶ FILIBERTI, Edward J. (1995). *National Guidance: Do We Need a Standard Format?* Parameters, autumn 1995, pp. 42-54. Obtenido el 26 de diciembre de 2013 en: <http://www.carlisle.army.mil/USAWC/Parameters/Articles/1995/filibert.htm>.

⁴²⁷ El teniente coronel Filiberti fue jefe de la División de Planes, DCSOPS, del Ejército del Pacífico. Oficial de Infantería graduado por el US. Army Command & General Staff College, la School

El método debe favorecer la inclusión y transmisión de información relacionada con los temas de seguridad nacional, de manera que estén aseguradas todas las necesidades de información para la toma de decisiones y el seguimiento de los acontecimientos. El método aplicado debe permitir ir de lo general a lo particular así como proporcionar un camino para acceder a la información según su orden de importancia.

Por todo ello, la adopción de un formato normalizado o método ayuda a los órganos de asesoramiento encargados de proporcionar información a los órganos de decisión a realizar su tarea siempre con vistas al tipo de problema a que se refiera el formato.

*El formato de Método de Dirección Estratégica*⁴²⁸

Filiberti no pretende proporcionar un verdadero método de estimación estratégica aplicable en todos los ámbitos. En realidad se limita a establecer ocho apartados donde englobar todos los tipos de información que son necesarios en el nivel estratégico. Esta información solo será de aplicación en la fase de planeamiento, previa al evento de que se trate y, en algún caso, en los momentos más tempranos de su desarrollo.

Los ocho apartados señalados por Filiberti son:

- 1.º *Contexto estratégico.* Es imprescindible que se explique por qué se estudia el evento, oportunidad o enfrentamiento en cuestión, definiéndolo en líneas generales y el porqué de su importancia. Debe explicar cómo afecta a la situación estratégica general. Puede, a su vez, incluir un desglose de los intereses afectados, grado e intensidad de la amenaza o las respuestas posibles de los principales actores afectados.
- 2.º *Objetivos del enfrentamiento.* Su primer cometido es justificar por qué se ha elegido cada uno de los objetivos estratégicos, especificándolas relaciones causa-efecto que suponen la realización o no de cada objetivo. Es deseable que se detalle el estado final deseado. Por supuesto, esa situación final debe resolver el problema.
- 3.º *Concepto de actuación.* Determina el «dónde», «cuándo» y «cómo» de la actuación. Su principal cometido es sincronizar en tiempo y espacio las

of Advanced Military Studies y el US. Army War College. Además posee un máster por la Central Michigan University.

⁴²⁸ Este formato fue probado con éxito durante un Strategic Crises Exercise en el Army War College en marzo de 1995, demostrando su flexibilidad y efectividad a lo largo de diez días de simulación mediante ordenador.

acciones de todos los componentes de la organización que han de participar. Si se considera necesario, debe descomponerse en subapartados específicos para cada uno de estos componentes.

- 4.º *Liderazgo y sostenimiento de la voluntad de la nación.* Se enfoca hacia el ambiente político interno de la nación y pretende obtener y mantener el apoyo de la opinión pública. Puede asignar cometidos relativos a la información pública, a los organismos implicados, siempre de acuerdo con el concepto estratégico. Pueden especificarse aquellos aspectos que no sean de agrado de la opinión pública y los momentos en que cierta información puede o no trascender. Finalmente, debe anticipar las posibles reacciones de la población ante acontecimientos previsibles.
- 5.º *Mando, control y organización jerárquica.* Establece la unidad de esfuerzo y la coordinación para el planeamiento de los diferentes organismos, tanto en el nivel nacional como internacional. Establece las relaciones de autoridad, responsabilidad e información. Asimismo debe establecer el organismo que liderará cada fase del concepto estratégico, y el evento, o el momento, que marca el inicio y final de cada fase.
- 6.º *Restricciones y autorizaciones especiales.* Debe incluir las limitaciones impuestas a un organismo respecto de sus atribuciones normales, con una explicación racional del motivo. En particular debe contener las reglas de enfrentamiento. Si es necesario, debe comprender la autorización para actuar sobre personas concretas, algún tipo de infraestructura, estructura de mando, etc., de la potencia opositora. Finalmente, especificará las delegaciones en el planeamiento y coordinación, así como los aspectos antes delegados que vuelvan a ser asumidos.
- 7.º *Criterios de revisión estratégica.* Delimitará los criterios para iniciar una revisión estratégica del enfrentamiento. Si es posible debe establecer ritmos y puntos de control, indicando el grado de éxito o fracaso alcanzado. Especificará las unidades para medir el grado de eficiencia de los organismos involucrados. Finalmente, deberá delimitar los criterios para retirarse del enfrentamiento antes del cumplimiento de los objetivos atendiendo a las alternativas surgidas, pérdida del apoyo de la población, intereses nacionales, etc.
- 8.º *Opciones ante contingencias estratégicas.* Analiza las ramas y secuelas del concepto estratégico. Describe las alternativas estratégicas que pueden emplearse en estas circunstancias. Tanto las ramas como las secuelas deben estar referidas a los criterios de revisión estratégica. Como mínimo, este apartado debe proporcionar el modo estratégico de abandono del enfrentamiento.

Ventajas e inconvenientes del método

No cabe duda de que el método descrito por Filiberti cubre en gran medida la mayor parte de los aspectos de la dirección estratégica, aunque es, sobre todo, una guía para diseñar un método consecuencia de la disección de cada uno de los ocho apartados descritos. El formulario constituye un listado de «mínimos» a definir por la dirección estratégica; otro para los planes de contingencia, así como los criterios de revisión estratégica y de abandono de la línea de acción elegida. Todo lo mencionado otorga una gran flexibilidad al método.

Sin embargo, aunque pone el énfasis en el liderazgo del presidente de Gobierno hay que recordar lo que decía el presidente Eisenhower: «la organización no puede hacer un líder exitoso de un burro, ni tampoco tomar decisiones por su jefe. Pero es efectiva en minimizar la posibilidad del fracaso y asegurar que la mano derecha, efectivamente, sabe lo que la mano izquierda está haciendo».⁴²⁹

Se trata de un método que se caracteriza porque pone el énfasis en la coordinación de todos los organismos del Estado que pueden participar de alguna manera en la resolución de los problemas de seguridad. En definitiva, podemos decir que se trata de un método flexible y aplicable a todo tipo de situaciones, aunque requiere la adaptación a cada caso concreto. La contribución del método es la clasificación de las necesidades de información estratégica que facilitará el diseño de la estrategia y la posterior toma de decisiones.

Método de Richard L. Kugler

Richard L. Kugler,⁴³⁰ es el autor de un método analítico que aborda no solo el desarrollo de una gran estrategia, sino que implica a los niveles subordinados (defensa, militar, operacional, etc.). El método se basa en un análisis multidisciplinar en el que se emplean tres niveles. El primero es el de la gran estrategia, donde se desarrolla una «evaluación estratégica». En el segundo nivel se hace un «análisis de sistemas» con el que se traducen las políticas de Estado a planes y programas. En el tercero se usa la «investigación operativa» para establecer las directivas específicas y determinar la prioridad y asignación de recursos. El método analítico de Kugler tiene un carácter normativo y cog-

⁴²⁹ Citado por INDERFURTH, K. F. y JOHNSON, L. K. (Editores) (2004). *Fateful Decisions: Inside the National Security Council*. New York: Oxford University Press, p. 29.

⁴³⁰ Richard Kugler es analista político y profesor distinguido de Investigación en el Centro de Tecnología y Política de Seguridad Nacional de la Universidad de Defensa Nacional y de la Universidad de Georgetown, donde imparte cursos de análisis de la defensa.

nitivo aunque se puede complementar con análisis empírico en ciertas fases del proceso.⁴³¹

En el nivel estratégico se realiza una evaluación según tres funciones principales que denomina pasos:

1. Establecimiento de un marco conceptual donde se define el problema, se identifican los intereses, objetivos y opciones de acción y se establecen áreas temáticas para analizar en profundidad.
2. El desarrollo del análisis, donde se adquieren datos, se evalúan a través de un proceso de razonamiento inductivo y deductivo y se comparan las acciones de alternativas y sus consecuencias.
3. La difusión de los resultados del análisis.

El paso 1: «*Establecer un marco conceptual*» donde se define el problema; se identifican los intereses, las metas, y las opciones; y se seleccionan las áreas de estudio para el análisis. Esto implica el desarrollo de las políticas que constituyen la estrategia de seguridad nacional de una nación. El primer paso es la evaluación del entorno internacional. En EE. UU., esta labor es desarrollada principalmente por las agencias de inteligencia, que producen las Estimaciones Nacionales de Inteligencia (*National Intelligence Estimate*). La evaluación del entorno internacional de seguridad tiene cuatro dimensiones temporales: la situación actual, el corto, el medio y el largo plazo. A continuación, identifica las oportunidades, amenazas y retos estableciendo las causas profundas, estructurales, o coyunturales y determina la magnitud de sus consecuencias. Estas se determinan haciendo referencia a los intereses del estado y se clasifican por su importancia: si afectan a intereses vitales, mayores, o periféricos. De aquí se definen los objetivos (los fines) y la situación final deseada relativa a este objetivo, lo que requiere la definición de criterios (cuantitativos o categóricos) que luego servirán en el seguimiento de la implementación de la política.⁴³²

A continuación se definen las opciones políticas. Estas representan líneas de acción (los modos) donde se determinan los instrumentos de poder (los medios) que se emplearán para alcanzar o avanzar los objetivos nacionales. El número de opciones depende de la situación, pero Kugler indica que no deben ser más de cinco. Las opciones deben de abarcar las posibles soluciones posibles y entre ellas debe haber alguna aceptable para los responsables políticos.

⁴³¹ KUGLER, Richard L. (2006). *Policy Analysis in National Security Affairs: New Methods for a New Era*. Washington D.C: NDU Press, Center for Technology and National Security Policy, pp. 4-6. Obtenido el 22 de noviembre de 2013 en:

<http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA509588>.

⁴³² *Ibidem*, pp. 36-41.

Como parte del primer paso, el método propugna el establecimiento de las áreas temáticas para evaluar las opciones. Cada tema sirve para desarrollar análisis específicos y comparar los méritos y deficiencias de las opciones.⁴³³ Kugler establece una lista preliminar de las áreas de estudio para el análisis que son las siguientes:⁴³⁴

1. Visiones, valores y ambiciones.
2. Principales acciones, instrumentos y otras características.
3. Teoría de acciones y consecuencias.
4. Eficacia, beneficios y pérdidas.
5. Nivel de esfuerzo, necesidades de recursos y costes.
6. Coste-eficacia.
7. Estrategia de implementación.
8. Plazo de ejecución.
9. Limitaciones, dificultades y obstáculos.
10. Niveles de confianza en las políticas para tener éxito.
11. Coherencia con otras políticas.
12. Unilateral o multilateral.
13. Viabilidad y requisitos para tener éxito.
14. Signos alentadores y señales de advertencia.
15. La robustez y flexibilidad.
16. La vulnerabilidad a la oposición.
17. Consideraciones externas, consecuencias inesperadas e implicaciones.
18. Persuasión y opinión pública.
19. Suposiciones, incertidumbres y prejuicios.
20. Susceptibilidades y riesgos.
21. Asuntos contenciosos y juicios clave.
22. «Medallas de oro» y «banderas rojas».
23. Sacrificios.
24. Adaptabilidad a otras ideas.
25. Evaluación general.

En el paso 2 se lleva a cabo el «*Desarrollo del análisis*»,⁴³⁵ a través de un proceso de razonamiento lógico y de procedimientos analíticos. El razonamiento lógico puede ser deductivo o inductivo, aunque suele ser este último, ya que raramente se puede determinar conclusiones con certeza absoluta. Hay que usar la disciplina y el rigor ya que el razonamiento inductivo es susceptible de errores

⁴³³ *Ibidem*, pp. 42-47.

⁴³⁴ *Ibidem*, p. 43.

⁴³⁵ *Ibidem*, p. 48.

de inferencia debido al uso o conclusión de generalidades no suficientemente sustanciadas. Como meta se debe de establecer un estándar parecido al legal, donde se busca la evidencia y la prueba más allá de toda duda razonable. Los procedimientos analíticos enfrentan las opciones con un método del entorno donde se determinan las consecuencias de cada acción. Es aquí donde la mayoría de las áreas temáticas se evalúan.⁴³⁶

A continuación, Kugler indica la necesidad de profundizar en el análisis de cada línea de acción, estableciendo qué instrumentos del Estado pueden y deben emplearse.

El tercer y último paso establece la «*Difusión de resultados*» que en otros métodos no se considera un elemento esencial en el desarrollo de una estrategia. Kugler entiende, sin embargo, que un análisis mal entendido puede ser descartado por muy bueno que sea. Describe dos métodos predominantes en la difusión de resultados: la presentación oral y el trabajo escrito. El estratega debe de ser hábil en ambos para poder alcanzar sus objetivos. El presidente Lincoln también consideraba muy importante explicar al pueblo sus decisiones y recomendaba: «*no te elevas demasiado, habla plenamente y el pueblo común te entenderá. Los educados y refinados te entenderán de todos modos. Si te elevas demasiado tus ideas se irán por encima del pueblo y motivaran a solo aquellos que no necesitan ser motivados*».⁴³⁷

Es conveniente establecer un marco conceptual donde se defina el problema, se identifiquen los intereses, los objetivos y las posibilidades de acción.

Resulta aconsejable establecer áreas temáticas que faciliten los análisis en profundidad de los intereses nacionales, sus riesgos y amenazas y la forma de protegerlos de forma integral. Durante el análisis de las posibles estrategias se las debe someter a la evaluación de cual serían sus efectos en el escenario actual, en otro más favorable y en una situación más desfavorable (la visión más probable, la más optimista y la más pesimista). La estrategia de seguridad nacional debe ser difundida y comprendida por lo que requiere un carácter didáctico, lo que facilitará su aceptación y su aplicación por todos los niveles de decisión.

El método del Army War College

La «Guía para la Política y Estrategia de Seguridad Nacional»⁴³⁸ publicada por el Army War College contiene en su apéndice I las «*directrices para la formulación de estrategia*».

⁴³⁶ *Ibidem*, pp. 48-55.

⁴³⁷ *Ibidem*, pp. 55-59.

⁴³⁸ BOONE BARTHOLOMEES, J. Jr. y DEPARTMENT OF NATIONAL SECURITY AND STRATEGY (Editors) (2006). *Guide To National Security Policy And Strategy*. Washing-

Se trata de un método basado en la idea de que:

*«La estrategia es un arte y una gran creatividad. También es un tanto científica, en que sigue ciertas patrones que requieren una comprensión común de la terminología, la adhesión a ciertos principios, y disciplinas (...) estas directrices de formulación de estrategias no son fórmulas. La estrategia se desarrollará de acuerdo con las características particulares de la hora, el lugar, y personalidades involucradas. Sin embargo, estas directrices ofrecen un enfoque para abordar la complejidad de la estrategia, y están destinadas a los estrategas que intentan alcanzar la coherencia, continuidad y consenso que los políticos buscan en el diseño, desarrollo y ejecución de la seguridad nacional y militar».*⁴³⁹

Según el coronel Boone Bartholomees,⁴⁴⁰ la formulación de la estrategia se recoge en *«Guide to National Security Policy and Strategy»* de junio 2006, es utilizada por el Departamento de Seguridad Nacional y Estrategia.

En el esquema 5.5⁴⁴¹ que representa este método, se aprecia en su parte izquierda el esquema de los factores externos que conforman el entorno internacional, generalmente no controlable como son: el entorno mundial (fuerzas y tendencias), las alianzas y coaliciones, valores en competencia, globalización, condiciones económicas, las leyes internacionales, las organizaciones internacionales, los actores no estatales, las amenazas convencionales y transnacionales y las armas de destrucción masiva. En la parte derecha se indican todas las instituciones y organismos estadounidenses afectados: entorno nacional (fuerzas y tendencias), la administración, el congreso, las condiciones económicas, el sistema de gobierno federal, los grupos de presión, el sistema judicial, los medios de comunicación, la opinión pública, el estilo presidencial y las condiciones sociales. En la parte central del esquema se representa el método propiamente dicho.

ton: U.S. Army War College, Carlisle Barracks, PA, 2ª edición, p. 387. Obtenido el 2 de agosto de 2013 de 2013 en:

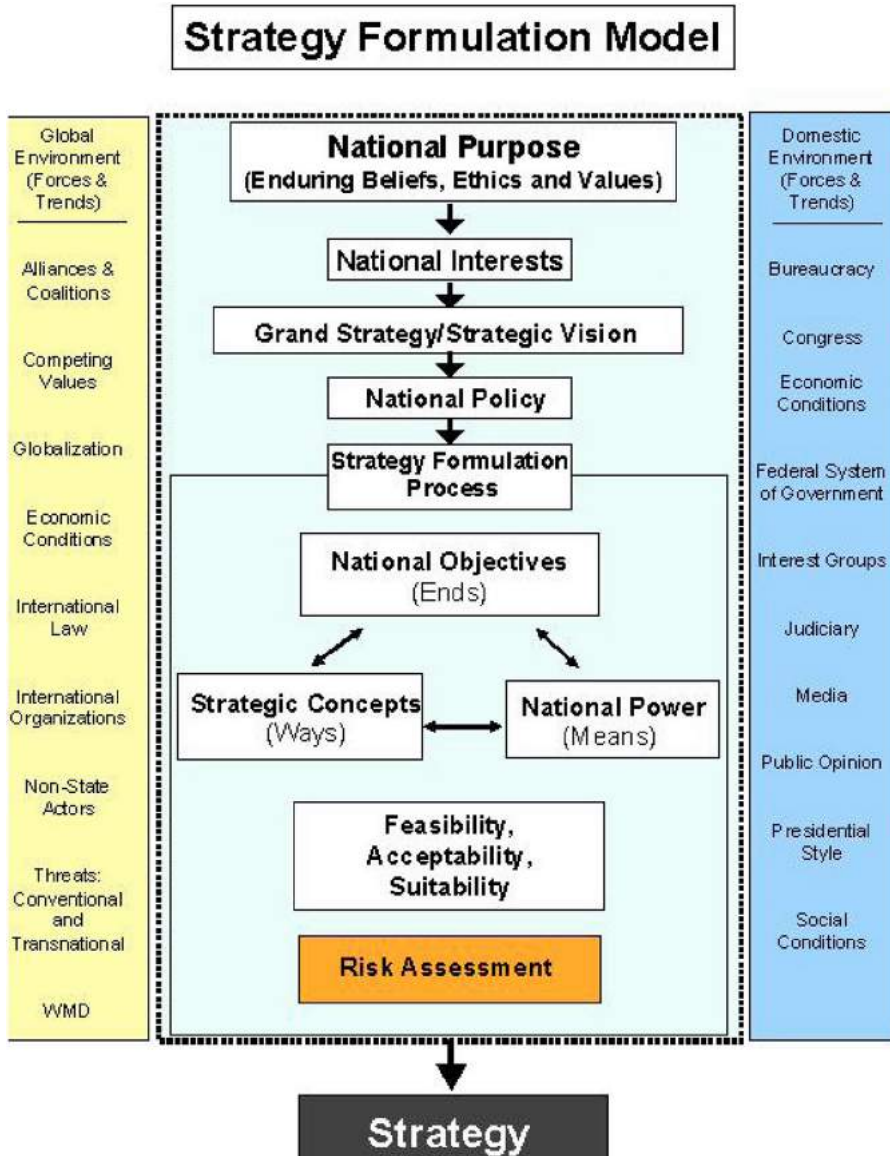
<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub708.pdf>.

⁴³⁹ *Ibidem*, p. 387.

⁴⁴⁰ *Ibidem*, p. VII.

J. BOONE BARTHOLOMEES, JR. es profesor y doctor de Historia Militar en el Departamento de Seguridad Nacional y Estrategia en el Army War College de EE. UU. Es también el director del curso para la asignatura Teoría de la Guerra y la Estrategia.

⁴⁴¹ *Ibidem*, pp. 390-391.



Esquema del método de la Army War College.⁴⁴²
Gráfico 5-5

En este método analítico, los intereses nacionales de seguridad se derivan de los intereses nacionales, lógicamente, más específicos. Y que suelen ser los

⁴⁴² *Ibidem*, p. 387.

intereses nacionales que más preocupan a la nación. Se describen explicando el estado deseable para cada uno de ellos, de forma muy esquemática, por ejemplo: «acceso a recursos energéticos».

Estos intereses son clasificados inicialmente en tres grupos:

- a. *Seguridad de la patria*: protección ante un ataque al territorio y pueblo de un Estado-nación para asegurar la supervivencia de los valores fundamentales y del sistema político.
- b. *Bienestar económico*: favorecer las condiciones mundiales que aseguran el bienestar económico de la nación.
- c. *Fomento de valores*: establecimiento de la legitimidad internacional y la expansión de valores fundamentales de la nación como la democracia y el respeto a los derechos humanos.⁴⁴³

En una segunda clasificación, los intereses se priorizan teniendo en cuenta su criticidad, es decir, las consecuencias del fracaso en su protección, de acuerdo con las siguientes categorías:

- a. *Intereses vitales*: aquellos que si resultaran dañados, producirían graves consecuencias para la nación.
- b. *Intereses importantes*: aquellos que pueden afectar a intereses nacionales claves.
- c. *Intereses periféricos*: los que en caso de no ser protegidos pueden causar daños, aunque sin afectar intereses nacionales claves.⁴⁴⁴

Los presidentes de gobierno suelen plasmar, en su programa electoral y en su discurso de investidura, la política nacional que pretenden llevar a cabo para proteger los intereses nacionales, que necesariamente deberán enmarcarse en el espíritu de la nación, que define, a grandes rasgos, el papel que cada país quiere jugar en el mundo y como lo quiere llevar a cabo.

Para facilitar la definición y la implantación de las diferentes estrategias se establecen los objetivos o fines estratégicos (*ends*). Los caminos u opciones que nos permitirían alcanzar esos objetivos son los modos o conceptos estratégicos (*ways*), que requerirán recursos o capacidades para hacerlo posible (*means*).

Este método aporta como punto de partida el «propósito nacional» basado en las creencias y valores que, aunque evoluciones con el tiempo, lo hacen lentamente. A continuación se establecen los «intereses nacionales» que nos permiten

⁴⁴³ *Ibidem*, p. 390.

⁴⁴⁴ *Ibidem*, p. 390.

dibujar el escenario futuro deseable para el país. Es lo que conforma la «visión estratégica». A partir de aquí el presidente define la «política nacional», dando paso al «proceso de formulación de una estrategia»,⁴⁴⁵ en la que siguiendo el método Barlett, se definen los «objetivos nacionales» y se establecen los conceptos estratégicos que nos permitirán alcanzarlos, teniendo en cuenta los medios disponibles, es decir el «poder de la nación». Las estrategias deben ser factibles, aceptables e idóneas. A continuación se realiza una evaluación de riesgos, lo que implica no pocas dificultades.⁴⁴⁶ Todo este proceso nos permite llegar a la determinación de la estrategia más adecuada.⁴⁴⁷

Los objetivos estratégicos se derivan de la relación de las oportunidades, retos y amenazas de los intereses nacionales. Los recursos siempre son limitados y condicionan el proceso. Si los recursos necesarios no están disponibles, hay que explorar otras opciones. Cuando hay un gran desequilibrio entre recursos posibles y objetivos planteados hay que reconsiderar la definición de estos últimos. La coherencia entre objetivos, estrategias y medios es fundamental para que el proceso sea viable. Sin embargo, al tratarse de estrategias de larga duración, puede plantearse la generación de nuevos medios, aunque el riesgo de que los planes estratégicos se aparten de lo previsto, siempre está presente.

La definición de los objetivos estratégicos debe de ser lo suficientemente concreta para poder ser útil, pero no tan limitada que restrinja excesivamente las opciones para alcanzarlos.

En definitiva, las especificidades que el método del Army War College aporta son que distingue entre el entorno nacional y el internacional y establece diversos elementos a considerar en cada uno de ellos, como es la clasificación de intereses en varias categorías, lo que facilita su priorización a la hora de establecer las estrategias necesarias. Además el método aporta una primera aproximación a las partes en que debe estructurarse el documento donde se recoge la estrategia de seguridad nacional.

Con la finalidad de determinar los diferentes intereses nacionales es aconsejable establecer una clasificación que facilite su priorización y el grado de seguridad que se les debe otorgar.

El método de la Army War College se basa en un enfoque integral de la seguridad nacional.

⁴⁴⁵ *Ibidem*, pp. 389 y 390.

⁴⁴⁶ HOLCOMB, James F. (2006). Managing Strategic Risk. En BOONE BARTHOLOMEES, J. Jr., y DEPARTMENT OF NATIONAL SECURITY AND STRATEGY (Editores) (2006). *Opus cit.*, p. 143.

⁴⁴⁷ BOONE BARTHOLOMEES, J. Jr., y DEPARTMENT OF NATIONAL SECURITY AND STRATEGY (Editors) (2006). *Opus cit.*, p. 391.

Métodos basados en la Teoría de sistemas

Los métodos de análisis de sistemas son más formales y suelen tener un carácter más cuantitativo que el de evaluación estratégica. Generalmente se basa en métodos económicos donde normalmente se emplean gráficos y cálculos relacionados para establecer y comparar la eficiencia de varios programas alternativos. El análisis de sistemas se puede emplear para la determinación de la estructura de fuerzas convencionales, la determinación de elementos transformativos de defensa, el perfeccionamiento de la doctrina de operaciones conjuntas, la habilidad de modernizar económicamente y la priorización de gastos en el desarrollo de presupuestos.⁴⁴⁸

A estos métodos hay que añadir los basados en la Investigación Operativa, que normalmente se emplean en temas cuantificables, que permiten aplicar métodos matemáticos basados en programación lineal, dinámica, teoría de grafos, etc. Con frecuencia aportan soluciones valoradas a diferencia del análisis de sistemas y de la evaluación estratégica. El método de investigación operativa se puede emplear en todos los niveles de la pirámide estratégica, pero es más aplicable en los niveles inferiores donde aparecen datos cuantificables. Por ejemplo, en el diseño de fuerzas nucleares y defensa antimisil, en la medición de la presencia extranjera de fuerzas militares, en el análisis del combate convencional, la conducción de guerras expedicionarias, o en la creación de estrategias de inversión.⁴⁴⁹

Según Jaime, De la Corte y Blanco:

*«Un sistema de seguridad nacional abarca una serie de principios directrices junto con las estructuras orgánicas precisas para garantizar su funcionamiento».*⁴⁵⁰

Ackoff en su paradigma sobre el análisis de una administración sistémica establece que:

«La administración es el control de un sistema intencionado que realiza una parte del mismo. Incluye tres funciones: 1) la identificación de problemas reales y potenciales, es decir las amenazas y oportunidades; 2) la toma de decisiones, decidir qué hacer y hacerlo o ver que

⁴⁴⁸ PHILLIPS, Donald T. (1993). *Lincoln on Leadership*. New York: Warner Books, p. vii, 21.

⁴⁴⁹ *Ibidem*, p. viii, 21.

⁴⁵⁰ JAIME, Oscar; DE LA CORTE, Luis y BLANCO, José María (2014). Aproximación a la seguridad nacional. *Opus cit.*, p. 36.

*se haga; y 3) el mantenimiento y mejoramiento del desempeño bajo condiciones variables e invariables. Para llevar a cabo estas funciones se requiere un abastecimiento continuo de información. Por lo tanto, un sistema de administración deberá constar de tres subsistemas, uno para cada función, que interactúen entre sí y un (sub)sistema de administración de información».*⁴⁵¹ «Un sistema de administración completo obtiene información regular sobre varios “indicadores del desempeño”», algunos de cuyos valores son síntomas.⁴⁵² «Hay tres niveles de control en este sistema de administración. Primero el sistema como un todo controla la organización de la que forma parte. Segundo, el subsistema de diagnóstico y prescripción controla el sistema de administración. Tercero, este subsistema se controla a sí mismo».⁴⁵³

Las conclusiones a las que llegamos son:

- La estructura de seguridad nacional constituye un sistema interrelacionado en el que un problema de inseguridad de un elemento es una amenaza para todo el sistema y donde la actuación sobre un elemento afecta positiva o negativamente a todo el sistema.
- Todo esto nos lleva a una organización de la seguridad nacional basado en la teoría de sistemas en la que los diferentes departamentos están relacionados unos con otros y donde cualquier cosa que ocurre en uno de ellos tiene consecuencias en los demás y en todo el sistema.
- La consideración de la seguridad nacional como un sistema en el que todas sus partes están interrelacionadas directa o indirectamente, y que puede ser dividido en subsistemas, obliga a disponer de una estrategia de seguridad nacional que alinee todos los objetivos de los subsistemas y que aporte una visión al conjunto para facilitar la toma de decisiones en el más alto nivel.

Conclusiones sobre los diferentes métodos teóricos

Es necesario que los gobiernos formulen e implementen una estrategia de seguridad nacional, como sistema de planeamiento a corto, medio y largo plazo y que, además, favorezca la toma de decisiones ante cualquier situación futura.

⁴⁵¹ ACKOFF, Russel L. (2002). El paradigma de Ackoff. Una administración sistémica. México: Limusa Wiley, p. 274.

⁴⁵² *Ibidem*, p. 279.

⁴⁵³ *Ibidem*, p. 280.

Conviene disponer de un método que facilite la elaboración de la ESN de forma sistémica y tal y como preconiza Bartlett, es decir, un proceso de carácter reiterativo mediante revisiones periódicas.

El método debe ser flexible y aplicable a todo tipo de situaciones, aunque será imprescindible una adaptación a cada caso concreto.

La estrategia de seguridad nacional debe ser difundida y comprendida por lo que tiene que tener carácter didáctico, lo que facilitará su aceptación y su aplicación por todos los niveles de decisión.

La arquitectura de seguridad nacional debe establecer la diferencia entre el planeamiento estratégico y la gestión de dicha estrategia que tendrá sus puntos álgidos en la gestión de las crisis o de los conflictos. Los dos ámbitos están interrelacionados aunque no deben ser confundidos.

Los métodos de Barlett, del Army War College, de Lloyd (Naval War College), de Drew y Snow, de Kugler, la teoría de sistemas o la Guía Estratégica de Filiberti para el diseño de estrategias de seguridad o defensa nacional están basados en el enfoque integral.

Del estudio y análisis de todos los métodos anteriormente descritos se deduce que hay un proceso común a todos ellos, con base en la misma filosofía. Aunque la mayoría no se diseñaron específicamente para establecer estrategias de seguridad nacional sino para la defensa nacional o para la toma de decisiones relacionadas con la defensa nacional, sirven para poder afirmar científicamente que los métodos teóricos utilizados para diseñar y elaborar las estrategias de defensa nacional pueden servir de orientación para diseñar un nuevo método sistémico capaz de diseñar y gestionar las ESN.

CAPÍTULO 6

Análisis de las estructuras de los sistemas de Seguridad Nacional

Los países que disponen de estructuras de seguridad nacional se apoyan en ellas para definir las nuevas ESN. Por esto, resulta imprescindible conocer como son esas estructuras en aquellos países que hemos tomado como referencia para nuestra investigación y qué papel juegan esas estructuras en el diseño de las ESN.

Como indican Oscar Jaime, Luis de la Corte y José María Blanco,⁴⁵⁴ tras los atentados del 11-S los enfoques de las estrategias de seguridad y defensa cambiaron para dar respuesta a los nuevos riesgos y amenazas, superando los enfoques puramente militares y policiales, dando lugar a un nuevo concepto de ESN tal y como la hemos definido en este libro. En EE. UU., la National Security Strategy de 2002 es la primera con un enfoque integral. Le siguieron las de Canadá y Estonia en 2004, Finlandia en 2006, Hungría, Polonia, Holanda y Rumanía en 2007; el Reino Unido y Francia, que elaboró su Libro Blanco de la Defensa y Seguridad (LBSD) en 2008 que ha sido sustituido por el LBDS de 2013. Alemania, en 2006, aprobó su Libro Blanco del Gobierno Federal de 2006, donde se recogen entre otros temas el papel de las Fuerzas Armadas (Bundeswehr) como instrumento de la política de seguridad y defensa. España aprobó su Estrategia Española de Seguridad en 2011, que fue sustituida por la ESN-2013. Teniendo en cuenta el objetivo general planteado en este libro es el de establecer un método para diseñar una estrategia de seguridad nacional para una potencia media como España, descartamos emplear como referentes a grandes potencias o a

⁴⁵⁴ JAIME, Oscar; DE LA CORTE, Luis y BLANCO, José María (2014). *Aproximación a la seguridad nacional*. En DE LA CORTE IBÁÑEZ, Luis y BLANCO NAVARRO, José María (Coords.) *Seguridad nacional, amenazas y respuestas*. Madrid: LID, Biblioteca ICFS., p. 27.

pequeños países. Exceptuamos de esta norma a EE. UU., por ser el único que tiene experiencia en el diseño de metodologías para elaborar la ESN.

Rusia aprobó su Estrategia de Seguridad Nacional para 2020⁴⁵⁵ en 2009, y de su análisis de los 114 párrafos vemos que no se ajusta a lo que hemos definido como una ESN, ya que corresponde más con una geoestrategia de una gran potencia. El 31 de diciembre de 2015 el presidente Putin aprobaba una nueva estrategia de seguridad nacional que continúa en la línea de la promulgada en 2009. En ella se hace un análisis geopolítico de la situación mundial y especialmente en la región geopolítica, diseñando una geoestrategia basada prácticamente en la acción militar y política sin que adopte un verdadero enfoque integral. Si bien en esta ESN de 2015 se deja claro que el uso de la fuerza militar para proteger los intereses nacionales solo es posible si todas las medidas de carácter no violento demostraron ser ineficaces. Por ejemplo se indica que Rusia está dispuesta a seguir debatiendo las cuestiones sobre la reducción de su potencia nuclear mediante acuerdos bilaterales y multilaterales.

En 2011, China hizo pública su documento titulado «El desarrollo pacífico de China», que se puede considerar como la Estrategia China de Seguridad.⁴⁵⁶ Este documento oficial dentro de la serie de «libros blancos» se puede considerar que complementa su Estrategia Defensa Nacional 2010⁴⁵⁷. El documento pone especial atención en las oportunidades que la globalización ofrece para el desarrollo, aunque también trata los riesgos y amenazas. En mayo de 2015 la Oficina de Información del Consejo de Estado chino publicaba el libro blanco de la Estrategia Militar China. Ninguno de estos documentos puede ser tomado como referencia ya que encajan con el concepto de ESN tal y como lo hemos definido en este libro. Por otro lado, hemos descartado utilizar como referente a cualquier país que no tenga un sistema democrático y no autoritario, ya que el proceso de elaboración siempre está condicionado por el propio sistema político del país.

Aunque Canadá es uno de los países que dispone de ESN, no utilizaremos a este país como uno de los referentes ya que su estrategia tiene un enfoque hacia

⁴⁵⁵ PRESIDENTE DE LA FEDERACIÓN RUSA (2009). *Russia's National Security Strategy to 2020*. Moscú: Defense White Papers and National Security Strategies. Obtenido el 22 de julio de 2011 en: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?id=154915>.

⁴⁵⁶ GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio (2011). Análisis de la estrategia de seguridad china Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de análisis 028/2011. Obtenido en 12 de diciembre de 2011 en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA28-2011AnalisisEstrategiaChinaSeguridadIJGS.pdf.

⁴⁵⁷ GOBIERNO DE CHINA (2010). *Estrategia de Defensa Nacional*. Bejín: Publicaciones oficiales. Obtenido el 12 de enero de 2013 en: http://www.gov.cn/english/official/2005-08/17/content_24165.htm#2012.

la seguridad interior que no se corresponde con la definición de estrategia de seguridad nacional que hemos establecido en esta investigación. La ESN canadiense⁴⁵⁸ tiene los siguientes capítulos:

- 1.º Enfoque canadiense para la seguridad nacional.
- 2.º Creación de un sistema de seguridad integrado.
- 3.º Información.
- 4.º Planificación y gestión de operaciones de emergencia.
- 5.º Emergencia que afecta a la salud pública.
- 6.º Seguridad en el transporte.
- 7.º Seguridad en la frontera.
- 8.º Seguridad internacional.⁴⁵⁹

Como vemos es una estrategia con un enfoque hacia la seguridad interior, dedicando un solo capítulo a la seguridad internacional por lo que no debemos emplear a esta estrategia como referencia para realizar el trabajo de investigación.

En el caso de Polonia, que dispone de una denominada Estrategia de Seguridad Nacional⁴⁶⁰ desde 2007, también la hemos descartado como referente a estudiar, ya que aunque hace un estudio de los intenses nacionales y sus objetivos estratégicos, así como las oportunidades y los desafíos, la ESN es un conjunto de directrices para cada uno de los departamentos responsables en temas de seguridad (ministerio de Asuntos Exteriores, del Interior, de Defensa, de Asuntos Sociales, Economía, Medioambiente, Información y Telecomunicaciones) por lo que no se trata de una auténtica ESN sino de un agrupamiento de las directivas del presidente para cada uno de los ministerios. No presenta un auténtico enfoque transversal tal y como se puede observar en su índice.⁴⁶¹ Esta estrategia establece objetivos sectoriales y tareas para la seguridad externa, la seguridad militar, la seguridad interna, la seguridad civil, la seguridad social, la seguridad económica, la seguridad ambiental y la información y seguridad de las telecomunicaciones.

⁴⁵⁸ GOBIERNO DE CANADÁ. (2004). *Securing an Open Society: Canada's National Security Policy*, Ottawa: Privy Council Office. Obtenida el 20 de agosto de 2009 en: <http://www.publications.gc.ca/collections/Collection/CP22-77-2004F.pdf>.

⁴⁵⁹ GOBIERNO DE CANADÁ. (2004). *Opus cit.* p. V.

⁴⁶⁰ GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE POLONIA (2007). *National Security Strategy of the Republic of Poland*. Warsaw.

Obtenido el 20 de agosto de 2014 en: <http://www.sfpa.sk/dokumenty/pozvanky/481>.

⁴⁶¹ *Ibidem*, p. 2.

Los países que tomamos como referencia para analizar las estructuras del sistema de seguridad nacional son Reino Unido, Francia, Holanda, Alemania, España y EE. UU., ya que, como hemos indicado anteriormente, aunque se trata de una gran potencia, es un buen referente por su experiencia. También utilizaremos a Italia como país de comparación aunque no tenga ESN.

En resumen los países que tomaremos como referencia son los que se señalan en el gráfico 6.1.



Gráfico 6-1

Elaboración propia

En la elaboración de las estrategias de seguridad nacional deberían participar organismos e instituciones que forman parte del sistema de seguridad nacional y que, por lo tanto, tendrán responsabilidades en la implementación de las estrategias que se aprueben y en la gestión de crisis. En la Estrategia Española de Seguridad de 2011 se indicaba que:

*«El dinámico contexto de la seguridad y de la respuesta necesaria, hace imprescindible una transformación gradual de las estructuras orgánicas desde las que se dirige y coordina la seguridad».*⁴⁶²

⁴⁶² GOBIERNO DE ESPAÑA (2011). Estrategia Española de Seguridad. *Opus cit.* p. 81.

A su vez una nueva estrategia puede implicar nuevas estructuras del sistema de seguridad nacional, tal y como indica el citado documento.

*«Resulta necesario impulsar cambios orgánicos al máximo nivel del Estado que garanticen la articulación de esta nueva concepción integrada de la seguridad, su gestión y su seguimiento».*⁴⁶³

Esto sin olvidar que cada uno de ellos juega un papel importante en el diseño, implementación de las ESN, y en la gestión de crisis. Los sistemas de seguridad nacional deberán tener en cuenta a aquellas empresas y organizaciones no gubernamentales que tienen un papel relevante en las infraestructuras críticas, como son las redes de telecomunicación.

La participación de múltiples ministerios, administraciones e incluso empresas requiere la definición de una estructura capaz de coordinar de forma eficaz a todos los organismos que intervienen en seguridad a partir de la aprobación de la Estrategia de Seguridad Nacional.⁴⁶⁴

Trataremos de comparar los métodos seguidos en seis países de nuestro entorno, geográfico y con similares valores de convivencia como son: Alemania,⁴⁶⁵ Francia,⁴⁶⁶ Gran Bretaña,⁴⁶⁷ Países Bajos,⁴⁶⁸ Italia⁴⁶⁹ con especial referencia a su Ministerio de Defensa,⁴⁷⁰ EE. UU.⁴⁷¹ y España.

⁴⁶³ *Ibidem*, p. 82.

⁴⁶⁴ AVENDAÑO ROJAS, A., LABORIE IGLESIAS, M. Y BERENGUER HERNÁNDEZ, F. (2013). *Las estrategias de seguridad nacional de Chile y España. Un análisis comparativo*. Madrid: Proyecto internacional de colaboración entre el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) y el Centro de Estudios Estratégicos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile (ANEPE) Cuaderno de Trabajo N.º 15/2013, Centro de Estudios Estratégicos-ANEPE, Santiago de Chile, 2013, p. 31. Obtenido el 26 de agosto de 2014 en: <http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/Cuaderno-de-Trabajo-N%C2%BA-12-2013.pdf>.

⁴⁶⁵ GOBIERNO DE ALEMANIA (2006). *Libro Blanco de la Defensa 2006*, Berlín, 2006. La Directiva del Ministerio alemán de Defensa dispone de una versión inglesa (*Defence Policy Guidelines*). Obtenido el 11 de agosto de 2013 en: <http://www.bmvg.de>.

⁴⁶⁶ PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA FRANCESA (2013). *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (2013)*. Paris: Direction de l'information légale et administrative, Paris. Obtenido el 20 de agosto de 2014 en: <file:///C:/Users/Miguel%20Angel/Downloads/Livre-blanc-sur-la-Defense-et-la-Securite-nationale%202013.pdf>.

⁴⁶⁷ GOBIERNO DEL REINO UNIDO (2010). *National Security Strategy (NSS)*, Londres, 2010.

⁴⁶⁸ GOBIERNO DE LOS PAÍSES BAJOS (2007). *National Security: Strategy and Work Programme (2007-2008)*.

⁴⁶⁹ GOBIERNO DE ITALIA (2002). *Libro Blanco de la Defensa 2002*, Roma.

⁴⁷⁰ MINISTERIO DE DEFENSA DE ITALIA, *Nota Aggiuntiva allo Stato di Previsione della Difesa*, Roma.

⁴⁷¹ PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, *Nacional Security Strategy (NSS)*, Washington, 2010.

Los países analizados, con la excepción de Italia, tienen una visión amplia e integradora de la seguridad, plasmada en documentos que recogen las estrategias de seguridad nacional. Todas ellas establecen objetivos de largo plazo, 10 o más años por lo que se precisa una revisión periódica de las mismas. Sin embargo, solo el Reino Unido y los EE. UU., efectúan una revisión preestablecida de sus estrategias. En España, la EES de 2011 indica que «*el horizonte útil de la Estrategia es de una década. Se revisará cada cinco años o cuando las circunstancias lo demanden*»,⁴⁷² mientras que la ESN de 2013 establece que «*la revisión de la Estrategia de Seguridad Nacional se realizará periódicamente*»,⁴⁷³ pero no fija ningún plazo.

Todos los países analizados, con la salvedad de Italia, en algunos aspectos, disponen de una arquitectura estratégica que engloba tanto la organización institucional como la documental. Se trata de este modo asegurar la coherencia entre los diferentes agentes que son responsables y participan en la seguridad nacional. Sin embargo, solamente Reino Unido, Países Bajos, EE. UU. y España efectúan un seguimiento sistemático de las decisiones y directrices que emanan del órgano superior establecido en sus respectivos sistemas estratégicos nacionales. Esta diferencia se debe al alto nivel de prioridad con el que esos países tratan las cuestiones de seguridad en el nivel político y a la importancia capital que a la función seguridad otorgan a sus Estados, asignando recursos que permiten efectuar el seguimiento. La ESN de 2013 establece que «*Corresponde al Consejo de Seguridad Nacional efectuar el seguimiento y verificar el cumplimiento de la Estrategia de Seguridad Nacional (...) El Gobierno presentará en las Cortes Generales el Informe Anual de Seguridad Nacional y debatirá las líneas generales de la Política de Seguridad Nacional*». ⁴⁷⁴ Este seguimiento se realiza de forma anual mediante la elaboración de un informe.⁴⁷⁵

El planeamiento y control de la estrategia de seguridad, como actividad de naturaleza política, y la gestión de crisis, como actividad ejecutiva en situaciones de contingencia o emergencia, son dos pilares integrados, aunque diferenciados, de la arquitectura de seguridad. En todos los casos, menos en Italia que permanece como una de las funciones del Ministerio de Defensa, esa integración se

⁴⁷² PRESIDENCIA DE GOBIERNO (2011). *Estrategia Española de Seguridad, una responsabilidad de todos*, *opus cit.* p. 1.

⁴⁷³ PRESIDENCIA DE GOBIERNO (2013). *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*. *Opus cit.*, p. 58.

⁴⁷⁴ *Ibidem*, p. 58.

⁴⁷⁵ DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL (2015). Informe Anual de seguridad Nacional 2014, Madrid: Ministerio de la Presidencia, 2015. Disponible en:

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2015/Informe_Anuual_de_Seguridad_Nacional_2014.pdf.

efectúa en un órgano político de alto nivel, que en España se denominó Consejo Español de Seguridad (CES) en la EES de 2011⁴⁷⁶ y Consejo de Seguridad Nacional en la ESN de 2013.⁴⁷⁷ Por tanto, de una forma casi generalizada, se puede afirmar que el sistema de planeamiento y de apoyo a las decisiones adopta el conocido como «*all government approach*» (enfoque integral gubernamental), eliminando la compartimentación entre los distintos ministerios, propia de aproximaciones pretéritas.

En todos los países, la responsabilidad de la seguridad nacional recae en el presidente del Gobierno. En la ESN de 2013 se dice que «*al Presidente del Gobierno le corresponde la función de dirección, liderazgo e impulso de la Política de Seguridad Nacional, que implica a todas las Administraciones Públicas*».⁴⁷⁸

La mayoría de los países disponen de la figura del asesor, director o consejero de seguridad. Sin embargo, las funciones encargadas a la misma varían de un país a otro, así como el nivel de autoridad que le es conferido. Mientras que en los EE. UU., el asesor de seguridad es equivalente a un ministro con gran influencia en la política exterior. En los Países Bajos, por el contrario, es simplemente una más de las atribuciones del Ministerio de Seguridad y Justicia. En España aunque la ESN de 2013 no indica nada en este aspecto, la realidad es que hay un jefe de Departamento de Seguridad Nacional como órgano encargado de la gestión de la Estrategia de Seguridad Nacional en Presidencia de Gobierno.

Estructuras de seguridad de EE. UU.

En EE. UU.,⁴⁷⁹ la institución encargada del desarrollo y preparación de la estrategia de seguridad nacional es el gobierno federal y más concretamente, el Consejo de Seguridad Nacional bajo la supervisión de Presidencia de Gobierno a través de la oficina del presidente y su gabinete. En él también participan los departamentos ejecutivos y agencias que tienen responsabilidades en el desarrollo de la estrategia. Así ha sido en la ESN de los años 2002, 2006 y 2010. El

⁴⁷⁶ PRESIDENCIA DE GOBIERNO (2011). *Estrategia Española de Seguridad, una responsabilidad de todos*. *Opus cit.*, p. 84.

⁴⁷⁷ PRESIDENCIA DE GOBIERNO (2013). *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*. *Opus cit.*, p. 55.

⁴⁷⁸ *Ibidem*, p. 55.

⁴⁷⁹ GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS. *Código de los Estados Unidos*, Washington: Congreso. La estructura orgánica del gobierno de los Estados Unidos está determinada en el Título 5, Parte 1. Obtenido el 25 de julio de 2014 en:

<http://www.lexjuris.com/LEXMATE%5Cusa%5Clexuscode.htm>.

Consejo de Seguridad Nacional (NSC por sus siglas en inglés), también es el encargado de la ejecución y supervisión de la estrategia.

El NSC es el principal foro para la formulación, aprobación y difusión de una guía estratégica a nivel nacional y está constituido por el presidente, el vicepresidente, el secretario de Defensa, el secretario de Estado, el gabinete y otros funcionarios designados.⁴⁸⁰ También forman parte del Consejo, en calidad de consejeros, el jefe del Estado Mayor de la Defensa (CHOD por sus siglas en inglés), el Director de la Inteligencia Nacional (DIN) y el Asesor de Seguridad Nacional⁴⁸¹ (ASN), que tiene la responsabilidad de establecer la agenda siguiendo las indicaciones de los miembros, y es quien levanta acta de las deliberaciones del Consejo, difunde las decisiones del presidente y prepara los informes necesarios para las reuniones.

El ASN presenta propuestas para establecer la política de seguridad nacional y contribuye a su implementación y suele tener una gran influencia en la misma. Mulcahy,⁴⁸² ha llegado a desarrollar un esquema clasificatorio basado en el protagonismo de los asesores de seguridad nacional en la formulación y en la implementación de la política de seguridad.

El NSC es el órgano que asesora al presidente en todos los aspectos de seguridad y es el responsable de la aprobación y difusión de la guía estratégica a nivel nacional que finalmente servirá para elaborar la Estrategia de Seguridad Nacional. El sistema de NSC también abarca las actividades de los grupos de trabajo interinstitucionales que se consideran necesarios y que se establecen en la directiva presidencial donde se formula la política de seguridad.⁴⁸³ El sistema de NSC incluye además, los comités interinstitucionales de apoyo y sus procedimientos de actuación.

Para llevar a cabo su trabajo el CSN dispone del Comité Principal (CP), compuesto por el secretario de Estado, el secretario de Defensa, el ASN, el secretario del Tesoro, el jefe del Estado Mayor de la Defensa y el director de Inteligencia Nacional. En un nivel inferior se sitúa el Comité de Subsecretarios (CS)

⁴⁸⁰ FILIBERTI, Edward J. (2009). *Direccionamiento Estratégico Nacional: ¿Necesitamos un formato estándar?* Washington: Parameters, Otoño 1995, pp. 42-54.

⁴⁸¹ Este cargo ha ido adquiriendo una mayor relevancia en las últimas décadas haciendo del ASN una figura relevante en la conformación de la política del exterior estadounidense. Uno de los más notables asesores fue Henry Kissinger que ha sido el único que ha ostentado la doble responsabilidad de secretario de Estado y ASN. Collin Powell y Condolezza Rice pasaron de ser ASN a secretarios de Estado.

⁴⁸² MULCAHY, Kevin V. (1992). *Presidential Management Styles and National Security Policy-Making*. En GASTON, James C. (Ed) *Grand Strategy and the Decision Making Process*, Washington D.C.: National Defense University Press. pp. 121-139.

⁴⁸³ La Ley de Seguridad Nacional de 1947, PL 253, 26 de julio de 1947 y las enmiendas de 1949, 1953, 1958 (Washington: GPO).

que está compuesto por los subsecretarios de los mismos departamentos. En un tercer nivel se establecen los Comités de Coordinación de la Política (CCP), que los encargados de llevar a cabo el trabajo propio de un proceso de integración entre agencias y departamentos de gobierno.⁴⁸⁴

Los estadounidenses disponen de dos leyes que han sido fundamentales en este campo: la Ley de Seguridad Nacional de 1947, y la Ley 99-433, denominada de Goldwater-Nichols, aprobada en 1986. Ambas supusieron una reestructuración del gobierno para lograr una organización más eficiente y responsable en materia de seguridad nacional tanto en tiempos de guerra como de paz. Otro aspecto importante fue la integración de las Fuerzas Armadas bajo el mando político del jefe del Estado Mayor de la Defensa.⁴⁸⁵ En 1986, el ambiente de la Guerra Fría hizo que la estructura de seguridad nacional volcara su esfuerzo mayoritariamente en los asuntos de la defensa nacional, basándose en el empleo del instrumento militar. Y así el aspecto más importante de la Ley de Goldwater-Nichols fue implementar las lecciones aprendidas de la guerra de Vietnam donde falló la coordinación de esfuerzos y las operaciones conjuntas.⁴⁸⁶ Para reforzar lo conjunto, la ley otorgó más autoridad al CHOD⁴⁸⁷ y se estableció como requisito para el ascenso a general de brigada o contralmirante, el haber estado destinado en un destino conjunto con anterioridad y para el ascenso a teniente general o almirante se tiene en cuenta la opinión del CHOD.⁴⁸⁸

La publicación conjunta O-2 establece que⁴⁸⁹ «*el Presidente de los Estados Unidos, asesorado por el Consejo Nacional de Seguridad, es responsable ante el pueblo estadounidense para la seguridad nacional de la unidad de esfuerzos*».⁴⁹⁰ La Ley de Goldwater-Nichols obligaba al presidente a presentar al Congreso un informe anual de la Estrategia de Seguridad Nacional.⁴⁹¹

⁴⁸⁴ MARCELLA, Gabriel (2006). *National Security and The Interagency Process*. En BOONE BARTHOLOMEES, J. Jr. (ed.) *Guide To National Security Policy And Strategy*. (2ª Ed., 2006). Washington: U.S. Army War College, p. 267.

⁴⁸⁵ REILLY, Thomas P. (2004). *The National Security Strategy of the United States: Development of Grand Strategy*, Washington: U.S. Army War College, strategy research project, p. 2.

Obtenido el 1 de agosto de 2014 en:

file:///C:/Users/Miguel%20Angel/Downloads/ADA424247.pdf.

⁴⁸⁶ COLE, Ronald H., et. al. (1995). *The History of The Unified Command Plan 1946-1993*, Washington D.C.: Joint History Office. Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, p. 7.

⁴⁸⁷ GOBIERNO DE EE. UU. (1986). Public Law 99-433 «Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986», Sec. 161 & 163, (Washington D.C., 1986).

⁴⁸⁸ *Ibidem*, sec. 403 y 404.

⁴⁸⁹ FILIBERTI, Edward J. (2009). *Direccionamiento Estratégico Nacional: ¿Necesitamos un formato estándar?* *Opus cit.* p. 43.

⁴⁹⁰ Publicación Conjunta O-2, *Acción Unificada Fuerzas Armadas (UNAAF)* (Washington: Departamento de Defensa, la División de Doctrina Conjunta, J-7, 11 de agosto de 1994), pp. 1-3.

⁴⁹¹ *Ibidem*, sec. 603.

El Consejo de Seguridad Nacional (National Security Council, NSC) es el organismo que impulsa el proceso de generación de su Estrategia de Seguridad Nacional, (NSS en inglés), y la política de seguridad derivada de ella. También es el encargado de definir los intereses y objetivos de la acción exterior, para, partiendo del estudio del entorno, analizar los riesgos y los valores que el Gobierno tiene obligación de preservar.

En el organigrama del gráfico 6.2 podemos ver la organización del CSN.⁴⁹²



Gráfico 6-2

El Consejo de Seguridad Nacional tiene dos tipos de comités de coordinación: funcionales y geográficos o regionales. Los comités funcionales son de carácter específico: control de armas, contraterrorista, defensa biológica, planeamiento de emergencias, estrategia de defensa, estructura de fuerza, medioambiente, inteligencia y contrainteligencia, asistencia humanitaria y desarrollo internacional, control

⁴⁹² Organización del Consejo de Seguridad Nacional de EE. UU. Obtenido el 22 de julio de 2014 en: <http://www.globalsecurity.org/jhtml/jframe.html#http://www.globalsecurity.org/military/library/report/1998/kretchik-fig2.gif>.

de drogas internacional, financiación internacional, crimen organizado internacional, seguridad marítima, contraproliferación, operaciones de reconstrucción y estabilización, etc. Estos comités suelen ser dirigidos por altos cargos del CSN.

Durante la presidencia de Bill Clinton se creó un Consejo Nacional de Economía para facilitar el diseño de la política económica. A partir de los atentados del 11-S se creó el Departamento de la Seguridad del Territorio,⁴⁹³ que tiene un gran protagonismo en el CSN.

Los comités de coordinación de regiones geopolíticas son consecuencia de la geoestrategia de una potencia planetaria como es EE. UU., hacia Europa y Eurasia, Hemisferio Occidental, Asia Oriental; Asia del Sur, Oriente Próximo y África del Norte y África. Estos comités son dirigidos por altos cargos de la Secretaría de Estado. En consonancia con estas regiones pero teniendo en cuenta los intereses militares el Mando Conjunto dividen el mundo en siete áreas de responsabilidad que figuran en el mapa 6.3.⁴⁹⁴

Aéreas de responsabilidad de los mandos militares de EEUU



Fuente: http://www.defense.gov/home/features/2009/0109_unifiedcommand/

Gráfico 6-3

⁴⁹³ GOBIERNO DE LOS EE. UU. (2002). *Homeland Security Act.*, Washington DC. Se creó en 2002 como consecuencia de los atentados del 11-S.

⁴⁹⁴ US DEPARTMENT OF DEFENSE. Obtenido el 22 de julio de 2014 en: http://www.defense.gov/home/features/2009/0109_unifiedcommand/.

Por último, como parte de un enfoque integral de la Seguridad Nacional, Estados Unidos, además del sistema de Defensa, cuenta con dos sistemas especializados, uno en la seguridad económica, el consejo de economía, (*Nacional Economic Council*, NEC)⁴⁹⁵ y otro en la territorial, con la estrategia nacional de seguridad territorial (*National Strategy for Homeland Security*)⁴⁹⁶ y de un sistema de seguridad del Territorio (*Department of Homeland Security*).⁴⁹⁷

La estructura de seguridad nacional de EE. UU., estaba orientada hacia la protección de sus intereses nacionales en el exterior, con menor atención a los del interior. A raíz del 11-S, este desequilibrio ha sido corregido con la creación del Departamento de Seguridad del Territorio. Aunque destaca el papel relevante del jefe del Estado Mayor de la Defensa y el peso del instrumento militar.

La estructura de seguridad de los EE. UU., es muy compleja, acorde con su liderazgo mundial, con intereses nacionales repartidos por todo el mundo y no parece la adecuada para que sirva de modelo para potencias medias, aunque sí es una referencia a tener en cuenta.

Del análisis de la estructura de seguridad nacional de los EE. UU., deducimos que el sistema de seguridad nacional debe estar basado en un enfoque integral al más alto nivel político. Por otro lado, las estrategias de seguridad sectoriales o especializadas de carácter transversal requieren una gran especialización y coordinación mediante estructuras diseñadas para ello.

Estructuras de seguridad de Francia

El presidente de la República francesa es el jefe de las Fuerzas Armadas⁴⁹⁸ y *«es el garante de la independencia, de la integridad territorial y del cumplimiento*

⁴⁹⁵ Nacional Economic Council (NEC) que se encarga de coordinar transversalmente las acciones de investigación, desarrollo, exportación, importación y diplomacia comercial. El Consejo actúa con autonomía bajo la supervisión presidencial pero al margen del Consejo de Seguridad Nacional.

⁴⁹⁶ Publicada por la Office of Homeland Security, julio 2002. Obtenido el 22 de marzo de 2008 en: www.whitehouse.gov/homeland/book/nat_strat_hls.pdf. En la misma dirección se encuentran todas las directivas presidenciales que regulan la seguridad territorial.

⁴⁹⁷ La seguridad territorial surgió para prevenir el riesgo de atentados terroristas en el interior de las fronteras derivada de los atentados del 11-S cuando los EE. UU., vieron que esta amenaza no estaba claramente cubierta por la defensa territorial ni por la seguridad interior. El sistema se ha desarrollado tratando de coordinar los sistemas dispersos relacionados con la previsión de emergencias, el control de las fronteras, la protección de las infraestructuras y comunicaciones, la lucha contra el terrorismo, la protección civil y la sanidad entre otros. Esta coordinación se ha centralizado en el Homeland Security Council, que tienen una estructura y una metodología de trabajo similar a la del NSC. Actualmente se debate la conveniencia de integrar o no la dirección del Consejo de Seguridad Territorial dentro del Consejo de Seguridad Nacional ya que el sistema comparte elementos comunes como el liderazgo de la Casa Blanca, la colaboración de las Fuerzas Armadas y los recursos de la administración del Estado.

⁴⁹⁸ PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA FRANCESA. V Constitución de la República francesa. Artículo 15.

de los tratados». ⁴⁹⁹ Cuando esto estuviera amenazado puede ejercer los poderes excepcionales que le otorga la constitución. ⁵⁰⁰ Preside el Consejo de Defensa y Seguridad, y el Consejo de Defensa Restringido ⁵⁰¹ en los que se toman respectivamente las decisiones en materia de dirección general de la defensa y dirección militar de la defensa. ⁵⁰² El presidente, por encima del Gobierno y del parlamento, es quien gestiona los asuntos de defensa y de política exterior, es lo que se denomina el «*domaine réservé*» (ámbito reservado). ⁵⁰³

El Gobierno, establece y dirige la política de la nación. ⁵⁰⁴ El primer ministro, como jefe de Gobierno, es el responsable de la defensa nacional. ⁵⁰⁵ Ejerce así la dirección general y la dirección militar de la defensa y tiene autoridad para orientar y coordinar las actividades en materia de defensa de los distintos ministerios. ⁵⁰⁶

En Francia hay dos organismos claves en el proceso de diseño, implementación y validación de la política de seguridad y defensa. Estos son el Consejo de Defensa y Seguridad Nacional (CDSN) ⁵⁰⁷ y la Secretaría General de Defensa y la Seguridad Nacional (SGDSN). El CDSN está compuesto por el presidente de la República, el primer ministro y los ministros de Defensa, de Interior, de Asuntos Exteriores, de Economía y Finanzas, de Hacienda y otros que en cada caso se considere necesario. También forma parte del CDSN, el secretario general de la Defensa y Seguridad Nacional. ⁵⁰⁸

El CDSN tiene una versión en formato más restringido, denominado Consejo de Defensa Restringido ⁵⁰⁹ encargado de los asuntos de la dirección militar de la defensa. ⁵¹⁰ Este Consejo Restringido es un instrumento de gestión de crisis que apoya al presidente en su proceso de toma de decisiones. ⁵¹¹

⁴⁹⁹ *Ibidem*. Artículo 5.

⁵⁰⁰ *Ibidem*. Artículo 16.

⁵⁰¹ *Ibidem*. Artículo 15 y CÓDIGO DE LA DEFENSA artículos L1121-1 y L1121-2.

⁵⁰² PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA FRANCESA. Código de la Defensa Artículo L1111-3.

⁵⁰³ Se denomina ámbito reservado a aquellos sectores de la política nacional francesa, como la defensa nacional y la política exterior, donde se habitualmente interviene el presidente de la República de forma personal. El término fue acuñado por Jacques Chaban-Delmas en 1959.

⁵⁰⁴ PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA FRANCESA. V Constitución de la República francesa. Artículo 20.

⁵⁰⁵ *Ibidem*. Artículo 21.

⁵⁰⁶ PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA FRANCESA. Código de la Defensa. Artículo L1131-1.

⁵⁰⁷ PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA FRANCESA. Decreto de 24 de diciembre 2009.

⁵⁰⁸ PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA FRANCESA. Código de la Defensa. Artículo 1222-2.

⁵⁰⁹ PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA FRANCESA. Decreto de 24 de diciembre 2009.

⁵¹⁰ PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA FRANCESA. Código de la Defensa Artículo L1111-3. Se especifica que estas decisiones tienen por objetivo definir los fines que alcanzar, aprobar los planes correspondientes, repartir las fuerzas, tomar medidas para proporcionar los medios necesarios a las fuerzas.

⁵¹¹ BAGAYOKO, Niagalé y CAZELLES, Christophe (2007). *Opus cit.*

También están previstos los Consejos de Defensa y Seguridad Especializados entre los que se encuentra el Consejo Nacional de Inteligencia⁵¹² y el Consejo Nacional de Armas Nucleares.⁵¹³ En el organigrama del gráfico 6.4 se representa el CDSN.⁵¹⁴

Consejo de Defensa y Seguridad Nacional (CDSN) de Francia

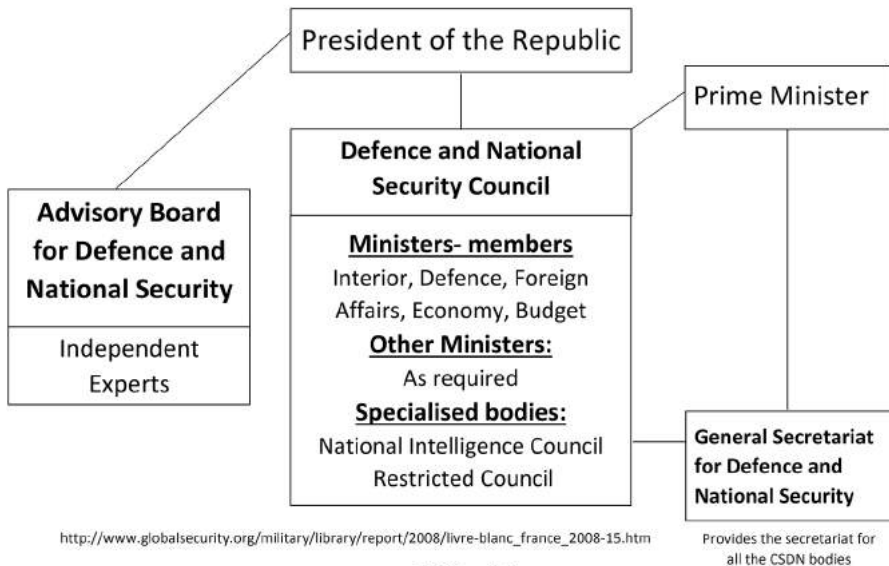


Gráfico 6-4

La SGDSN es un organismo interministerial dedicado a la coordinación de los temas de seguridad y defensa nacional. Depende del primer ministro⁵¹⁵ y trabaja de forma estrecha con la Presidencia de la República. También tiene la misión de asesorar al jefe del Gobierno en el ámbito de seguridad y defensa.⁵¹⁶

⁵¹² PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA FRANCESA. Código de la Defensa. Artículo 1222-6.

⁵¹³ *Ibidem*. Artículo 1222-9.

⁵¹⁴ CONSEJO DE DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL DE FRANCIA. Obtenido el 14 de agosto de 2014 en:
http://www.globalsecurity.org/jhtml/jframe.html#http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2008/livre-blanc_france_2008_16.jpg.

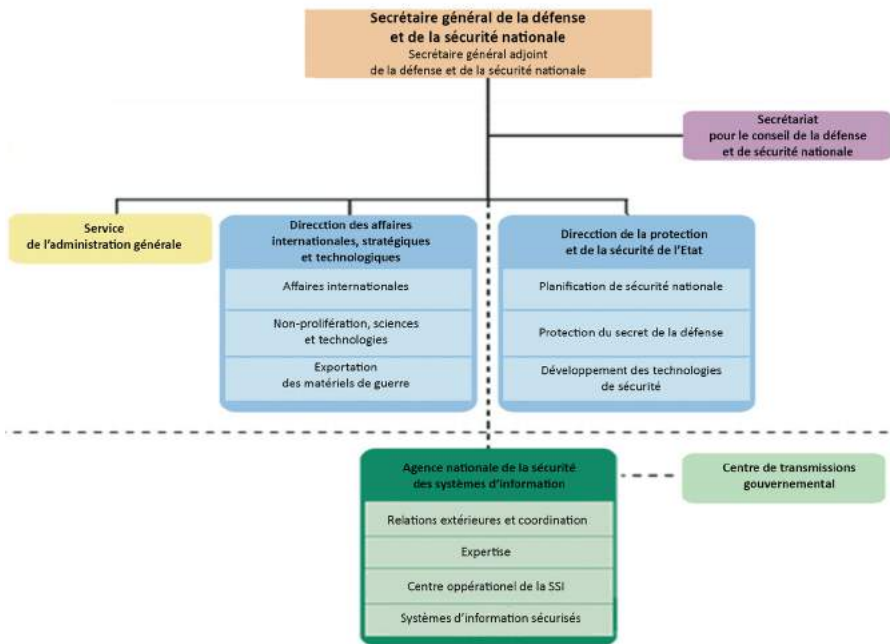
⁵¹⁵ PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA FRANCESA. Código de la Defensa. Artículos R1132-1 y D*1131-1.

⁵¹⁶ *Ibidem*. Artículo R1132-3.

Cómo podemos ver en el organigrama del gráfico 6.5 la SGDSN ⁵¹⁷ consta de:

- El secretario general de la Defensa y la Seguridad Nacional.
- La Secretaría para el Consejo de Defensa y Seguridad Nacional.
- Dirección de Asuntos Internacionales, Estratégicos y Tecnológicos.
- Dirección de la Protección y la Seguridad del Estado.
- El servicio de la Administración General.
- La Agencia Nacional para la Seguridad de los Sistemas de Información.

Secretaría General de Defensa y la Seguridad Nacional (SGDSN) de Francia



Fuente: http://www.sgdsn.gouv.fr/site_rubrique88.html

Gráfico 6-5

El Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), ejerce el mando de todas las operaciones, está a un nivel superior a los jefes de estado mayor de los ejércitos y de la Armada.⁵¹⁸ Como jefe de las operaciones, mantiene lazos privilegia-

⁵¹⁷ SECRETARÍA GENERAL DE LA DEFENSA Y LA SEGURIDAD DEL ESTADO. Obtenido el 25 de agosto de 2014 en: http://www.sgdsn.gouv.fr/site_rubrique88.html.

⁵¹⁸ PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA FRANCESA. Decreto 2005-520 de 21 de mayo de 2005 (Francia).

dos y directos, sin la intromisión del ministro de Defensa, con el presidente de la República y con los jefes mandos de operaciones en los teatros. Este vínculo directo con el máximo cargo político es una peculiaridad francesa.⁵¹⁹

Aunque la Constitución establece que el Parlamento vota la ley que determina los principios fundamentales de la organización general de la defensa nacional,⁵²⁰ no le asigna cometido en materia de concepción de la política de defensa en concreto, hasta la elaboración del Libro Blanco de 2008, ningún parlamento había participado en trabajos de concepción y reforma de la estrategia de defensa nacional. El Parlamento solo podía expresar *a posteriori* su opinión mediante el voto o rechazo de la Ley de Programación Militar.

Finalmente, el estudio del marco institucional pone de manifiesto que el Código de la Defensa es el instrumento normativo clave en los asuntos de concepción, elaboración y validación de la política de defensa y seguridad. Muestra la implicación del poder ejecutivo; primero a nivel ministerial y después a nivel interministerial, por lo que se refiere a la concepción y elaboración; y por último, a nivel del presidente por su derecho constitucional de validar y decidir cuál es la política que Francia y sus fuerzas de seguridad y defensa tienen que implementar.

Francia no tiene una estrategia de seguridad nacional, sino un libro blanco de la Defensa y Seguridad Nacional que en gran medida equivale a la anterior aunque no llega a una total integración entre la seguridad interior y la exterior. El presidente de la República lidera y dirige la política de defensa y seguridad nacional y designa la comisión encargada de elaborar este libro blanco.

Tras el análisis de la estructura de seguridad francesa vemos que el Consejo de Defensa y Seguridad Nacional tiene un enfoque integral de la seguridad y de un Consejo de Defensa Restringido para los temas exclusivamente de empleo de las Fuerzas Armadas.

Por otro lado, el organismo encargado de liderar el proceso de elaboración de la estrategia de seguridad nacional debe ser de carácter interministerial y debe disponer de una legislación específica que facilite su labor.

Estructura de seguridad del Reino Unido

El Reino Unido dispone de un Consejo de Seguridad Nacional (*National Security Council, NSC*).⁵²¹ El primer ministro nombró en mayo de 2010 al Con-

⁵¹⁹ BAGAYOKO, Niagalé y CAZELLES, Christophe (2007). *Vers une gestion interministérielle des sorties de conflit?* París: Centre d'analyse stratégique horizons stratégiques. N.º 5, julio de 2007.

⁵²⁰ V. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA FRANCESA. Artículo 34.

⁵²¹ CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL. Obtenido el 21 de agosto de 2014 en: <https://www.gov.uk/government/organisations/national-security/groups/national-security-council>.

sejero de Seguridad Nacional, un nuevo cargo dentro del gabinete del primer ministro. A este consejero se le encargó establecer las estructuras del NSC, para coordinar y preparar la agenda de seguridad internacional del Gobierno.

El NSC es el responsable de velar por la implementación, tanto de la Estrategia Nacional de Seguridad, como de la Revisión Estratégica de Seguridad y Defensa, asignándole la tarea de rendir informes anuales sobre la marcha de la mencionada implementación.

El NSC que se reúne semanalmente, está presidido por el primer ministro y compuesto por el Consejero de Seguridad Nacional, ministros del gabinete. Miembros permanentes son el vice primer ministro, el ministro de Economía, ministros de Asuntos Exteriores, ministro de Defensa, ministro de Interior, secretario de Estado para Desarrollo Internacional y el ministro de Seguridad. Otros ministros del gabinete asisten cuando sea necesario. Igualmente el jefe de Estado Mayor de la Defensa y los jefes de organismos de inteligencia también asisten cuando se les requiere. Además, puede ser necesaria la presencia de otras personas como el fiscal general, el líder de la oposición o expertos externos. También asisten el ministro del gabinete del primer ministro y el secretario del gabinete.

La National Security Strategy⁵²² (NSS) y la Strategic Defence and Security Review (SDSR)⁵²³ de 2010 fueron preparados por el personal del NSC. Este consejo decidió los riesgos prioritarios que la estrategia debería cubrir. También contribuyeron con su trabajo a establecer la SDSR que es revisada anualmente por el NSC. Anualmente se revisan tanto la NSS como la SDSR por el NSC. El parlamento con la colaboración del NSC revisa anualmente la citada estrategia.

En el gráfico 6.6 se puede ver la estructura del NSC:

Cómo podemos ver en el gráfico 6.6,⁵²⁴ el Consejo dispone de tres subcomités ministeriales. El primero, presidido por el secretario del Ministerio de Interior, está dedicado a las amenazas y riesgos y cómo hacerlos frente con planes de contingencia y resiliencia. Incluye un grupo restringido de asuntos de inteli-

⁵²² GOBIERNO BRITÁNICO (2010). *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*. London: The Stationery Office Limited on behalf of the Controller of Her Majesty's Stationery Office. Obtenida el 12 de agosto de 2014 en:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf.

⁵²³ GOBIERNO BRITÁNICO (2010). *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*. London: The Stationery Office Limited on behalf of the Controller of Her Majesty's Stationery Office. Obtenida el 22 de agosto de 2014 en:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62482/strategic-defence-security-review.pdf.

⁵²⁴ *Ibidem*, p. 70.

Consejo de Seguridad Nacional del REINO UNIDO

National Security Council Structure



FUENTE: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmdfence/761/761we05.htm>

Gráfico 6-6

gencia. El segundo, presidido por el secretario de Asuntos Exteriores, es el encargado de abordar las relaciones del Reino Unido con las nuevas potencias emergentes. El tercero, presidido por el primer ministro, trata de la disuasión y la seguridad nuclear. El NSC cuenta con una comisión para implementar y revisar la Estrategia de Seguridad Nacional que preside el gabinete del primer ministro. Además, dispone de un comité de secretarios permanentes presidido por el consejero de Seguridad Nacional, que actúa como secretario del Consejo de Seguridad Nacional.⁵²⁵

Cuando es necesario, y de forma temporal, se crean otros subcomités como NSC (Afganistán) y NSC (Libia), cada uno con sus miembros e incluyendo algunos ministerios que no son miembros del NSC.

⁵²⁵ CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL UK. Obtenido el 21 de agosto de 2014 en: <https://www.gov.uk/government/organisations/national-security/groups/national-security-council>.

La Secretaría de Seguridad Nacional recibe los análisis y valoraciones de inteligencia sobre cada amenaza, que remite al NSC presidido por el consejero, quien proporciona esta información al NSC.

El sistema de seguridad nacional británico dispone de mecanismos de coordinación:

- Un Programa Nacional de Ciberseguridad liderado por la Oficina de Ciberseguridad.
- Un nuevo enfoque integrado para contribuir a la estabilidad en Ultramar, empleando la diplomacia, la cooperación al desarrollo, las Fuerzas Armadas y la inteligencia, todos ellos coordinados, en cada país, por embajadores y representantes del Gobierno.
- La Secretaría de Contingencias Civiles coordina la respuesta nacional frente a las emergencias civiles.
- El departamento de Gestión de Crisis incluye especialistas militares y civiles.
- La Agencia Nacional contra el Crimen gestiona todos los instrumentos para enfrentarse al crimen organizado y proteger las fronteras nacionales incluyendo un Grupo Nacional de Seguridad Fronteriza.
- El centro virtual para la valoración técnica contra la proliferación que reúne a diversas fuentes y expertos gubernamentales.

También dispone de un «Foro Social», como órgano consultivo, que tiene por objeto reunir a representantes de las administraciones públicas, expertos, académicos, investigadores, universidades, institutos especializados, empresas y organizaciones sociales para realizar análisis en temas de seguridad.

El Reino Unido desarrolla estrategias de segundo nivel, como podemos ver en el gráfico 6.7.⁵²⁶ Entre ellas, está la nueva Estrategia Nacional de Ciberseguridad de 2011, en la que se indica cómo el Reino Unido apoyará la prosperidad económica, protegerá la seguridad nacional y salvaguardará el modo de vida construyendo un entorno digital más seguro y resiliente.⁵²⁷

En la SDSR también se propone:

- Una estrategia contra el terrorismo,⁵²⁸ cuya última edición se publicó en 2011.

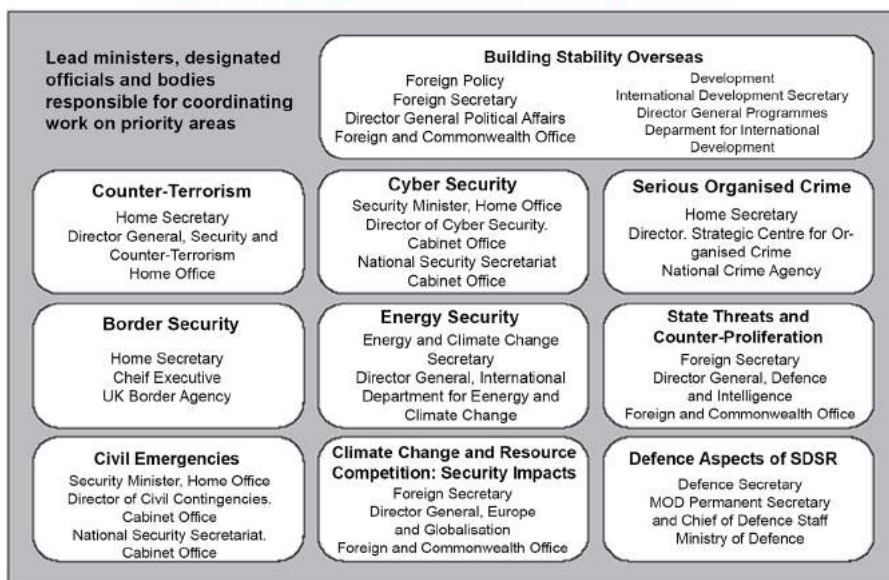
⁵²⁶ GOBIERNO BRITÁNICO (2010). *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*. *Opus cit.* p. 69.

⁵²⁷ *Ibidem*, p. 67.

⁵²⁸ GOBIERNO BRITÁNICO (2011). *The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism*. London: The Stationery Office Limited on behalf of the Controller of Her Majesty's Stationery Office. Obtenido el 24 de agosto de 2014 en:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97994/contest-summary.pdf.

Áreas de responsabilidad y ministerios responsables



<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmdfence/761/761we05.htm>

Gráfico 6-7

- Una estrategia de Construcción de la Estabilidad de Ultramar⁵²⁹ que se aprobó en julio de 2011.
- Creación de una nueva Agencia Nacional contra el Crimen⁵³⁰ (NCA) que entró en funcionamiento en octubre de 2013.

La Secretaría de Contingencias Civiles situada dentro de la Oficina del Gabinete, trabaja en colaboración con otros ministerios, administraciones e interesados clave para mejorar la habilidad del Reino Unido para prepararse para y responder y recuperarse de emergencias.

El Reino Unido preconiza una estrategia de seguridad nacional integral y estrategias de seguridad de segundo nivel de carácter transversal.

Tras el análisis de las estructuras de seguridad nacional del Reino Unido podemos concluir que la estrategia de seguridad nacional requiere infraestructuras

⁵²⁹ GOBIERNO BRITÁNICO (2011). Building Stability Overseas Strategy. London: Published jointly by the Department for International Development, the Foreign and Commonwealth Office and the Ministry of Defence: July 2011.

⁵³⁰ La Agencia Nacional contra el Crimen empezó a funcionar en octubre de 2013.

Obtenido el 22 de octubre de 2014 en: <http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/about-us/how-we-are-run/the-board>.

en el más alto nivel del poder ejecutivo, con diversos órganos de trabajo como son los subcomités (riesgos y amenazas; relaciones con potencias emergentes; y disuasión y seguridad nuclear). Por otro lado, el Consejo de Seguridad Nacional es un órgano de trabajo ordinario como lo demuestran sus reuniones semanales con el primer ministro.

Estructura de seguridad de Holanda

El ministerio de Defensa holandés elaboró y publicó en el año 2000 su primer «Libro Blanco de la Defensa 2000» (*Defence White Paper 2000*)⁵³¹ con una vigencia prevista de 10 años. En él se trataban temas exclusivamente de defensa y se proponía un aumento en las capacidades de proyección militar para su envío extranjero.⁵³²

Los atentados del 11-S pusieron de manifiesto lo limitado de esa política, y el Gobierno holandés consideró que la seguridad nacional es una responsabilidad interdepartamental, a la que sectores tanto públicos como privados deben contribuir. En 2005 el ministro de Defensa Henk Kamp hizo pública una nueva doctrina de defensa adaptada a los nuevos retos.⁵³³ Basándose en esa doctrina, se reasignaron las principales misiones a las Fuerzas Armadas siguiendo tres grandes líneas.⁵³⁴

- Protección de la integridad territorial holandesa.
- Estabilización internacional y defensa del derecho internacional.
- Apoyo a autoridades civiles en desastres naturales y ayuda humanitaria, ya sea en el entorno nacional o internacional.

Holanda dispone de un Consejo de Seguridad Nacional. La Estrategia de Seguridad Nacional establece que corresponde al ministerio de Interior y de Relaciones con el Reino la coordinación en su implantación. Sin embargo, el Ministerio de Seguridad y Justicia, creado en 2010, es quien actualmente tiene asignados estos cometidos. Es el encargado del proceso de coordinación de la

⁵³¹ GOBIERNO HOLANDÉS (2000). *Defence White Paper 2000*. La Haya. Obtenido el 20 de agosto de 2010 en:

http://www.mindef.nl/nieuws/media/170701_whitepaper2000.html.

⁵³² *Ibidem*, p. 2.

⁵³³ MINISTERIO DE DEFENSA (2005). Obtenido el 2 de agosto de 2010 en: http://www.nisnews.nl/public/141005_1.htm.

⁵³⁴ Obtenido el 2 de agosto de 2010 en: http://www.clingendael.nl/publications/2006/20060100%20_cscp_art_haas_officer.pdf, p. 2.

seguridad nacional y de la evaluación a nivel nacional de riesgos así como la realización del Programa de Gestión de Riesgos y Planificación de Capacidades (*Risk Assessment and Capability Planning Program*).⁵³⁵ Este programa es supervisado por dos organismos: El Grupo Interdepartamental sobre la Seguridad Nacional (Working Group on National Safety and Security), constituido por representantes de cada uno de los ministerios y el Grupo Directivo sobre Seguridad Nacional (Steering Group on National Safety and Security) que está integrado por los directores generales de cada uno de los ministerios y supervisa el trabajo realizado por el primer grupo.⁵³⁶

Por otro lado, las cuestiones de seguridad deben estar en concordancia con la de las organizaciones a las que pertenece. El Consejo de Ministros es el encargado de los asuntos de seguridad que requieren un enfoque internacional, teniendo en cuenta el «*Risk Assessment and Capability Planning Program*» y así mismo determina qué capacidades se necesitan y como organizarlas.

En lo referente a las estrategias específicas o de segundo nivel, se han desarrollado varias, entre las que destacaremos la estrategia contra el terrorismo, titulada «*National 2011-2015 Counter terrorism Strategy*», que se aprobó en 2011 y que cuenta con un coordinador nacional (*National Coordinator for Counterterrorism and Security*)⁵³⁷ dependiente del Ministerio de Seguridad y Justicia, cuya labor es coordinar el trabajo de las agencias involucradas. Dependiendo de este mismo ministerio se encuentra el Centro Nacional de Ciberseguridad, *National Cyber Security Centre*. En junio de 2011 se publicó la Estrategia de Ciberseguridad Nacional (*The National Cyber Security Strategy*) (NCSS). Además el ministerio de Defensa presentó en septiembre de 2012 su estrategia específica de ciberdefensa (*Defence Cyber Strategy*).

En lo que se refiere a la gestión de crisis, esta es responsabilidad de cada ministerio pero bajo la coordinación de ministerio de Seguridad y Justicia. Dentro de él existe el Centro Nacional de Crisis que coordina los esfuerzos de los ministerios implicados. La coordinación operacional se realiza a través del Centro

⁵³⁵ THE NETWORK OF ANALYSTS FOR NATIONAL SECURITY (ANV) FOR THE NATIONAL STEERING COMMITTEE FOR NATIONAL SAFETY AND SECURITY (SNV). (2011). *National Risk Assessment 2011*. La Haya: National Institute for Public Health and the Environment (RIVM). Obtenido el 12 de agosto de 2014 en:

file:///C:/Users/Miguel%20Angel/Downloads/national-risk-assessment-2011_tcm92-538995.pdf.

⁵³⁶ GOBIERNO HOLANDES. Obtenido el 21 de agosto de 2011 en:

http://www.minbzk.nl/asp/download.aspx?file=/contents/pages/94761/factsheet_national_safety_and_security_strategy_p.2.

⁵³⁷ Counter terrorism. Obtenido el 22 de septiembre de 2014 en: http://english.nctv.nl/themes_en/Counterterrorism/index.aspx.

Nacional de Coordinación y Cooperación. La toma de decisiones en una crisis se establece en el *National Crisis Decision Manual*.⁵³⁸

En cuanto a la autoridad responsable⁵³⁹ de la gestión de crisis se basa en cuatro principios:

- Clara división de responsabilidades.
- Una doctrina común para todos los tipos de amenaza. Esta doctrina contiene un marco conceptual compartido y regula el intercambio de información y el despliegue modular de las capacidades genéricas que se precisen dependiendo de la naturaleza de la amenaza.
- Métodos de trabajo sincronizados entre todas las partes involucradas. Esta acción multidisciplinar se trabaja realizando ejercicios conjuntos.
- El empleo de la misma red de comunicación.

Del análisis de la estructura de seguridad nacional de Holanda concluimos que la seguridad nacional es una responsabilidad interdepartamental, donde tienen un papel importante tanto los sectores públicos como los privados. Que el sistema de seguridad nacional holandés se basa en un riguroso y frecuente análisis de los riesgos y amenazas para el país, diseñando a continuación una estrategia para cada riesgo cuando es detectado.

En un mundo globalizado con riesgos y amenazas en rápida evolución el sistema de seguridad holandés evita ser sorprendido. Por otro lado, en Holanda se asigna un papel protagonista a la ley, hasta el punto de inscribir al Coordinador Nacional de la Seguridad y Contraterrorismo en el Ministerio de Seguridad y Justicia.

Holanda promueve una adecuada aplicación de los medios disponibles, ya que frente a las grandes amenazas, hay que proporcionar grandes soluciones, pero sin malgastar los siempre escasos recursos disponibles y establece una estrategia con recomendaciones sobre cómo realizarlo eficientemente, mediante un “Working Paper”, de manera que todas las instituciones sigan la misma metodología. La estrategia de seguridad se convierte, así en un método que orienta el trabajo de cada uno de los intervinientes en el sistema de seguridad nacional.

⁵³⁸ NATIONAL COORDINATOR FOR SECURITY CONTRATERRORISM. Ministry of Security and Justice. Counter terrorism Obtenido el 22 de septiembre de 2014 en: http://english.nctv.nl/themes_en/Counterterrorism/index.aspx.

⁵³⁹ El ministro de Seguridad y Justicia es el ministro coordinador para la gestión de crisis. Asistido por el Coordinador Nacional para la Seguridad y el Contraterrorismo (NCTV). Obtenido el 22 de septiembre de 2014 en:

http://english.nctv.nl/themes_en/crisis-management/index.aspx.

Estructura de seguridad de Italia

Italia no tiene una verdadera estrategia de seguridad nacional.⁵⁴⁰ No dispone de un documento único de gobierno, donde se identifiquen las principales amenazas a la seguridad y las respuestas y directrices nacionales de nivel político-estratégico. En su lugar dispone de un conjunto de varios documentos de máximo nivel político, en cuya elaboración y aprobación participan autoridades y organismos de alto nivel, como el presidente de la República, el primer ministro, el ministro de Defensa, el Parlamento y el Consejo Supremo de la Defensa.

El presidente de la República⁵⁴¹ es quien tiene capacidad para declarar la guerra, tras consultar con el Parlamento. Además le corresponde la presidencia del Consejo Supremo de la Defensa, pero no desarrolla documento alguno específico en materia de seguridad nacional, aunque su papel en el Consejo Supremo de la Defensa se vio reforzada por la Ley 25/1997 como veremos más adelante.

El primer ministro dirige y coordina las políticas del gobierno y en consecuencia todo lo referente a la seguridad y la defensa.

Al Consejo Supremo de la Defensa, constituido por la Ley 624/1950 con funciones ampliadas por la Ley 25/1997, le corresponde el estudio de los asuntos generales, políticos y técnicos de la defensa. Su naturaleza es servir de enlace y coordinación entre los diferentes departamentos e instituciones con responsabilidades en temas de seguridad y defensa. El Consejo está formado por:

- Presidente de la República, que es el presidente del Consejo;
- Primer Ministro, con funciones de vicepresidente del Consejo;⁵⁴²
- El ministro de Relaciones Exteriores;
- El ministro del Interior;
- El ministro de Economía y Finanzas;
- El ministro de Defensa;
- El ministro de Desarrollo Económico;
- El Jefe del Estado Mayor de la Defensa.

⁵⁴⁰ DI CAMILLO, Federica y MARTA, Lucia (2009). *Una strategia di sicurezza nazionale per l'Italia elementi di analisi*. Roma: Istituto Affari Internazionali. Quaderni IAI, p. 5. Obtenido el 25 de agosto de 2014 en: http://www.iai.it/pdf/quaderni/quaderni_34.pdf.

⁵⁴¹ MINISTERIO DE DEFENSA ITALIANO (2014). Obtenido el 22 de septiembre de 2014 en: http://www.difesa.it/Il_Presidente_della_Repubblica/Pagine/PresidenteRepubblica_Biografia.aspx.

⁵⁴² GOBIERNO DE ITALIA (1997). Ley 624/1950 modificada por Ley 25/1997. Obtenido el 22 de septiembre de 2014 en: http://www.difesa.it/Il_Presidente_della_Repubblica/Pagine/ConsiglioSupremodiDifesa.aspx.

El Consejo no elabora ningún documento para el planeamiento estratégico, aunque sí adopta decisiones que, puestas en marcha en los ministerios afectados, evidentemente dirigen en buena medida la estrategia nacional de seguridad.

Gobierno de la Nación, sin papel específico más que su representación en el Consejo a través del presidente del Gobierno, sin embargo elaboró en 2002 el Libro Blanco de la Defensa, como respuesta al nuevo escenario dibujado tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. Es un documento de gran extensión que, de hecho, es el vértice de la arquitectura italiana de seguridad.

El papel del Parlamento en el ámbito de la seguridad y la defensa consiste en la habitual función de control del gobierno y la aprobación de los presupuestos, incluidos los referidos a la materia en estudio. Además es necesaria su consulta para la declaración del estado de guerra por el presidente de la República.

El ministro de Defensa,⁵⁴³ dirige la política de defensa y da las directrices oportunas al jefe de Estado Mayor de la Defensa. Elabora el principal documento de planeamiento con periodicidad anual. Se trata de la *Nota Aggiuntiva allo Stato di Previsione della Difesa*,⁵⁴⁴ que distribuye los recursos financieros del año entre los diferentes servicios, programas, etc. En definitiva, a través de la distribución de recursos, marca las prioridades y la política del gobierno en materia de defensa. A pesar de su base anual, es interesante destacar que contempla programas plurianuales.⁵⁴⁵ También publica directivas ministeriales⁵⁴⁶ cuando lo considera necesario, complementando a la *Nota Aggiuntiva* de ese año.

El ministro de Asuntos Exteriores, elaboró un documento que es de esperar que tenga actualizaciones o publicaciones regulares, llamado *Rapporto 2020, le scelte di politica estera*,⁵⁴⁷ que aporta una visión prospectiva a las relaciones exteriores italianas, proporcionando de este modo una fuente de información valiosa al ministerio de Defensa, principalmente en lo relacionado con posibles escenarios futuros de conflicto y actuación.

⁵⁴³ LEGGE 18 FEBBRAIO 1997, N. 25 Art. 1.

<http://guide.supereva.it/diritto/interventi/2001/05/43604.shtml>.

⁵⁴⁴ MINISTERO DELLA DIFESA (2012). *Nota Aggiuntiva allo Stato di Previsione della Difesa*. Presentado al Parlamento por el Ministro de Defensa en octubre de 2012. Obtenido el 22 de septiembre de 2014 en:

<http://www.analisdifesa.it/wp-content/uploads/2012/12/NotaAggiuntiva2013.pdf>.

⁵⁴⁵ *Ibidem*, art.2.

⁵⁴⁶ MINISTERO DELLA DIFESA (2009). *Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2009*. Obtenido el 21 de septiembre de 2014 en:

http://www.governo.it/Presidenza/controllo_strategico/doc/direttive_2009/direttiva_difesa_2009.pdf.

⁵⁴⁷ MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI. GRUPPO DI RIFLESSIONE STRATEGICA (2008). *Rapporto 2020. Le scelte di politica estera*. Obtenido el 21 de septiembre de 2014 en:

http://www.esteri.it/mae/doc/rapporto2020_sceltepoliticaestera_090408.pdf.

El jefe del Estado Mayor de la Defensa,⁵⁴⁸ elabora su Concepto Estratégico,⁵⁴⁹ aunque es un documento de oportunidad y no basado en un patrón regular de publicación. En él convierte en criterios operativos y técnicos las directrices políticas del ministerio.

La seguridad interna dispone de una arquitectura de planeamiento estratégico en esta área es mucho más sencilla que la exterior. En realidad solo consta de Directrices del Gobierno en diversas áreas específicas, tales como seguridad y justicia, apoyo a las familias, la modernización de los servicios públicos, etc. Con rango inferior existen unas Directivas Generales, elaboradas tanto por el Gobierno como por el ministerio del Interior, que controlan y reajustan la aplicación de las medidas establecidas en las Directrices del Gobierno.⁵⁵⁰

Aunque no sea un órgano de planeamiento sino de actuación en situación de crisis, es de destacar la existencia del *Comitato Politico Strategico*, formado por el presidente del Gobierno, los ministros de Defensa, Asuntos Exteriores e Interior y como asesores el jefe de Estado Mayor de la Defensa y el secretario de Estado de Asuntos Exteriores, así como cualquier otra presencia *ad hoc* que sea necesaria en función de la naturaleza de la crisis.

Como indican Camillo y Marta, no hay límites claros entre la seguridad exterior y la interior, lo que da lugar a la necesidad de adoptar procedimientos y medidas legislativas que mejoren la coordinación en los niveles político-institucional y técnico-operativo.⁵⁵¹ En la misma idea, Edoardo Camilli concluye que el concepto de seguridad nacional sigue siendo ambiguo y necesita una redefinición constante debido a los continuos cambios en el escenario internacional. Propone establecer una estrategia de seguridad nacional analizando las amenazas relacionadas. Un modelo sencillo basado en los valores de la sociedad, los intereses nacionales y los objetivos elaborados por académicos, analistas y responsables políticos.⁵⁵²

Italia no tiene un sistema de seguridad nacional único, ya que tiene dos dimensiones con implicaciones mutuas: la externa gestionada por el ministerio de Defensa y el de Asuntos Exteriores y la interna que es responsabilidad del ministerio del Interior.

⁵⁴⁸ LEGGE 18 FEBBRAIO 1997, N.º 25. Art. 3.

⁵⁴⁹ MINISTERO DELLA DIFESA (2005), *Concetto Strategico del Capo di Stato Maggiore della Difesa. Nel 2005*. Obtenido el 21 de septiembre de 2014 en: <http://www.difesa.it/SMD/CaSMD/concetto-strategico-ca-smd/>.

⁵⁵⁰ DI CAMILLO, Federica y MARTA, Lucia (2009). *Una strategia di sicurezza nazionale per l'Italia elementi di analisi*. *Opus cit.*, pp. 22-40.

⁵⁵¹ *Ibidem*, p. 52.

⁵⁵² CAMILLI, Edoardo (2014). *Sicurezza nazionale: tra concetto e strategia*. Roma: Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, marzo 2014. Obtenido el 25 de octubre de 2014 en: <http://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2014/03/Sicurezza-nazionale-tra-concetto-e-strategia-Edoardo-Camilli.pdf>.

Estructura de seguridad de Alemania

Según el embajador alemán en Madrid, Reinhart Silberberg⁵⁵³ los intereses de seguridad nacional de Alemania son los siguientes:

1. Defender la soberanía de Alemania, la integridad de su territorio nacional, proteger el derecho y la libertad de su pueblo y la seguridad de los ciudadanos y ciudadanas de su país.
2. Prevenir crisis y conflictos regionales que puedan afectar a la seguridad y los intereses de Alemania y contribuir a la gestión internacional de crisis.
3. Enfrentarse a los desafíos globales, sobre todo la amenaza por parte del terrorismo internacional y la proliferación de armas de destrucción masiva.
4. Fomentar y proteger el comercio mundial libre y sin trabas como base del bienestar. En este punto, indicaba el embajador, nos vemos junto a España, por ejemplo, en la lucha contra la piratería en el cuerno de África.
5. Además, contribuir al respeto de los derechos humanos y el fortalecimiento del Derecho Internacional Público.

El citado embajador añadía que:

*«La política alemana de seguridad y defensa debe trabajar con una previsión a largo plazo. La prevención de crisis requiere una estrecha colaboración de componentes civiles y militares. Debe hacerlo dentro de un concepto de seguridad que incluya medios políticos, diplomáticos, económicos, humanitarios y militares (...) Las condiciones previas para la credibilidad de un enfoque integral en política de seguridad son la disposición política, así como la capacitación militar para imponer o restablecerla libertad y los derechos humanos, la estabilidad y la seguridad; si fuera necesario, con ayuda de las Fuerzas Armadas, en caso de nuestra propia seguridad así lo requiera».*⁵⁵⁴

Alemania dispone del Libro Blanco del Gobierno federal de 2006, donde se recoge entre otros temas el papel de las Fuerzas Armadas como instrumento de la política de seguridad y defensa.

⁵⁵³ SILBERBERG, Reinhart (2010). *Alemania: estrategia de seguridad y defensa*. Madrid: Boletín de información del CESEDEN 317, pp. 15 y 16. Obtenido el 21 de septiembre de 2014 en: http://www.defensa.gob.es/ceseden/en/Galerias/destacados/publicaciones/Boletines_de_Informacion/ficheros/BOLETIN_DE_INFORMACION_DEL_CESEDEN_317.pdf.

⁵⁵⁴ *Ibidem*, pp. 16 y 17.

También cuenta con un Consejo Federal de Seguridad que está constituido por la canciller y varios ministros del Gobierno federal. Su misión fundamental es la coordinación y supervisión de la política de seguridad, así como el establecimiento de la orientación estratégica de Alemania. Además, es el máximo órgano del Gobierno alemán en materia de exportación de armamento. Sus reuniones no tienen carácter periódico, y los resultados de las mismas son secretos y custodiados en el archivo de la Cancillería Federal.

En cuanto a su composición, está constituido en su formato estándar por las autoridades que se indican, aunque pueden participar otros cuando se considere necesario:

- Presidencia: Canciller federal.
- Vicepresidencia: Vicecanciller. En la actualidad, y por acuerdo de la coalición de Gobierno, es el ministro de Economía y Tecnología.
- Presidente Delegado: ministro federal de Defensa. Asume la presidencia en ausencia del canciller y el vicecanciller.
- Otros miembros permanentes: los ministros federales de Asuntos Exteriores, de Finanzas, de Economía y Tecnología, de Cooperación Económica y Desarrollo; y el jefe de la Cancillería Federal.
- El inspector general de las Fuerzas Armadas –autoridad militar equiparable al jefe de Estado Mayor de la Defensa (CHOD)– que es miembro permanente, pero solo con funciones de asesoramiento.

El denominado «Grupo 22 de la Dirección 2» ejerce la Secretaría del Consejo Federal de Seguridad, y asume tareas de gerencia y coordinación de las reuniones. Para conseguir una rápida coordinación interministerial, cada miembro permanente del Consejo debe informar de las decisiones adoptadas en su ámbito ministerial que puedan tener trascendencia o influencia en la política de seguridad de Alemania.

El Consejo Federal de Seguridad está adscrito al Gabinete del Gobierno Federal, y no al ministerio Federal de Defensa. Es una institución permanente y sus decisiones se mantienen, en principio, aun cuando se produce un cambio de Gobierno. En cuanto a otras comisiones interministeriales relativas a la seguridad, no son permanentes, pero se organizan de acuerdo a las necesidades coyunturales, y su convocatoria es más ágil.

En cuanto a su funcionamiento, el Consejo Federal de Seguridad cuenta con reglamento propio, y los acuerdos adoptados en sus reuniones son transmitidos al Gabinete del Gobierno federal en forma de recomendaciones. Este Consejo sirve al Gobierno federal como un foro de debate interministerial de asuntos relativos a la seguridad que, por el momento, no tienen que ser abordados en el Gabinete.

La estructura orgánica en el nivel de Presidencia del Gobierno está establecida de forma permanente. Dentro de la Cancillería Federal de Alemania, bajo la dependencia del jefe de la Cancillería, existe la «Dirección 2», que está encargada de asuntos de política exterior, política de seguridad y política de desarrollo. A su vez, de dicha dirección dependen:

El «Grupo 21» se ocupa de la política exterior, política de seguridad y cuestiones globales. Se divide en tres Negociados –cada uno de ellos atiende a una de las tres divisiones territoriales del mundo establecidas por la Cancillería–, y un cuarto Negociado, encargado de cuestiones globales, las Naciones Unidas y la política de desarrollo.

Debemos tener en cuenta que Alemania considera que, los riesgos y amenazas de este mundo globalizado aumentan la importancia de la cooperación multinacional. Por lo que considera que *«Alemania sólo puede diseñar con éxito una política de seguridad en conexión con otros, por lo que defiende sus intereses de seguridad en organizaciones internacionales y supranacionales (...) Es sólo desde el año 1994 que nuestro país puede apoyar dichas misiones con tropas de combate»*.⁵⁵⁵

Ante el contexto internacional actual de seguridad la política alemana en materia de seguridad debe ser una política supradepartamental cívico-militar y, además, interconectada a escala internacional.⁵⁵⁶

El «Grupo 22» trata cuestiones relativas al ministerio Federal de Defensa y al Consejo Federal de Seguridad. Este Grupo está dirigido por un general de brigada (se puede considerar un consejero militar directo de la canciller federal) y ejerce la Secretaría del Consejo Federal de Seguridad. Se organiza en dos negociados:

- «Negociado 221», normalmente dirigido por un oficial de Estado Mayor, que se encarga de temas relativos a la Administración Civil de la Defensa y al Armamento.
- «Negociado 222», dirigido de un coronel de Estado Mayor, que se ocupa de los aspectos militares de la política de seguridad; y de los asuntos militares de las Fuerzas Armadas y del Consejo Federal de Seguridad.

En Alemania existen diversas comisiones interministeriales, que son convocadas *ad hoc*, así como delegados especiales en diversas áreas, incluidas las relativas a la seguridad y la defensa, como el delegado especial del Gobierno Federal para Afganistán y Paquistán, dependiente del ministerio de Asuntos Exteriores.

⁵⁵⁵ *Ibidem*, pp. 17 y 18.

⁵⁵⁶ *Ibidem*, p. 18.

El 12 de mayo de 2004, el Gobierno federal estableció el plan de acción de «prevención civil de crisis, solución de conflictos y consolidación de la paz», de carácter marcadamente civil pero reconociendo el papel que ejercen las Fuerzas Armadas en las operaciones de paz. El objetivo de este plan de acción es establecer la prevención de conflictos como un cometido transversal a nivel estatal y con un fuerte compromiso social, con acciones para la formación del personal civil en este ámbito. El Gobierno actual mantiene este Plan, e informa de la evolución del mismo al Parlamento Federal o Dieta Federal cada dos años.

En lo relativo a iniciativas concretas con participación de las Fuerzas Armadas, en 2011 se estableció un acuerdo entre el ministerio de Defensa y la Sociedad para la Cooperación Internacional (GIZ),⁵⁵⁷ que presta servicio al Gobierno federal en dicho campo, aportando personal especializado en ayuda y asesoramiento en la gobernanza de países en desarrollo. Este acuerdo regula la provisión de personal especializado de las Fuerzas Armadas en estos aspectos, y gestiona la información acerca de los países donde van a desplegar fuerzas militares alemanas.

En cuanto a órganos específicos, desde 2009 existe una subcomisión en el Parlamento Federal con el cometido de regular la prevención civil de crisis y la seguridad integral. Por otro lado, también desde 2009 se reúnen órganos de planeamiento de los ministerios Federales de Asuntos Exteriores, de Defensa y de Cooperación y Desarrollo. Como resultado de esta coordinación, en septiembre de 2012 se aprobó un documento que proporciona las directrices para una «*Política Coherente del Gobierno Federal hacia los Estados Frágiles*». Este documento establece que este compromiso de Alemania exige la coordinación interministerial, que abarca todo el proceso de prevención de crisis y recuperación de medidas de resolución y de conflictos y la promoción del desarrollo sostenible, a través de acciones y medidas que incluye la formación y despliegue de «*task forces*» integrales que asegure la transición desde la alerta temprana a la acción temprana.

Alemania dispone del Libro Blanco del Gobierno federal, donde se recoge entre otros temas el papel de las Fuerzas Armadas (Bundeswehr) como instrumento de la política de seguridad y defensa.

Estructura de seguridad de España

La Estrategia de Seguridad Nacional 2013 (ESN-2013) establece que «*el presidente del Gobierno le corresponde la función de dirección, liderazgo e impulso de la Política de Seguridad Nacional, que implica a todas las Administraciones Públi-*

⁵⁵⁷ Obtenido el 12 de septiembre de 2014 en:
<http://www.giz.de/de/html/index.html&usg=ALkJrhhzx2-Y1EDItWyzQDkxsl8EQOjSiA>.

*cas (...) el presidente del Gobierno contará con: el Consejo de Seguridad Nacional y los comités especializados».*⁵⁵⁸

Consejo de Seguridad Nacional

El Consejo de Seguridad Nacional es un órgano colegiado del Gobierno que se reunirá con carácter periódico.⁵⁵⁹ Bajo la dirección del presidente del Gobierno, sus funciones principales consistirán en:⁵⁶⁰

- Asistir al presidente del Gobierno en la dirección de la Política de Seguridad Nacional;
- Promover e impulsar la revisión de la Estrategia de Seguridad Nacional;
- Promover e impulsar la elaboración de las estrategias de segundo nivel que sean necesarias y proceder, en su caso, a su aprobación;
- Verificar el grado de cumplimiento de la Estrategia de Seguridad Nacional;
- Aprobar el Informe Anual de Seguridad antes de su presentación a las Cortes Generales;
- Dirigir y coordinar la gestión de crisis;
- Dictar las directrices necesarias en materia de planificación y coordinación de la Política de Seguridad Nacional;
- Realizar el control del adecuado funcionamiento del Sistema de Seguridad Nacional;
- Realizar aquellas otras funciones que le atribuya el ordenamiento jurídico o que le encomiende el presidente del Gobierno.

La composición del Consejo de Seguridad Nacional es la que indica el gráfico 6.8.,⁵⁶¹ y en todo caso estará integrado por el presidente, el vicepresidente del Gobierno, otros miembros del Gobierno, secretarios de Estado y el director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

La ESN de 2013 establece que «*el Gobierno presentará en las Cortes Generales el Informe Anual de Seguridad Nacional y debatirá las líneas generales de la Política de Seguridad Nacional*».⁵⁶²

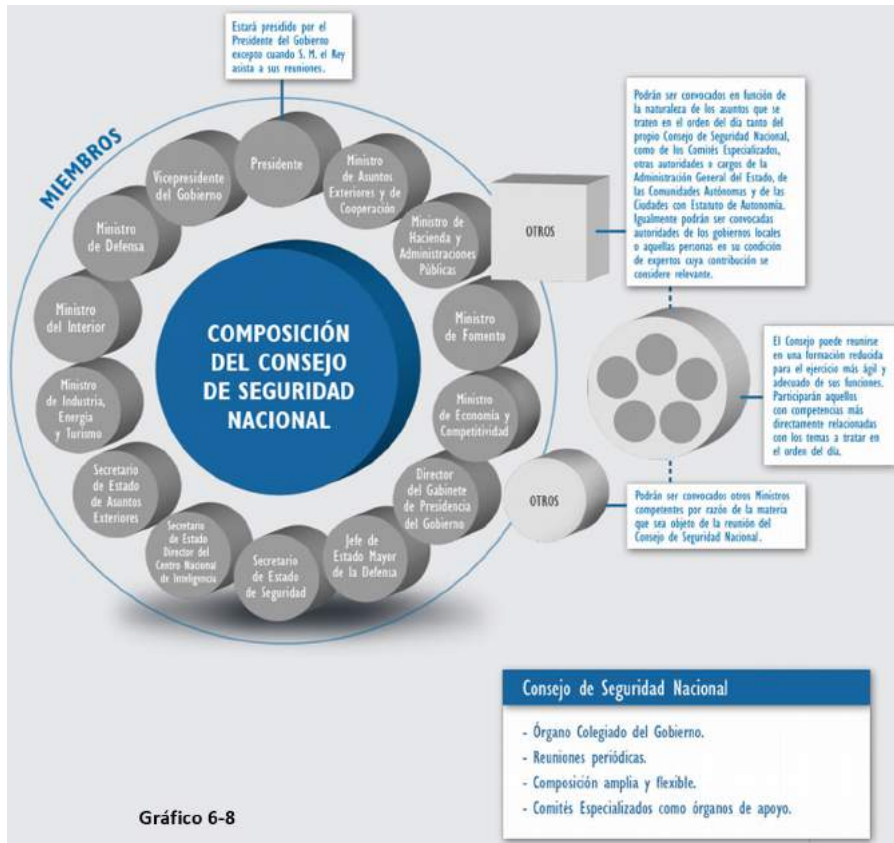
⁵⁵⁸ GOBIERNO DE ESPAÑA (2013). *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Opus cit.*, p. 55.

⁵⁵⁹ *Ibidem*, p. 55.

⁵⁶⁰ *Ibidem*, pp. 55 y 56.

⁵⁶¹ *Ibidem*, p. 57.

⁵⁶² GOBIERNO DE ESPAÑA (2013). *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Opus cit.*, p. 58.



Comités especializados

«Los comités especializados, creados por iniciativa del Consejo de Seguridad Nacional, serán órganos de apoyo del Consejo en los ámbitos de actuación de la Estrategia de Seguridad Nacional. Su creación, composición y funciones vendrán especificadas en las disposiciones que lo regulen. Se constituirán en los ámbitos que por su singularidad y transversalidad requieran especialmente la coordinación de varios organismos de la Administración Pública y cuando situaciones relativas a la gestión de crisis así lo requieran».⁵⁶³

⁵⁶³ *Ibidem*, p. 56.

La ESN de 2013 indica que «en el plazo de seis meses desde su constitución, el Consejo de Seguridad Nacional elaborará una propuesta de anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Nacional para su posterior elevación al Consejo de Ministros». ⁵⁶⁴

Además se creó un Departamento de Seguridad Nacional, ⁵⁶⁵ encargado de apoyar al presidente del Gobierno ante situaciones de crisis a partir del Departamento de Infraestructura y Seguimiento de Situaciones de Crisis (DISSC) que ya existía en Presidencia de Gobierno, con casi 100 personas. ⁵⁶⁶ El director del departamento asume la Secretaría de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis.

En la anterior estrategia, la Estrategia Española de Seguridad de 2011 (EES-2011) se preveía la creación de «comisiones interministeriales», formadas por representantes de los diferentes ministerios; de un «foro social» como órgano consultivo, similar al de los británicos, constituido por representantes de las Administraciones Públicas, expertos, académicos, investigadores de universidades, institutos especializados y empresas y organizaciones sociales para realizar análisis compartidos en materia de seguridad. También estaba previsto la creación de una «Unidad de Respuesta Integrada Exterior», el desarrollo de un «Sistema de Inteligencia Económica» y la creación de una «Comisión Coordinadora de lucha contra el Crimen Organizado». ⁵⁶⁷ Este último se creó para después integrarse en un único organismo con el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA). Uno de los aspectos más novedosos de la EES-2011 era la creación de la Unidad de Respuesta Integrada Exterior que hubiera proporcionado al sistema de seguridad unas capacidades civiles a semejanza de las creadas en la Cumbre de Santa María Da Feira, ⁵⁶⁸ siendo el secretario general para la PESC el Sr. Javier Solana, que fue el coordinador de la EES-2011.

⁵⁶⁴ *Ibidem*, p. 58. La Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional se publicó el 29 de septiembre de 2015 disponible en www.boe.es > BOE > 29/09/2015.

⁵⁶⁵ GOBIERNO DE ESPAÑA (2012). *Real Decreto 1119/2012, de 20 de julio*. Madrid: BOE.

⁵⁶⁶ GONZÁLEZ, Miguel (2012, 23 de julio). Rajoy crea un Departamento de Seguridad Nacional en La Moncloa. Madrid: Diario El País. Obtenido el 5 de julio de 2014 en: http://politica.elpais.com/politica/2012/07/23/actualidad/1343037016_431068.html.

⁵⁶⁷ GOBIERNO DE ESPAÑA (2011). *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*. Madrid: Presidencia de Gobierno, pp. 83-85.

⁵⁶⁸ CONSEJO EUROPEO DE SANTA MARÍA DA FEIRA 19 y 20 de abril de 2000. El Consejo Europeo ha reiterado su compromiso de elaborar una Política Europea Común de Seguridad y Defensa, que pueda reforzar la actuación exterior de la Unión mediante el desarrollo de una capacidad militar de gestión de crisis así como de una capacidad civil, dentro del pleno respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

El 28 de septiembre de 2015 se aprobaba la Ley 36/2015, de Seguridad Nacional⁵⁶⁹ que consta de:

- Preámbulo.
- Título preliminar. Disposiciones generales.
- Título I. Órganos competentes de la Seguridad Nacional.
- Título II. Sistema de Seguridad Nacional.
- Título III. Gestión de crisis en el marco del Sistema de Seguridad Nacional.
- Título IV. Contribución de recursos a la Seguridad Nacional.

España ha desarrollado una estructura de su sistema de seguridad nacional inspirado en el método británico pero adaptado a las peculiaridades españolas que favorece la progresiva implantación de estrategias transversales con un enfoque integral.

La estructura del Sistema de Seguridad Nacional⁵⁷⁰ consta de los siguientes elementos de acuerdo con el artículo 20 de la citada ley:

1. El presidente del Gobierno dirige el Sistema asistido por el Consejo de Seguridad Nacional.
2. El Departamento de Seguridad Nacional ejercerá las funciones de Secretaría Técnica y órgano de trabajo permanente del Consejo de Seguridad Nacional y de sus órganos de apoyo, así como las demás funciones previstas en la normativa que le sea de aplicación.
3. Los órganos de apoyo del Consejo de Seguridad Nacional, con la denominación de Comités Especializados u otra que se determine, ejercen las funciones asignadas por el Consejo de Seguridad Nacional en los ámbitos de actuación previstos en la Estrategia de Seguridad Nacional, o cuando las circunstancias propias de la gestión de crisis lo precisen.
4. Los órganos de coordinación y apoyo del Departamento de Seguridad Nacional, así como de los mecanismos de enlace y coordinación permanentes con los organismos de todas las Administraciones del Estado que sean necesarios para que el Sistema de Seguridad Nacional pueda ejercer sus funciones y cumplir sus objetivos.

España cuenta con un Consejo de Seguridad Nacional y con subcomités sobre diversos temas como son la ciberseguridad, la seguridad marítima o la seguridad energética.

⁵⁶⁹ LEY 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. BOE 233. Madrid, 2015, pp. 87106-87117. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2015/09/29/pdfs/BOE-A-2015-10389.pdf>.

⁵⁷⁰ *Ibidem*, p. 87112.

	EEUU	Francia	Reino Unido	Holanda	Italia	Alemania	España
Estrategia de Seguridad Nacional	SI	NO Libro Blanco	SI	SI	NO Libro Blanco	NO Libro Blanco	SI
Consejo de Seguridad Nacional (CSN)	SI	SI Consejo de Defensa y Seguridad Nacional	SI	SI	NO Consejo Supremo de Defensa	SI Consejo Federal Seguridad	SI
Secretaria CSN	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI
Consejos especializados	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI
JEMAD en CSN o equivalente	SI	SI	NO	NO	SI	SI	SI
Consejero / asesor Seg. Nacional	SI	NO	SI	SI	NO	SI	NO
Visión integrada de la seguridad	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI
Visión integrada mecanismos de respuesta	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Coordinación interministerial	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Seguimiento a las líneas estratégicas de acción y evaluación de manera periódica	SI	NO	SI	SI	NO	NO	SI
Colaboración y cooperación de todos los actores	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Revisión regular Estrategia de Seguridad Nacional	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO
Foro Social	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO

Tabla 6.1.

Resumen de las estructuras de seguridad analizadas

En la tabla anterior (tabla 6-1) hemos realizado un estudio comparativo de las estructuras de seguridad analizadas en este capítulo.

Estructuras comparadas del sistema de seguridad nacional de los países analizados.

Tras el análisis de las estructuras de seguridad, de los procesos de elaboración y de los contenidos estrategias de seguridad nacional, vemos que son muy similares en todos los países analizados.

Las diferencias en sus estructuras de seguridad no son esenciales sino que responden a las peculiaridades de cada país. Todos los países han iniciado el camino hacia la elaboración de las estrategias de seguridad nacional en la década de los años 2000, excepto EE. UU., que ya disponía de una estrategia de seguridad nacional, aunque muy basada en el instrumento militar.

Ha sido el 11-S y el terrorismo global el que ha hecho reflexionar sobre la necesidad de estudiar los nuevos riesgos y amenazas que en esta época de globalización aparecen.

La necesidad de dar una respuesta integrada a estos riesgos y amenazas es lo que obliga a disponer de una estrategia de seguridad nacional capaz de coordinar todos los instrumentos del Estado y de la nación para hacer frente a los nuevos peligros.

Las estructuras de seguridad nacional de todos los países se sitúan en el nivel político más alto es decir en la presidencia de los gobiernos ya que la seguridad nacional es siempre una responsabilidad del presidente o primer ministro del gobierno. Los riesgos son multifacéticos y también las respuestas lo son, y eso es lo que reflejan las estrategias de seguridad nacional. Por eso las estructuras de seguridad de EE. UU., Reino Unido, Holanda, España e incluso Francia, disponen de organismos diseñados para desarrollar una labor integral y sistémica.

CAPÍTULO 7

Análisis de los procesos de elaboración de las estrategias de seguridad nacional

Después de analizar los principales métodos existentes con los que podríamos diseñar la estrategia de seguridad nacional y tras observar cuales son las coincidencias y divergencias entre las estructuras de los sistemas de seguridad nacional de diversos países incluido España, analizaremos, en este capítulo, los procesos que se han seguido en cada país para redactar la estrategia de seguridad nacional o sus equivalentes en diferentes países.

Para esto haremos un recorrido por los procesos que han seguido los EE. UU., Francia, Reino Unido, Holanda y España. También hemos añadido Chile, que llevó a cabo el proceso para la elaboración de su ESN en la legislatura del presidente Piñera Echenique, pero finalmente no pudo ser aprobada.

En el gráfico 7.1 se puede ver los países que se estudiarán para finalmente hacer un estudio comparativo.

De la comparación de los documentos donde se recogen las estrategias de seguridad nacional, obtendremos los puntos en común que nos permitirán establecer la estructura básica aconsejable de cualquier nueva estrategia de seguridad nacional, independientemente de que cada documento trate de adaptarse a las peculiaridades del país.

El proceso de elaboración de una ESN debe contar con la participación de expertos de todos aquellos departamentos y agencias que luego tendrán un papel protagonista en su implantación y desarrollo. Entre estas instituciones y organismos está siempre la Presidencia de Gobierno y aquellos ministerios más directamente afectados (Defensa, Exteriores, Interior, etc.) siempre en función de los intereses del Estado. Esto sin olvidar el liderazgo del Consejo de Seguridad Nacional u organismo equivalente, si existe y el papel relevante de los servicios de inteligencia. Cada uno de ellos juega un papel importante en el diseño, la



Gráfico 7-1.

Elaboración propia

implementación y la gestión de las ESN, así como en la toma de decisiones estratégicas. Pero en este proceso, además de los organismos públicos, es necesario tener en cuenta la opinión de aquellas empresas e instituciones públicas y privadas que tienen un papel relevante en la seguridad de las infraestructuras críticas.

Jaime, De la Corte y Blanco indican que:

*«La confección de una estrategia estatal es un proceso liderado desde el Ejecutivo. La definición del procedimiento de elaboración de una estrategia plantea dificultades significativas. En el caso de las estrategias sobre seguridad nacional, la particular naturaleza de sus contenidos hace preciso equilibrar en su confección los criterios de transparencia y secreto».*⁵⁷¹

Estos tres autores indican que:

«La estrategia elaboración de documentos estratégicos sobre seguridad nacional, no está exenta de riesgos o errores. Los más frecuentes son:

- Ambigüedad de los conceptos expresados.

⁵⁷¹ JAIME, Oscar; DE LA CORTE, Luis y BLANCO, José María (2014). *Aproximación a la seguridad nacional. Opus cit.*, p. 29.

- *Ausencia del enfoque metodológico.*
- *Aprobación de las estrategias sin un amplio consenso».*⁵⁷²

La forma de contrarrestar estos defectos es establecer un método científico que garantice un proceso de elaboración robusto, apoyado en sólidas estructuras de seguridad nacional.

A continuación, se exponen brevemente las estructuras, procesos de elaboración de la ESN y la pirámide de estrategias que tienen los principales países que hoy disponen de una estrategia de estas características.

Proceso de elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional de EE. UU.

Coincidimos totalmente con Arteaga y Fojón cuando indican que:

*«El modelo estadounidense de planeamiento no puede exportarse íntegramente a otros Estados porque se ha diseñado para responder a las necesidades de una superpotencia, con capacidad y voluntad de liderar las relaciones internacionales y, por lo tanto, es demasiado complejo para ser adoptado por otras potencias estratégicas y, desde luego por potencias medianas (...) Sin embargo, sí que puede adoptarse como referencia de comparación (benchmarking) por que ofrece un procedimiento reglado integrado a todos los niveles, lo que permite un funcionamiento armónico y coherente».*⁵⁷³

El método que sigue la administración estadounidense para elaborar la estrategia de seguridad nacional es básicamente el de la Army War College ya explicado en el punto 5.4. El Consejo de Seguridad Nacional es el órgano de planeamiento y que es pieza fundamental en la elaboración de la ESN estadounidense.

La Ley de Seguridad Nacional de 1947⁵⁷⁴ establecía entre sus finalidades la de «preparar los planes estratégicos y proporcionar la dirección estratégica de las fuerzas militares» y en la que se van a relacionar la defensa nacional con los intereses no militares y los intereses futuros y exteriores con los intereses del día a

⁵⁷² *Ibidem*, pp. 29 y 30.

⁵⁷³ ARTEAGA MARTÍN, F. y FOJÓN LAGO, E. (2007). *El planeamiento de la política de Defensa y Seguridad en España*, Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, p. 160.

⁵⁷⁴ GOBIERNO DE EE. UU. (1947) National Security Act (de 1947), Publicación L. N.º 235, 80 Congreso., 61 Stat. 496 (July 26, 1947). Esta ley pretende alinear la política de defensa, la de política exterior, y la recién creada Agencia Central de Inteligencia.

día y del ámbito interior.⁵⁷⁵ En este cambio de concepto de Defensa a Seguridad surge el Consejo de Seguridad Nacional como órgano de planeamiento y que será pieza fundamental en el desarrollo de su planeamiento estratégico.

En 1952, la Junta de Jefes de Estado Mayor (JCS), estableció un procedimiento para sistematizar el proceso que permitirá convertir la política de seguridad nacional en planes estratégicos conjuntos de largo, medio y corto plazo, pero sería en la década de los 90 con el final de la Guerra Fría y la desaparición de un enemigo convencional como había sido el Pacto de Varsovia, cuando se establecen los nuevos conceptos de planeamiento estratégico, como el planeamiento bajo la incertidumbre o el planeamiento por capacidades, que es el que actualmente se emplea en el ámbito militar.

Con los atentados del 11-S, Al Qaeda demostró al mundo que un actor no estatal sin apenas medios, podría llegar a causar miles de víctimas en una sola acción, convirtiéndose en la principal amenaza, pero una amenaza sin territorio, sin capacidades conocidas y sobre todo difícil de disuadir mediante la represalia. Un enemigo que borra los límites que hasta entonces se establecían entre la seguridad interior y exterior.

Ante esta situación, la administración del presidente Bush, aprobó en septiembre de 2002, una nueva Estrategia de Seguridad Nacional que rompe con las anteriores que se basaban en la disuasión frente a enemigos externos convencionales o nucleares. La nueva estrategia buscaba la proactividad como forma de combatir el terrorismo allí donde se encuentre. En palabras de Donald Rumsfeld

*«La forma de combatir el terrorismo es mediante la ofensiva constante. La actitud puramente defensiva conduce a la derrota. Es imposible protegerse las 24 horas del día, en todos los lugares, contra todo tipo de ataques, que son las grandes ventajas del terrorista. Hay que ir a por él antes de que golpee».*⁵⁷⁶

Por primera vez se pone de manifiesto la necesidad de dar una respuesta integral a los problemas de inseguridad. *«La lucha directa contra los tiranos y los terroristas, la extensión de la paz y la democracia en lugar de preservarla, la anticipación (preemption) como complemento a la disuasión y a la contención, la proactividad frente a la reactividad y la preferencia por la acción multilateral en*

⁵⁷⁵ MCSWEENEY, Hill (1999). *Security, Identity and Interest*, Cambridge: Cambridge University press, Studies International Relations, p. 20.

⁵⁷⁶ RUMSFELD, Donald (2002, 18 de enero). Declaraciones realizadas por el secretario de Defensa de los EE. UU., en rueda de prensa. Washington. Pentágono.

*coalición con las grandes potencias en lugar de los foros internacionales, constituyen sus rasgos fundamentales».*⁵⁷⁷

El liderazgo de este proceso recae en el presidente,⁵⁷⁸ que aporta las ideas básicas, y el objetivo general (la visión), orientando así la actuación del Consejo de Seguridad Nacional, mediante Directivas Presidenciales, que inician el proceso de análisis de aquellas cuestiones de seguridad nacional que precisen una decisión presidencial. A partir de esas líneas generales, el grupo de trabajo empieza a trabajar para concretar intereses, objetivos, definiendo una propuesta de lo que será la Estrategia de Seguridad Nacional, la gran estrategia a la vez que revisan los medios disponibles y la opción de alcanzar estos objetivos por medios alternativos.⁵⁷⁹ Este proceso finaliza con la redacción de diversas opciones de acción política de las que el presidente elige las políticas a seguir. El «*US Army War College*» reitera la necesidad de efectuar la evaluación desde un enfoque crítico y alternativo. Crítico con las políticas seguidas y alternativas con las hipótesis de planeamiento de las mismas para identificar nuevos actores, intereses, políticas y formas de acción.⁵⁸⁰

Bajo la dirección del presidente, el Consejo de Seguridad Nacional elabora cada cuatro años una nueva estrategia de seguridad nacional que suele ser una revisión de la anterior. El asesor presidencial de seguridad tiene una función de coordinación y otra de innovación, teniendo en cuenta la personalidad del presidente.⁵⁸¹

Por otro lado, el equipo del NSC, forma parte de la Casa Blanca y tiene la responsabilidad de apoyar al presidente y al asesor de Seguridad en temas de su ámbito y por lo tanto también en la elaboración de la estrategia de seguridad nacional. Tienen la ventaja de su proximidad al presidente y del acceso a información transversal y general para generar estrategias omni-comprensivas.⁵⁸²

⁵⁷⁷ ARTEAGA MARTÍN, F. y FOJÓN LAGO, E. (2007). *El planeamiento de la política de Defensa y Seguridad en España. Opus cit.*, p. 82.

⁵⁷⁸ *Ibidem*, p. 161. La personalidad del presidente tiene gran influencia en el desarrollo del proceso. Su experiencia en el campo de la seguridad, su interés por los asuntos internacionales, y en una sociedad como la estadounidense influenciada por la opinión pública, las encuestas, condicionarán su visión y actuación. También influirá su habilidad para hacer funcionar el consejo y la relación entre los distintos actores que forman parte.

⁵⁷⁹ Las directivas presidenciales relacionadas con la seguridad nacional de los EE. UU., y las órdenes del Gobierno asociadas están disponibles en: www.fas.org/irp/offdocs/direct.htm. Obtenidas el 27 de diciembre de 2013.

⁵⁸⁰ ARTEAGA MARTÍN, F. y FOJÓN LAGO, E. (2007). *El planeamiento de la política de Defensa y Seguridad en España. Opus cit.*, p. 162.

⁵⁸¹ *Ibidem*, p. 166.

⁵⁸² *Ibidem*, pp. 166 y 167.

También juega un papel relevante el director de la CIA, cuyo papel depende del que le asigne el presidente. Tradicionalmente el Congreso no supervisa el planeamiento del NSC ya que esto es una de las prerrogativas del presidente, pero esto no impide que haya un contacto continuo con los representantes de otros partidos buscando siempre el consenso.⁵⁸³

Las Estrategias de Seguridad Nacional generan una secuencia en cascada de elaboración de estrategias de segundo y tercer nivel como son las de defensa nacional y la estrategia militar respectivamente.

Pero previamente a esta secuencia «en cascada» y para poder elaborar la Estrategia de Seguridad Nacional el NSC necesita conocer cómo se pueden emplear los diferentes instrumentos del Estado como por ejemplo los militares. Para esto se realizan prospecciones a largo plazo como la actual *Joint Vision 2025* (JV 2025) del Departamento de Defensa, que al igual que la anterior JV 2020, describen los conceptos operacionales a seguir para desarrollar los conceptos estratégicos de fuerza decisiva, proyección, presencia avanzada y agilidad estratégica. La JV 2020⁵⁸⁴ pretendía dominar todo el espectro de conflictos y actuaciones.⁵⁸⁵ Cada uno de los ejércitos estadounidenses elabora su propia prospectiva plasmada en «*Army Vision - Force 2025. White Paper*»⁵⁸⁶ para el Ejército de Tierra, la «*Marine Corps Vision and Strategy 2025*»⁵⁸⁷ para los marines, «*Air Force 2025*»⁵⁸⁸ para el Ejército del Aire y otras como la «*Cyber Vision 2025*».⁵⁸⁹

Los EE. UU., recogen su política en una serie de documentos de diferentes niveles de decisión y responsabilidad. El presidente define su política de seguri-

⁵⁸³ *Ibidem*, p. 168.

⁵⁸⁴ La JV 2020 básicamente es una descripción de las capacidades organizacionales y operativas que deberá tener la fuerza conjunta para poder afrontar las misiones previstas en ese horizonte temporal y más allá describe la transformación mental y tecnológica de las Fuerzas Armadas para actuar a lo largo del espectro de misiones en un ambiente en el que los Estados Unidos operarán solos o con sus aliados, en defensa de sus intereses globales en cualquier parte del mundo, donde su diferencial tecnológico y militar con sus potenciales agresores no será decisivo por lo que deben preservar su capacidad de innovación organizacional, doctrinal e instrucción para preservar la ventaja competitiva tanto en el espectro asimétrico como convencional.

⁵⁸⁵ Su espectro contemplaba la posibilidad de conflictos nucleares y convencionales, grandes o limitados, junto a los no convencionales derivados de procesos revolucionarios, guerrilleros, terroristas u otros, o de misiones no de combate como las humanitarias, la diplomacia preventiva o mantenimiento de la paz.

⁵⁸⁶ Obtenido el 2 de julio de 2014 en:

http://www.arcic.army.mil/app_Documents/USArmy_WhitePaper_Army-Vision-Force-2025_23JAN2014.pdf.

⁵⁸⁷ Obtenido el 2 de julio de 2014 en:

http://www.onr.navy.mil/~media/Files/About-ONR/usmc_vision_strategy_2025_0809.ashx.

⁵⁸⁸ Obtenido el 2 de julio de 2014 en: <http://www.fas.org/spp/military/docops/usaf/2025/>.

⁵⁸⁹ Obtenido el 2 de julio de 2014 en: <http://www.defenseinnovationmarketplace.mil/resources/cyber/cyberbervision2025.pdf>.

dad nacional en la Estrategia de Seguridad Nacional y a través de documentos más detallados como son las directivas de carácter ejecutivo orienta la política de sus departamentos o agencias. También emplea las llamadas «órdenes ejecutivas» o «específicas» para la política de seguridad y defensa, que reciben el nombre de Directivas Presidenciales de Seguridad Nacional.⁵⁹⁰

Cada uno de los departamentos ministeriales del Gobierno implicados en los temas de seguridad nacional debe presentar al Congreso un plan estratégico para un periodo de cinco años, que debe revisarse cada tres años de acuerdo con lo establecido en el Código de los EE. UU.⁵⁹¹ La Secretaría de Estado y la de Defensa han sido los principales organismos implicados en la seguridad nacional, pero la complejidad y permanente evolución de los riesgos y las amenazas han obligado a incluir a otros muchos organismos y agencias.

Mención especial merece el papel del jefe del Estado Mayor de la Defensa, que aunque es subordinado del secretario de Defensa, asesora directamente al presidente, que es el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas. Este asesoramiento se realiza normalmente en el seno del Consejo de Seguridad Nacional. El presidente es la Autoridad de Mando Nacional (NCA) y por lo tanto, el único que puede dar la orden de que las Fuerzas desplieguen y actúen fuera de las fronteras de EE. UU., hasta los límites que establece la ley.⁵⁹²

Tal y como indica el Mando Unificado de Planes del Departamento de Defensa,⁵⁹³ en el ámbito militar, el jefe del Estado Mayor de la Defensa establece el Plan del Mando Conjunto (*Unified Command Plan*) que es un documento clasificado que establece los principales planes y la estructura de fuerza. La ley establece, que el CHOD⁵⁹⁴ debe de llevar a cabo una revisión de esos planes cada dos años y proponer cambios al presidente a través del secretario de Defensa.

El procedimiento de EE. UU., establece un funcionamiento coherente, detallado e integrado, que inicialmente va de abajo arriba hasta establecer la Estrategia de Seguridad Nacional, iniciándose entonces un proceso en cascada de estrategias subordinadas de arriba abajo.

⁵⁹⁰ WHITTAKER, Alan G. *et. al.* (2008). *The National Security Policy Process: The National Security Council and Interagency System*. Washington: Industrial Coll of the Armed Forces, p. 16.

⁵⁹¹ CÓDIGO DE LOS ESTADOS UNIDOS, Título 5 Sección. 306. Obtenido el 12 de agosto de 2014 en: <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/306>. La excepción es el Departamento de Defensa que lo hace cada cuatro años y tras el paso de la Sra. Hillary Clinton por la Secretaria de Estado, esta también parece apuntarse a esta modalidad.

⁵⁹² National Defense University. *The Joint Staff Officer's Guide*. (JFSC Pub. 1, 2000), pp. 1-3 y 1-4.

⁵⁹³ DEPARTMENT OF DEFENSE *Unified Command Plan*, Washington D.C.: Pentagon. Obtenido el 12 de marzo de 2008 en: <http://www.defenselink.mil/specials/unifiedcommand>, pp. 1-4.

⁵⁹⁴ CÓDIGO DE LOS ESTADOS UNIDOS (Título 10 Sec. 161).

La coherencia e integración del procedimiento de EE. UU., se deriva en gran medida de la fuerte estructura que tiene el Consejo de Seguridad Nacional y de su cercanía al presidente que ejerce un fuerte liderazgo a través del Asesor de Seguridad Nacional.

Proceso de elaboración del Libro Blanco de la Defensa y la Seguridad Nacional de Francia

La política de seguridad y defensa se expresa a través del Libro Blanco de la Defensa y Seguridad (LBDS) que según el presidente Sarkozy⁵⁹⁵ es:

«Un texto de referencia que define los objetivos de la política pública, el marco en que se desarrolla, las opciones que suscita, particularmente para adaptar el Estado. Los Libros Blancos de defensa y de seguridad nacional son de ente particular: traducen concretamente la ambición del Estado en lo esencial, es decir la supervivencia de la Nación».

Las decisiones en materia de política general de la defensa se toman en el marco del Consejo de Defensa y Seguridad Nacional,⁵⁹⁶ presidido por el presidente de la República,⁵⁹⁷ formado por el primer ministro, el ministro de Asuntos Exteriores, el ministro del Interior, el ministro de Defensa, el ministro de Hacienda y el JEMAD. Cuando se considera necesario también se convoca a otros ministros⁵⁹⁸ y expertos que se considere necesario.⁵⁹⁹ El secretario General de Defensa y Seguridad Nacional (SGDSN) actúa como secretario de este Consejo y Estado Mayor Particular (EMP) del presidente. La composición y las modalidades de convocatoria están establecidas por decreto del Gobierno.⁶⁰⁰

Se validan en Consejo de Defensa tanto las orientaciones a corto plazo plasmadas en la Ley de Programación Militar (LPM) como las grandes orientaciones de defensa a medio plazo plasmadas en el Libro Blanco o resultando de su

⁵⁹⁵ En el discurso pronunciado por el presidente para la activación de la comisión del Libro Blanco. *Allocution de Mr Nicolas Sarkozy, Président de la République, à l'occasion de l'installation de la commission chargée d'élaborer un nouveau Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale.* En París, el 23 de agosto de 2007.

⁵⁹⁶ CÓDIGO DE LA DEFENSA. Artículo L1111-3.

⁵⁹⁷ *Ibidem.* Artículo L1121-1.

⁵⁹⁸ *Ibidem.* Artículo R*1122-1.

⁵⁹⁹ *Ibidem.* Artículo R*1122-2.

⁶⁰⁰ *Ibidem.* Artículo L1122-1.

análisis. Por ejemplo, la decisión del presidente Chirac de profesionalizar las FAS en febrero de 1996 fue tomada en Consejo de Defensa⁶⁰¹ tras la publicación del Libro Blanco de la Defensa (LBD) de 1994. En definitiva, este Consejo es el lugar donde se decide y se valida todo cambio en la política de seguridad y defensa de Francia antes de su divulgación e implementación por los ministerios correspondientes.

La SGDSN en su versión anterior (solo de Defensa SGDN) participó en la elaboración del Libro Blanco de la Defensa Nacional de 1994 mediante la presencia de un representante, el general de la Maisonneuve, quien actuó como uno de los tres miembros del secretariado permanente de la comisión. Para el Libro Blanco de la Defensa y Seguridad Nacional de 2008, el presidente de la República nombró al secretario general de la Defensa Nacional como secretario general de la comisión, que presidió Jean-Claude Mallet, consejero de Estado y exsecretario general de la SGDSN, por encargo del presidente de la República, mediante carta del 31 de julio de 2007. La SGDSN tutela el *Institut des Hautes Études de la Défense Nationale* (IHEDN) y su presidente Olivier Darrasson, también formó parte de la comisión encargada de realizar el Libro Blanco de 2008.⁶⁰²

La SGDSN es la responsable de coordinar los estudios relacionados con la política de defensa nacional y la gestión de las crisis y conflictos internacionales que afectan a la seguridad nacional de Francia.⁶⁰³ También es la encargada de realizar los trabajos e informes que deben facilitar la toma de decisiones de la Presidencia y del primer ministro.⁶⁰⁴

El Libro Blanco de 2008 marca una nueva etapa en las atribuciones de este Consejo. Durante una presentación de los borradores elaborados por la comisión del Libro Blanco al presidente Sarkozy, se hizo hincapié en la necesidad de fusionar el Consejo de Defensa y el Consejo de Seguridad Interior. El presidente respaldó la idea y ordenó, sin esperar las conclusiones finales del Libro Blanco, la creación de un único Consejo de Defensa y de Seguridad Nacional (CDSN).⁶⁰⁵

El SGDN debería seguir actuando como secretariado mientras se creó un Consejo consultivo para asesorar al CDSN, con expertos no pertenecientes a la estructura militar. De hecho, el Consejo evolucionó hacia una aproximación

⁶⁰¹ El presidente lo menciona en su propio discurso a las FAS del 23 de febrero de 1996. *Allocution aux Armées par Mr Jacques Chirac, Président de la République, à l'École militaire, 23 février 1996.*

⁶⁰² BEAUCOURNU, François (2008). *Concepción, elaboración y validación de una Política de Seguridad y Defensa: El ejemplo francés.* Madrid: ESFAS, pp. 9 y 10.

⁶⁰³ PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE FRANCIA. Código de la Defensa. Artículo R1132.

⁶⁰⁴ *Ibidem.* Artículo R1132-2.

⁶⁰⁵ DE LA GRANGE, Arnaud (2008, 4 de enero). *Un conseil de défense et de sécurité nationale.* París: Le Figaro.

más integral de la seguridad nacional.⁶⁰⁶ Todo este proceso dio lugar a un cambio en la denominación del Libro Blanco de la Defensa que pasó a denominarse de Defensa y Seguridad Nacional.

Durante la V República ha habido dos libros Blanco de la Defensa Nacional (LBD), el de 1972 y el de 1994. Posteriormente se elaboró el Libro Blanco de Defensa y Seguridad Nacional de 2008 y finalmente ha visto la luz el Libro Blanco de la Defensa y Seguridad Nacional de 2013. Los libros blancos han sido revisados con la aprobación de otro nuevo cuando los acontecimientos han supuesto cambios sustanciales que obligaban a dichas revisiones. Si entre los dos primeros libros blancos transcurrieron 22 años, entre el de 1994 y el de 2008 pasaron 14 años y desde este último hasta el que actualmente está en vigor han transcurrido 5 años. Este acortamiento de los plazos es una clara demostración de que la globalización y la rápida transformación de los riesgos y amenazas marcan una tendencia a establecer plazos más cortos en la revisión de las estrategias de seguridad nacional.

El LBD 1972 describe el enfrentamiento bipolar, la vacuidad del desarmamiento, la trascendencia del nuclear y por consecuencia la importancia para Francia de desarrollar y preservar su independencia nacional gracias al arma nuclear.⁶⁰⁷ El LBD 1994, 22 años después, describe la caída del muro de Berlín, la desaparición del Pacto de Varsovia, las profundas y rápidas mutaciones del entorno internacional y la aparición de nuevas amenazas entre las cuales destacan la proliferación y el terrorismo. La disuasión nuclear entonces ya no es suficiente, es necesario diseñar una nueva estrategia en el empleo de las fuerzas convencionales.⁶⁰⁸

Los índices, del LBD 1972 y del siguiente de 1994, son muy llamativos, en lo que se refiere al concepto de defensa, ya que son una clara muestra de la lógica subyacente que conduce de la decisión política y a su traducción en objetivos militares, en esfuerzos de investigación y desarrollo y en esfuerzos presupuestarios. En cambio el índice del LBD 1994 es más refinado. Después del análisis del contexto estratégico (parte 1), en el que están mencionados los objetivos de la política de defensa, se indican las estrategias y capacidades

⁶⁰⁶ «Esta evolución impone el paso del concepto de defensa global, en el sentido de la Ordenanza de 1959, hacia uno más amplio de seguridad nacional e impone la realización de una *inter-ministérialté opérative*». En *Défense Nationale et sécurité collective*, n.º 7, julio de 2005, p. 66. *Les intérêts stratégiques de la France*, redactado por un grupo de oficiales del *Cours des hautes études militaires* (CHEM).

⁶⁰⁷ PRESIDENCIA DE GOBIERNO FRANCÉS (1972). *Libro Blanco de la Defensa 1972*, Tomo 1, CAPÍTULO 1, París, Gobierno francés, pp. 2 y 3.

⁶⁰⁸ PRESIDENCIA DE GOBIERNO FRANCÉS (1994). *Libro Blanco de la Defensa 1994*, Capítulo 1, París: Gobierno francés, pp. 7-22.

requeridas (parte 2), de las que a su vez se deducen los recursos necesarios (parte 3) y a continuación la relación necesaria entre las FAS y la sociedad (parte 4).

El índice del LBDS 2013 es diferente, consta de un primer capítulo dedicado a la situación de Francia en el nuevo panorama estratégico, en el capítulo 2 se recogen los fundamentos de la estrategia de defensa y la seguridad nacional, el capítulo 3 aborda el estado del mundo con las amenazas y riesgos amplificados por la globalización, el capítulo 4 establece las prioridades estratégicas, como son la protección del territorio nacional y garantizar la seguridad general de Europa y la zona del Atlántico Norte; en el capítulo 5 se establece el compromiso de Francia en la Alianza Atlántica y la Unión Europea; el capítulo 6 desarrolla la aplicación de la estrategia; el capítulo 7 establece los medios de la estrategia entre los que están las Fuerzas Armadas y la gestión de las crisis externas y finalmente unas conclusiones sobre protección, disuasión, intervención, la anticipación, la prevención, el esfuerzo presupuestario, el modelo de ejército, la industria de la defensa y la seguridad.⁶⁰⁹

Para llevar a cabo el proceso de elaboración y validación del Libro Blanco 2008, se utilizaron dos documentos: la carta de encargo de la misión dirigida por el presidente de la República al presidente de la Comisión⁶¹⁰ y el discurso del presidente de la República para el establecimiento de la comisión encargada de elaborar el Libro Blanco de Defensa y de Seguridad Nacional (LBDSN).⁶¹¹

En el citado discurso, el presidente de la República indicaba que «*el gran cambio será el abarcar en un solo concepto a la defensa y a la seguridad*». Solicita a la comisión que elabore «*una estrategia global de defensa y de seguridad nacional actualizadas que protejan los intereses de la Nación en caso de sorpresa estratégica y cuyos objetivos más destacados sean la protección de la población y la defensa de sus intereses fundamentales, incluso de sus intereses europeos e internacionales*».⁶¹²

Los objetivos que el presidente marcó para el LBDSN fueron: actualizar el análisis prospectivo de seguridad del entorno internacional, actualizar las misiones encomendadas a las FAS y a los cuerpos de seguridad, redefinir las capacidades requeridas, reformar en profundidad al ministerio de Defensa y al Estado. Por fin, se trata con estas reformas de encontrar de nuevo la cohe-

⁶⁰⁹ GOBIERNO DE FRANCIA (2013). *Libro Blanco de la Defensa y la Seguridad de 2013*. París: Direction de l'information légale et administrative, pp. 3-5.

⁶¹⁰ *Lettre de mission de Mr Nicolas Sarkozy, Président de la République, adressée à Mr Jean-Claude Mallet, Conseiller d'Etat*. En París, el 31 de julio de 2007.

⁶¹¹ *Allocution à l'occasion de l'installation de la commission du Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale*. En París, el 23 de agosto de 2007.

⁶¹² *Ibidem*.

rencia necesaria entre las necesidades, la financiación y el marco general de las finanzas públicas.⁶¹³

Por decreto del 30 de julio de 2007, se creó una comisión dependiente de la Presidencia de la República, para elaborar el LBDSN. La comisión siempre está presidida por un miembro del Consejo del Estado,⁶¹⁴ que es un órgano de asesoramiento que destaca por su independencia. Es interesante comparar la comisión para el LBD 1994 y la del LBDSN⁶¹⁵ por las similitudes y grandes diferencias que tienen en su composición cómo podemos ver en la tabla 7.1.⁶¹⁶

COMPOSICIÓN DE LAS COMISIONES ENCARGADAS DE ELABORAR LOS LIBROS BLANCOS

	LB Defensa 1994	LB DS 2008	LB DS 2013
Presidente	Consejero de Estado	Consejero de Estado	Consejero Tribunal de Cuentas
Servicios 1er Ministro	5	0	
Representantes ministerios	14 Siete ministerios representados	12 Seis ministerios representados	10 Defensa 5 Asuntos Exteriores 3 Economía y Finanzas 4 Interior 1 Industria 1 Investigación 1 Ultramar
Comisariado para la energía nuclear	1	1	1
Personalidades	6	18	11
Parlamentarios	0	4	6
Militares	8	5	5
Total miembros comisión	30	36	46

Tabla 7.1.

Elaboración propia
Fuente LB 1994, LBDS 2008 y LBDS 2013

⁶¹³ Resumen de los principales objetivos del nuevo Libro Blanco de la Defensa y Seguridad sacados de la *Lettre de mission de Mr Nicolas Sarkozy, Président de la République, adressée à Mr Jean-Claude Mallet, Conseiller d'Etat*. En París, el 31 de julio de 2007.

⁶¹⁴ Por decreto del 25 de julio de 2007, Jean-Claude Mallet, consejero de Estado, ha sido puesto en posición de delegación ante el presidente de la República para que pueda ejercer las funciones de presidente de la comisión del LBDSN.

⁶¹⁵ *Liste des membres de la commission sur le Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale*. En París, el 31 de julio de 2007.

⁶¹⁶ Tabla confeccionada a partir del Libro Blanco de la Defensa de 1994, del Libro Blanco de la Defensa y Seguridad de 2008 y del Libro Blanco de la Defensa y Seguridad de 2013.

Cómo podemos observar en la composición de las comisiones de 2008 y 2013, solo hay cinco militares y su peso relativo ha bajado de forma significativa en comparación con la comisión del LBD 1994. Un importante número de miembros de la comisión son personalidades cualificadas. A partir de la comisión de 2008 la presencia de parlamentarios ha sido una constante y ha ido incrementándose pasando de 4 a 6, lo que favorece el consenso. Por último podemos observar que cada comisión ha ido incrementando el número de miembros que han pasado de 30 en 1994 a 36 en 2008 y 46 en 2013, como consecuencia de la necesidad de contar con puntos de vista más diversos, especialmente procedentes de los siete ministerios representados.

Para enriquecer su reflexión, la comisión intercambió opiniones con un gran número de expertos y personalidades tanto nacionales como extranjeras.⁶¹⁷ Se realizaron seminarios abiertos para cada uno de los siete grupos de la comisión.⁶¹⁸ Además, mediante la apertura de un foro en Internet,⁶¹⁹ la comisión pidió a centros universitarios que contribuyeran a la reflexión para renovar el concepto de defensa y seguridad nacional. Todas estas nuevas pautas sobre el método usado por la comisión, figuran en el discurso presidencial de creación de la comisión del LBDSN del 23 de agosto de 2007.⁶²⁰

Se la fijó un calendario para la elaboración de los trabajos. Así, en enero de 2008, se realizó la presentación de los mismos y conclusiones al presidente de la República, con la idea de entregar el borrador del LBDSN a principios de marzo, aunque para no interferir en la campaña electoral para cargos municipales

⁶¹⁷ Las audiencias fueron realizadas entre el 4 de octubre y el 22 de noviembre de 2007. Más de 50 personalidades han podido expresarse; actores de terreno, representantes de la sociedad civil, expertos europeos y extranjeros, representantes de las grandes corrientes religiosas, representantes de los partidos políticos y de los sindicatos. Obtenido el 21 de agosto de 2014 en:

http://www.premierministre.gouv.fr/information/les_dossiers_actualites_19/defense_securite_nationale_un_875/.

⁶¹⁸ La comisión se ha dividido en 7 grupos de trabajo: GT1 Prospectiva de las amenazas y del entorno internacional de nuestra seguridad dentro de 15 años. GT2 Alianzas y sistema internacional de seguridad: Alianza Atlántica, Unión Europea, ONU, Acuerdos de defensa,... GT3 Objetivos de la política de defensa y de seguridad nacional; seguridad civil; misiones de las fuerzas; grandes funciones estratégicas; incluyendo nuevas necesidades de seguridad, nuevas respuestas. GT4 Política industrial y de investigación, economía de defensa. GT5 Defensa, seguridad y sociedad; papel del Parlamento; formación de la juventud; política de información y de comunicación; política de reserva; consecuencias de la profesionalización; relaciones con las empresas; protección y seguridad civil; memoria y patrimonio. GT6 Organización de los poderes públicos; MINDEF; función seguridad nacional; organización territorial; articulación entre ministerios; inteligencia; capacidad de gestión de crisis; protección y seguridad civil. GT7 Política de recursos humanos a lo largo del espectro.

⁶¹⁹ Obtenido el 11 de agosto de 2014 en:

http://www.premierministre.gouv.fr/information/les_dossiers_actualites_19/defense_securite_nationale_un_875/.

⁶²⁰ *Allocution à l'occasion de l'installation de la commission du Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale*. En París, el 23 de agosto de 2007.

que tuvo lugar esos días, se retrasó hasta abril. Antes se presentó el borrador del LBDSN a las comisiones de defensa y seguridad del Parlamento antes de su presentación final al presidente de la República.⁶²¹

Es más, el presidente, de antemano, fijó los criterios de reflexión sin limitaciones,⁶²² dando a la comisión tres líneas de actuación: la primera, era la necesidad de tener una fuerza de disuasión creíble, lo que aseguraba la necesidad de la disuasión nuclear; la segunda, establecía el esfuerzo presupuestario de defensa entorno al 2% del PIB y el tercero, indicaba que los trabajos de la comisión debían tener en cuenta la Revisión General de las Políticas Públicas (RGPP),⁶²³ sobre todo por lo que se refería a la revisión de los programas de armamento, lo podía entrar en contradicción con la limitación del 2% del PIB por la escasez de recursos.⁶²⁴

Como vemos en el Libro Blanco de la Defensa y Seguridad Nacional sigue habiendo una gran influencia de la defensa y las capacidades militares que disminuiría en el de 2013.

La integración y coherencia del procedimiento francés se basa en la creación de una comisión nombrada por el presidente donde están representados los principales ministerios y expertos independientes que siguen las instrucciones del presidente.

La composición de la comisión encargada de elaborar el libro blanco es cada vez más grande y variada, dando voz a numerosos ministerios.

Una de las herramientas que resulta de gran utilidad para la elaboración de la estrategia de seguridad nacional es la prospectiva. Concretamente en el caso francés se emplea el Plan Prospectivo a 30 años (Plan Prospectif à 30 ans, PP30), que es «el principal instrumento de identificación de las necesidades y de orientación de la investigación y desarrollo de defensa. Forma parte del proceso conduciendo a la planificación y a la programación». Es un documento que contribuye a vislumbrar y preparar las acciones para el futuro. Proponer un análisis de este tipo que facilita la elección de la toma de decisiones a largo

⁶²¹ Entrevista televisada del presidente de la comisión, 13 de febrero de 2008. Video de www.elysee.fr. Obtenido el 11 de agosto de 2013 en:

http://www.premierministre.gouv.fr/information/les_dossiers_actualites_19/defense_securite_nationale_un_875/.

⁶²² *Allocution à l'occasion de l'installation de la commission du Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale*. En París, el 23 de agosto de 2007.

⁶²³ La Revisión General de las Políticas Públicas (RGPP) participa del plan gubernamental de modernizar el Estado. Se trata de dominar y racionalizar los gastos públicos y al mismo tiempo de mejorar las políticas públicas. Conducidos en paralelo, tanto los trabajos del LBDSN 2008 como de la RGPP tendrán impacto en las FAS.

⁶²⁴ Estas tres líneas de acción están en la *Lettre de mission de Mr Nicolas Sarkozy, Président de la République, adressée à Mr Jean-Claude Mallet, Conseiller d'Etat*. En París, el 31 de julio de 2007.

plazo a nivel nacional. Sirve de referencia en materia de cooperación internacional y contribuye a la construcción europea y es de utilidad para la previsión industrial.

Como hemos visto en el método francés hay dos niveles. El primer nivel, político y político-militar, encargado de elaborar el Concepto de Seguridad y Defensa mediante la publicación de un Libro Blanco de Defensa y Seguridad Nacional y el segundo nivel que se establece a nivel ministerial y que en el caso del ministerio de Defensa, desarrolla sus propias estrategias y planes para dar cumplimiento a lo establecido en el nivel superior.

Tras analizar el modelo francés, llegamos a la conclusión que:

- La globalización y la rápida evolución de los riesgos y amenazas aconsejan revisar las estrategias de seguridad nacional en plazos inferiores a los 5 años.
- Es necesario que el presidente establezca los criterios que orienten la elaboración de la estrategia de seguridad nacional.
- El carácter transversal de la estrategia de seguridad nacional aconseja designar una comisión o grupo de trabajo multidisciplinar que pueda elaborar una propuesta de texto de la estrategia.
- La forma de trabajo de la comisión es dividiéndose en grupos de trabajo capaces de abordar alguna de las partes del texto a proponer, para luego hacer una puesta en común.

Proceso de elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional del Reino Unido

El primer ministro británico en su presentación de la Estrategia de Seguridad Nacional británica de 2010 reconoce algunos de los errores cometidos en el pasado, indicando que *«nuestras fuerzas fueron enviadas a la acción en el extranjero sin el equipo que necesitaban, y en base a una planificación lamentable, con varios conflictos simultáneos cuando la Revisión de la Defensa en 1998 habían previsto actuar en uno sólo»*.⁶²⁵ El primer ministro añade que *«tenemos que construir una relación mucho más estrecha entre el gobierno, el sector privado y el público cuando se trata de la seguridad nacional. Por supuesto, el Gobierno tiene un papel crucial que desempeñar, y sin duda cumplir con nuestras responsabilidades»*.⁶²⁶

⁶²⁵ GOBIERNO BRITÁNICO (2010). *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*. Londres: Printed in the UK for The Stationery Office Limited on behalf of the Controller of Her Majesty's Stationery Office, p. 4.

⁶²⁶ *Ibidem*, p. 5.

El propósito del gobierno con la Estrategia de Seguridad Nacional y la Revisión Estratégica de la Defensa es la protección de los intereses de seguridad británicos. Aunque reconoce que la tarea para proteger los intereses nunca se puede considerar completa y especialmente en una época de incertidumbre, por lo que es necesario permanecer vigilantes, realizando regularmente un balance de las amenazas cambiantes a las que hay que hacer frente. Para ello se propone informar anualmente al Parlamento sobre la Estrategia de Seguridad Nacional, y elaborar una nueva Estrategia de Seguridad Nacional y una Revisión Estratégica de la Defensa cada cinco años.⁶²⁷

El Reino Unido dispone de un sistema de planeamiento muy parecido al de EE. UU., en el que se diferencia en el planeamiento básico de la gestión de crisis. El proceso británico de adopción de planes y decisiones se basa en la acción política del Gobierno, en el marco legal tanto nacional como internacional en los compromisos derivados de los acuerdos internacionales y de los procesos de análisis en los que son fundamentales las previsiones de futuro.⁶²⁸ En el ámbito militar «*el planeamiento puede incluir progresivamente los datos generales del planeamiento (Joint Planning Guides, JPG) datos sobre el despliegue y capacidades militares (Joint Contingency Plans) y el plan y el concepto de operaciones necesarios para poder elaborar ya una orden de operaciones*».⁶²⁹

La Estrategia de Seguridad Nacional del Reino Unido, presentada al Parlamento en marzo de 2008, se basa en el informe elaborado por el centro de pensamiento británico DEMOS. Así la declaración de principios a aplicar al ESN y la parte donde se mencionan a los desafíos de seguridad están sacadas del informe. También hace referencia y pone como ejemplo a seguir la elaboración de la doctrina antiterrorista (CONTEST) propuesta también realizada en el informe de DEMOS. Por último, en la estrategia se define la creación de un Comité Parlamentario para supervisar la implantación y el desarrollo de la estrategia.⁶³⁰

La *National Security Strategy (NSS)* y la *Strategic Defence and Security Review (SDSR)* de 2010 juntas constituyen las decisiones estratégicas sobre defensa y seguridad. Ambas cubren tanto el ámbito interior como exterior. Mientras la NSS se centra en el contexto estratégico y los objetivos, la SDSR se centra en el modo para alcanzar los objetivos y los recursos a dedicar para ello.

⁶²⁷ *Ibidem*, p. 6.

⁶²⁸ ARTEAGA MARTÍN, F. y FOJÓN LAGO, E. (2007). *El planeamiento de la política de Defensa y Seguridad en España*. *Opus cit.* pp. 271 y 272.

⁶²⁹ *Ibidem*, p. 271.

⁶³⁰ INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (2010). «*El contexto de elaboración de la estrategia española de seguridad*». Madrid: IEEE. Documento de análisis del IEEE 02/2010.

La NSS tiene dos objetivos: primero, fortalecer el país haciéndolo más seguro, protegiendo la población, su economía, infraestructuras, territorio y modo de vida de los mayores riesgos que les puede afectar; segundo, contribuir a crear un mundo más estable, actuando para reducir la probabilidad de que los riesgos existentes les afecten directamente o a sus intereses en el exterior.

La NSS británica da gran importancia a los valores como principios en los que basar su estrategia. Como se indica en la ESN 2010 «*no podemos lograr la seguridad y la prosperidad a largo plazo si no aseguramos nuestros valores*».⁶³¹

Los valores que se recogen en la NSS de 2010 son:⁶³²

- Proteger a sus ciudadanos, promoviendo las libertades civiles y la defensa del Estado de derecho.
- Seguridad y libertad tienen que reforzarse. Ambos forman parte de su interés nacional.
- Para proteger la seguridad y la libertad de muchos, el Estado a veces tiene que inmiscuirse en las libertades de unos pocos: los que les amenazan. «*Tenemos que encontrar el equilibrio adecuado en hacer esto, actuando proporcionalmente, con el debido proceso y con una supervisión democrática adecuada*».
- Las agencias de seguridad e inteligencia juegan un papel vital en la protección de su país.
- La protección de su seguridad les obliga a trabajar con los países que no comparten sus valores y normas de la justicia penal.

También establece unos principios guía para elaborar la NSS que son:

- Valores: Derechos humanos, imperio de la ley, gobierno legítimo y responsable, libertad, justicia, tolerancia y oportunidades para todos.
- Objetivos y capacidades claras y realistas.
- La distinción entre política interior y exterior es inútil. La diferenciación entre poder «hard» y «soft» no está de acuerdo con las experiencias obtenidas en recientes experiencias posconflicto.
- Enfrentarse con los riesgos de forma prematura.
- Enfoque multilateral en el exterior. Acción colectiva a través de ONU, UE, y OTAN como método más efectivo para gestionar las amenazas.

⁶³¹ GOBIERNO BRITÁNICO (2010). *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*. *Opus cit.*, p. 23.

⁶³² *Ibidem*, p. 23.

- Capacidades flexibles, equilibradas y fuertes. Lo normal será actuar en coalición, sin embargo, es preciso mantener la capacidad de responder en solitario. Desarrollo de capacidades cívico-militares integradas.
- En el interior del país: enfoque integrado del gobierno y asociación más amplia con otras instituciones.
- Apoyo al fortalecimiento de capacidades y toma de decisiones de ONU, OTAN y UE.
- Invertir, aprender y mejorar para fortalecer la seguridad.

En un mundo globalizado, la rápida evolución de los riesgos ha provocado que la Estrategia de Seguridad Nacional británica establezca un método para su continua evaluación. La Estrategia de Seguridad Nacional británica contiene un anexo en el que establece una metodología⁶³³ para hacer una evaluación de los riesgos que van surgiendo, que se reflejan en el gráfico 7.2.

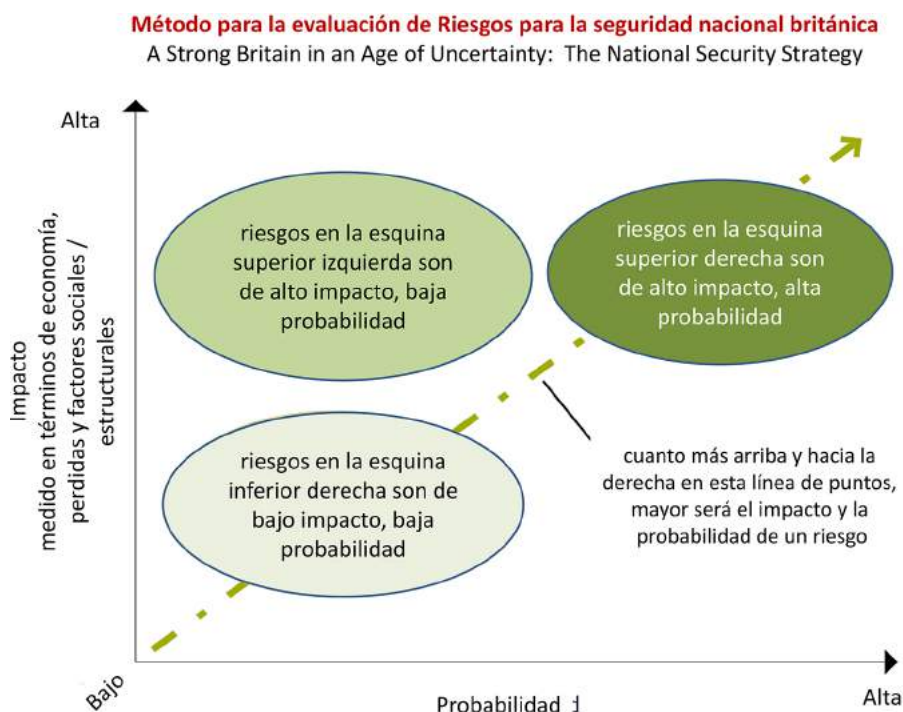


Gráfico 7-2

⁶³³ GOBIERNO BRITÁNICO (2010). *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*. Opus cit. p. 37.

Las conclusiones a las que llegamos tras analizar la NSS británica son que:

- El proceso de elaboración de la estrategia de seguridad nacional británica se basa en un enfoque integrado del Gobierno, que promueve la participación de otras instituciones.
- La Estrategia de Seguridad Nacional se complementa con la Revisión Estratégica de la Defensa británica.
- La elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional se basa en los valores que les son propios al Reino Unido.
- El Gobierno británico envía al Parlamento un informe anual sobre la Estrategia de Seguridad Nacional y elabora una nueva estrategia cada 5 años.

Proceso de elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional de Holanda

En marzo del año 2006, el ministro de Defensa anunció la creación de un grupo de trabajo del ministerio de Defensa y del ministerio del Interior y Relaciones del Reino, con la finalidad de elaborar una estrategia de seguridad nacional.⁶³⁴

La Estrategia de Seguridad Nacional de Países Bajos⁶³⁵ publicada en mayo de 2007, se complementó con un «método de trabajo», que indicaba las medidas a adoptar por cada departamento y administración para que, como fecha límite de 2009, se hubiera llevado a cabo todas las indicaciones y medidas que se establecen en dicha estrategia.⁶³⁶

Los Países Bajos requerían una estrategia de seguridad nacional para implantar un sistema de valoración de amenazas, riesgos, oportunidades y métodos de actuación por parte de las autoridades civiles y militares que permitieran a los líderes políticos desarrollar medidas para evitar o mitigar las consecuencias que pudiera tener sobre el país los nuevos riesgos y amenazas aparecidos tras el 11-S. Para ello, el primer paso en la evaluación de amenazas se realiza por un Comité de Dirección Interdepartamental de Seguridad, que identifica escenarios y los riesgos potenciales, que se plasman en un denominado «Diagrama de Riesgos», en el cual, en una representación de dos ejes (peligrosidad en vertical, y posibilidad en horizontal) se clasifican los principales riesgos y amenazas a

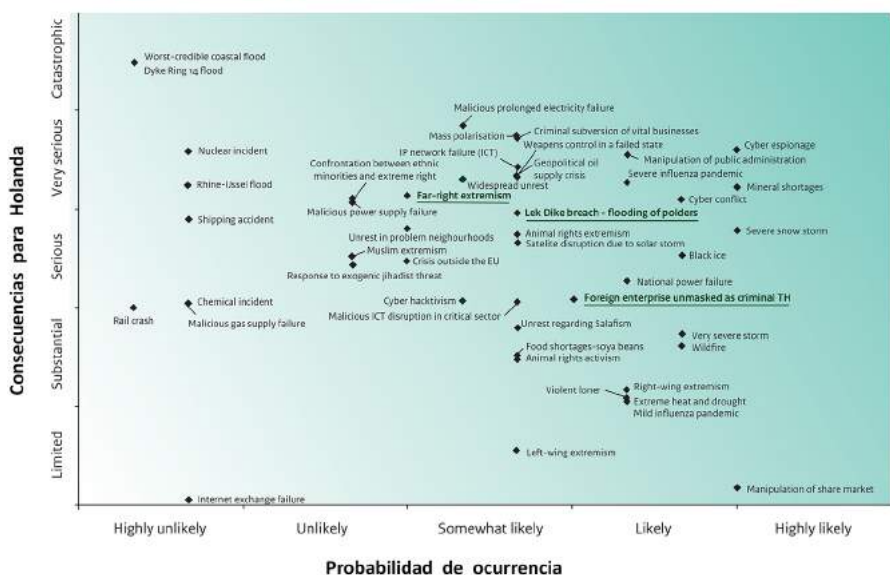
⁶³⁴ MINISTRO DE DEFENSA. Obtenido el 20 de agosto de 2010 en: <http://www.eerstekamer.nl/9324000/1/j9vvgh5ihkk7kof/vh94gacmielw/f=x.doc>.

⁶³⁵ INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS. «*El contexto de elaboración de la estrategia española de seguridad*», Documento de análisis del IEEE 02/2010.

⁶³⁶ NATIONAL COORDINATOR FOR SECURITY AND COUNTERTERRORISM. Obtenido el 2 de agosto de 2014 en: <http://english.nctv.nl/>.

los que se enfrentan. El resultado es una matriz como la que podemos ver en el gráfico 7.3.⁶³⁷

Valoración de riesgos nacionales de Holanda: Diagrama de riesgos



https://english.nctv.nl/Images/007328-nrb-6-engels-definitief_tcm92-571136.pdf

Gráfico 7-3

El Consejo de Ministros recibe el informe «*Strategic Foresight on National Security*» en base al cual decide la agenda a medio plazo, aproximadamente cada cinco años, para el diseño de las políticas correspondientes y de asignación de presupuestos que determina qué capacidades hay y cuáles se necesitan para afrontar las nuevas amenazas. El informe también se presenta al Parlamento y a la opinión pública.

A corto plazo, se elaboran dos documentos que llevan por título «*Threat Assessment in the Netherlands*», que se presentan al Consejo de Ministros en junio y septiembre y el informe de evaluación y priorización de los riesgos que se elabora anualmente con el nombre de «*Risk Assessment in the Netherlands*».⁶³⁸

⁶³⁷ THE NETWORK OF ANALYSTS FOR NATIONAL SECURITY (ANV) FOR THE NATIONAL STEERING COMMITTEE FOR NATIONAL SAFETY AND SECURITY (SNV). (2014) *National Risk Assessment 6*. La Haya: National Institute for Public Health and the Environment (RIVM). Obtenido el 13 de agosto de 2014 en: [file:///C:/Users/Miguel%20Angel/Downloads/007328-nrb-6-engels-definitief_tcm92-571136%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Miguel%20Angel/Downloads/007328-nrb-6-engels-definitief_tcm92-571136%20(2).pdf).

⁶³⁸ El 15-6-2012 se presentó el National Risk Assessment 2011, el 11-11-2013 se presentó el National Risk Assessment 2012 y el 10-11-2014 se presentó el National Risk Assessment 6.

Como vemos, la ESN holandesa se caracteriza por que su centro de gravedad es el estudio de los potenciales riesgos y amenazas a los que se enfrenta Holanda, para ello el primer paso fue la creación de un Comité de Dirección Interdepartamental de Seguridad (englobando a los diferentes responsables nacionales de las áreas de seguridad y protección civil). Dependiendo de la naturaleza de cada amenaza, el estudio sobre la misma es encargado al ministerio al que más próximo se encuentre, con apoyo del ministerio de Interior y Relaciones del Reino (este actúa como supervisor general y coordinador en todos los procesos, pero no como director de los mismos), además de diversas autoridades, tanto públicas como privadas, militares o civiles, competentes en la materia. Dependiendo de la naturaleza de cada amenaza, el estudio sobre la misma es dirigido por el ministerio al que más próximo se encuentre, con apoyo del ministerio de Interior y Relaciones del Reino, además de diversas autoridades civiles competentes en la materia.

Así pues, la Estrategia de Seguridad Nacional se basa en 5 puntos vitales.⁶³⁹

- Seguridad territorial: La defensa del territorio nacional y sus fronteras, ya sea por ocupaciones de gobiernos extranjeros o por ataques terroristas.
- Seguridad económica: Continuar potenciando la eficiencia de su economía y su puesto privilegiado en el comercio mundial estableciendo y manteniendo socios comerciales.
- Seguridad ecológica: Engloba tanto el cambio climático, como la capacidad de gestión de sus recursos naturales.
- Seguridad física: Ya sea por amenazas médicas (pandemias) o por accidentes industriales, también abarca la respuesta y recuperación frente a una rotura en sus diques de contención marítimos y una posterior inundación de su territorio.
- Estabilidad social y política: El mantenimiento de la sociedad, de su cohesión y de sus valores democráticos.

Estos cinco puntos no son excluyentes entre sí, sino que muchos de sus riesgos y consecuencias son comunes entre dos o más de los escenarios citados. Tal y como se indica en la Estrategia de Seguridad Nacional,⁶⁴⁰ la metodología de trabajo se estructura en tres fases:

1. *Análisis de amenazas y valoración de riesgos.*

Estableciendo tres tipos de escenarios (largo plazo, a partir de 5 años, medio plazo, hasta 5 años, y corto plazo hasta 6 meses), indica el tipo

⁶³⁹ Estrategia de Seguridad Nacional holandesa (2007). *Opus cit.*, pp. 54 y 55. Obtenido el 3 de agosto de 2010 en: <http://infosec.procon.bg/v23/Rademaker.pdf>.

⁶⁴⁰ Estrategia de Seguridad Nacional holandesa (2007). *Opus cit.* Obtenido el 1 de agosto de 2014 en:

<http://www.minbzk.nl/aspx/download.aspx?file=/contents/pages/88474/natveiligh.bwdef.pdf>.

de medidas a tomar para cada uno, estando la respuesta a las amenazas a corto plazo orientadas a la acción directa (policial, social, médica...), las de medio plazo a una actuación de política, y las de largo plazo en un análisis prospectivo estratégico

2. *Planificación estratégica.*

El gabinete adoptó como forma prospectiva de estudio y planteamiento, el método llamado «Planificación Basada en Capacidades». Indicando en la propia estrategia un pequeño trasfondo del mismo, este método se caracteriza por centrarse en qué medidas y elementos son necesarios para prevenir, en lo posible, los riesgos y amenazas.

3. *Seguimiento.*

Las instituciones públicas y privadas que se ven afectadas por estas medidas, han de lograr los objetivos y capacidades que les indiquen las autoridades lo antes posible para estar adecuadamente preparados.

Como conclusión en el análisis de la estrategia holandesa podemos decir que:

- La metodología de trabajo para elaborar la estrategia holandesa se basa en el análisis de amenazas y valoración de riesgos para tres tipos de escenarios: largo plazo (a partir de 5 años), medio plazo (hasta 5 años) y corto plazo (hasta 6 meses).
- La elaboración de la estrategia de seguridad nacional se basa en el análisis de cinco tipos de seguridad: territorial, ecológica, física, económica, y de estabilidad social y política.

Elaboración de la fallida Estrategia de Seguridad Nacional de Chile

Aunque Chile no ha llegado a implantar una estrategia de seguridad nacional, sí ha llevado a cabo un proceso de elaboración de la misma que finalmente no vio la luz en su Parlamento, pero consideramos que es interesante realizar un análisis del proceso seguido y ver cuál es la causa por la que finalmente no llegó a implantarse.

Durante la dictadura, la política de Defensa era llevada personalmente por el presidente en detrimento del ministro de Defensa.⁶⁴¹ Recuperada la

⁶⁴¹ AVENDAÑO ROJAS, A., LABORIE IGLESIAS, M. Y BERENGUER HERNÁNDEZ, F. (2013). *Las estrategias de seguridad nacional de Chile y España. Un análisis comparativo*. Santiago de Chile: Cuaderno de Trabajo N.º 15/2013 ANEPE, pp. 25 y 26. Obtenido el 22 de enero de 2014 en: <http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/Cuaderno-de-Trabajo-N%C2%BA-12-2013.pdf>.

democracia, el ministerio retomó su protagonismo y se inició un debate nacional, universitario e institucional sobre el papel y las responsabilidades del ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas. Lo primero que se hizo fue pasar de un servicio militar obligatorio a uno profesional, que actualmente está evolucionando y es mixto. Lo segundo fue establecer como forma de financiación de las FAS el sistema de asignarles el 10% de las ventas de cobre. La financiación procedente del cobre es exclusivamente para adquisición de sistemas de armas. Esta financiación tenía un mínimo garantizado pero no había límite superior.

Chile ha ido elaborando libros de la defensa nacional en los años 2002, 2007 y 2010 que eran una declaración de principios pero no eran una estrategia. En 2013, el Gobierno cambia la ley del cobre por una asignación a 12 años revisable cada 4 años (cada legislatura), pero no de forma anual. Este procedimiento ha permitido la renovación total de los sistemas de armas. La nueva ley establece que la ley del cobre financiará las capacidades que se definan a la Estrategia de Seguridad Nacional.

Chile ha ido evolucionando de la aplicación del concepto de defensa nacional al de seguridad nacional, que le ha llevado a abordar la elaboración de una «Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa» (ENSYD), en la que aparece el concepto denominado «Seguridad Ampliada», que reconoce que «...las amenazas actuales a la seguridad de las naciones son de diversa naturaleza y, en su mayoría, de carácter transnacional... Este concepto corresponde a una visión nacional de la seguridad que involucra a distintos actores públicos, pero cuyas responsabilidades específicas están claramente definidas por la Constitución Política de la República y las leyes vigentes».⁶⁴²

Chile siempre ha sido un país avanzado en organización de defensa, ya que desde 1900 dispone de un ministerio de Defensa y en 2010 creó un Estado Mayor Conjunto en el que el JEMAD tiene el mando de las operaciones en el exterior.

Durante 2011 y 2012 se trató de elaborar una «Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa» (ENSYD) chilena impulsada desde el ministerio de Defensa lo que creo malestar en el ministerio de Asuntos Exteriores, pero finalmente fue la Subsecretaría de Defensa la que elaboró el texto inicial para pasar después a Presidencia quien la modificó. En agosto de 2012, el presidente Sebastián Piñera la presentó a consulta al Senado.⁶⁴³ Esta forma de gestación de la estrategia hizo que finalmente no llegara a ser aprobada.

⁶⁴² Consulta de S. E el presidente de la República, Sebastián Piñera Echeñique, al Honorable Senado de la República, sobre la «Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa» 2012-2024. Santiago, 9 de agosto de 2012., p. 12. Obtenido el 2 de septiembre de 2014 en: <http://www.aainteligencia.cl/wp-content/uploads/2012/08/ENSYD-2.0.pdf>.

⁶⁴³ *Ibidem*, p. 1.

Chile⁶⁴⁴ dispone de un Comité Interministerial de Seguridad a quien corresponde la coordinación y gestión en seguridad y defensa. Se trata de un órgano, presidido por el presidente de la República, del que forman parte los ministros de Interior y Seguridad Pública, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Hacienda, Energía, Transporte y Telecomunicaciones, y Obras Públicas; sin perjuicio de que el presidente pueda convocar a otras autoridades cuando lo estime conveniente. Este debería haber sido el organismo encargado de impulsar y liderar la elaboración de la ENSYD.

La estrategia no preveía crear una ley de Seguridad Nacional donde se asigne una estructura y responsabilidades. Su estructura era semejante a la española. En el primer borrador se contemplaba la figura de un consejero de Seguridad Nacional, pero en el segundo borrador fue sustituido por un consejo o comité interministerial.

El borrador de la estrategia solo contemplaba amenazas, a diferencia de la estrategia de seguridad nacional española que contempla riesgos y amenazas. La visión del mundo de Chile y España es muy similar. La evolución de un sistema autoritario a otro democrático y su repercusión en el ámbito de Defensa han sido muy similares con desfases en el tiempo. La integración en organizaciones internacionales de seguridad es muy similar, pero mucho más desarrolladas las europeas como son la UE y la OTAN.

Los conceptos de seguridad: visión holística con empleo de todos los instrumentos disponibles, visión integrada. La seguridad interior y exterior es difícilmente compartimentable y en Chile se establecen limitaciones al uso de las FAS en la seguridad interior. Esta situación se produjo en España y está siendo superada (caso UME). Las FAS chilenas, por ley, no pueden actuar en territorio nacional, por ejemplo en caso de terremoto, excepto en caso de excepción. Actualmente hay un debate para que las FAS puedan intervenir en casos de emergencias.

A diferencia de España, Chile se encuentra en un entorno estratégico estable aunque tiene conflictos fronterizos con Perú y Bolivia que han sido remitidos al Tribunal de la Haya. En Chile hay recursos para capacidades y dispone de un gran consenso en política de Defensa, lo que hace que haya habido una gran continuidad por los presidentes Lagos, Bachelet y Piñeras.

El planteamiento español es distinto, fruto de la diferente valoración de los riesgos y amenazas y sobre todo de las diferencias de las regiones geopolíticas donde se encuentran ambos países.

Es necesario realizar una valoración de las regiones geopolíticas y como su estabilidad e inestabilidad pueden afectar los intereses nacionales.

⁶⁴⁴ AVENDAÑO ROJAS, A., LABORIE IGLESIAS, M. Y BERENGUER HERNÁNDEZ, F., *Las estrategias de seguridad nacional de Chile y España. Un análisis comparativo*. *Opus cit.*, p. 32.

Cuando se trata de elaborar una primera Estrategia de Seguridad Nacional es necesario establecer una definición del concepto de seguridad nacional que clarifique y delimite el campo de actuación.

Es importante que la iniciativa y el impulso de la elaboración de la estrategia de seguridad nacional se lleven a cabo al más alto nivel y no a iniciativa de un ministerio (segundo nivel estratégico).

Método aplicado para la elaboración de la Estrategia Española de Seguridad 2011 y posteriormente para la Estrategia de Seguridad Nacional de España 2013

Antecedentes

Con el ingreso de España en la OTAN, el ministerio de Defensa comenzó a desarrollar el ciclo de planeamiento que conducía al Plan Estratégico Conjunto y cuya finalidad era establecer el objetivo de fuerza a medio plazo, que determinaba las necesidades de recursos humanos, materiales y organizativos. Así como establecer los planes estratégicos que pudieran necesitarse en cada caso.

A finales de la década de los noventa el ministerio de Defensa del Gobierno Aznar elaboró un Libro Blanco de la Defensa.⁶⁴⁵ Poco después se iniciaron los estudios para elaborar la Revisión Estratégica de la Defensa (RED), para lo que se comenzaron a analizar los procesos seguidos en otros países de nuestro entorno como EE. UU., Francia, Alemania o Gran Bretaña, cuyo método sirvió en gran parte de guía para elaborar la RED. La Secretaría General de Política de Defensa (SEGENPOL) fue la encargada de liderar el proceso de elaboración de la RED, para lo que organizó tres seminarios en el Centro Superior de la Defensa Nacional (CESEDEN). El primero, celebrado en octubre de 2001, fue de carácter internacional y sirvió para escuchar las experiencias de británicos, belgas, noruegos y estadounidenses en la elaboración de sus respectivas estrategias de Defensa. El segundo seminario que tuvo lugar en enero de 2002, tenía como objetivo dar a conocer a diferentes instituciones y expertos de la sociedad civil el enfoque que se estaba dando a la revisión estratégica de la Defensa, a vez que se solicitaba la opinión de expertos mediante un cuestionario de 10 preguntas. Finalmente, el tercer seminario⁶⁴⁶ que tuvo lugar en julio

⁶⁴⁵ MINISTERIO DE DEFENSA DE ESPAÑA (2000). *Libro Blanco de la Defensa 2000*. Madrid: Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa.

⁶⁴⁶ SECRETARÍA GENERAL DE POLÍTICA DE LA DEFENSA (2002). *Revisión Estratégica de la Defensa. III Seminario* Madrid: Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa. Centro de Publicaciones.

de 2002, se dedicó a analizar los recursos humanos en las Fuerzas Armadas, capacidades militares y sistemas de armas.

El 18 de diciembre de 2002, el ministro de Defensa, Federico Trillo, compareció ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados para presentar la Revisión Estratégica de la Defensa⁶⁴⁷. En febrero de 2003, y tras obtener el consenso de los principales partidos políticos, fue aprobada por el Gobierno la Revisión Estratégica de la Defensa.⁶⁴⁸ Al margen de ese consenso se publicaron seis documentos anejos dedicados a:

- E. Intereses Nacionales de seguridad.
- F. Riesgos y escenarios para la seguridad y defensa.
- G. Misiones y cometidos de las Fuerzas Armadas.
- H. Capacidades de las Fuerzas Armadas.
- I. Recursos Humanos de la Defensa.
- J. Recursos materiales de la Defensa.

Pocos meses después se hacía pública la Estrategia Militar Española,⁶⁴⁹ titulada «Nuevos retos, nuevas respuestas».

Realmente la necesidad de disponer de una Estrategia de Seguridad Nacional empezó a fraguar a raíz de los atentados terroristas del 11-S, que pusieron de manifiesto la falta de adecuación de las estrategias de Defensa para hacer frente a amenazas como el terrorismo internacional. A partir de ese momento comienzan las reflexiones en los centros de pensamiento y en los organismos responsables sobre la necesidad de buscar estrategias capaces de hacer frente a las amenazas asimétricas. Uno de esos centros fue la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas en el CESEDEN y más concretamente su Departamento de Estrategia y Relaciones Internacionales.⁶⁵⁰

⁶⁴⁷ SECRETARÍA GENERAL DE POLÍTICA DE LA DEFENSA (2002). *Revisión Estratégica de la Defensa. Comparecencia del Ministro de Defensa Federico Trillo-Figueroa ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados*. Madrid: Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa. Centro de Publicaciones.

⁶⁴⁸ MINISTERIO DE DEFENSA DE ESPAÑA (2003). *Revisión Estratégica de la Defensa*. Madrid: Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa. Centro de Publicaciones.

⁶⁴⁹ JEFE DEL ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA (2003). *Nuevos retos. Nuevas respuestas. Estrategia Militar Española*. Madrid: Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa.

El doctorando formó parte de la comisión de oficiales encargados de elaborar el borrador de la Estrategia Militar Española que sería aprobada en junio de 2003.

⁶⁵⁰ El autor que era profesor en Departamento de Estrategia y Relaciones Internacionales de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS) en el CESEDEN, desde 1999 hasta 2002, y desde 2002 hasta 2008 fue el jefe de dicho departamento. El autor en 2002 tomó conciencia de la necesidad de dotarse de una estrategia de seguridad nacional y enseñar la metodología para elaborarla a sus alumnos, por lo que orientó su investigación hacia este propósito.

La Estrategia Militar Española 2003 (ESME) establece, aunque de forma no vinculante que:

*«La transformación sufrida en los últimos años por el concepto de seguridad trasciende ampliamente a la simple defensa de los espacios de soberanía. Este concepto abarca básicamente la defensa de la Nación, la seguridad de los ciudadanos y la estabilidad del orden internacional. La consecuencia natural es la dificultad de establecer separaciones taxativas entre seguridad interior y exterior, dado que ambas forman en realidad un todo continuo. Para las Fuerzas Armadas, sobre todo de los países occidentales, ello se ha traducido en que ya no se limitan a la defensa de sus territorios, sino al mantenimiento de áreas de estabilidad que eviten que las consecuencias de los conflictos exteriores lleguen hasta sus fronteras. Al mismo tiempo, se han visto implicadas de una manera creciente en misiones de seguridad interior y de protección frente a catástrofes naturales en colaboración con otros organismos del Estado con el fin de asegurar el bienestar del país en general, y el normal funcionamiento de las instituciones».*⁶⁵¹

La experiencia de elaboración de la RED sirvió para que no pocos departamentos de la administración española fueran tomando conciencia de la importancia de disponer de estrategias a corto, medio y largo plazo para desarrollar las políticas sectoriales acordes con las necesidades de cada ministerio.

El secretario general de Política de Defensa al referirse en un artículo a la Directiva de Defensa Nacional 2004 ya adelantaba la necesidad de una nueva política de seguridad:

*«Los nuevos retos requieren soluciones imaginativas, planteamientos innovadores y cambios de mentalidad en la política de Seguridad, concepto más amplio que el de política de defensa, objeto de la Directiva de Defensa Nacional. (...) No es una directiva de Seguridad, si bien, evidentemente, la Defensa es una parte importante de la seguridad de una nación. Por eso, aunque la lucha contra el terrorismo es un problema esencial de la seguridad, los medios militares no desempeñan el papel protagonista aunque colaboren en ella».*⁶⁵²

⁶⁵¹ JEFE DEL ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA (2003). *Opus cit.*, p. 9.

⁶⁵² TORRENTE SÁNCHEZ, Francisco (2004, 30 de diciembre). *Política de Defensa: Una nueva etapa*. Madrid: Diario El País.

Según establece la Estrategia Militar Española, el modelo estratégico español teórico se encuadra dentro de una pirámide estratégica en tres niveles:

- Un primer nivel, el de la «Estrategia Nacional de Seguridad», a nivel interdepartamental, en el que las autoridades políticas nacionales establecen la forma de alcanzar los «Objetivos Nacionales» y definen los «Objetivos de Seguridad y Defensa».
- Un segundo nivel, el de la «Estrategia de Defensa», en el que el ministro de Defensa establece la forma de alcanzar los «Objetivos de Seguridad y Defensa», definidos en el nivel anterior y se fijan los «Objetivos de la Defensa». Este nivel se corresponde con la Revisión Estratégica de la Defensa (RED) del año 2003.
- Un tercer nivel propiamente militar, de responsabilidad del JEMAD, en el que se establece la forma en que las Fuerzas Armadas alcanzan los objetivos de Defensa y se definen los «Objetivos Estratégicos Militares», que corresponde al ESME.



Modelo estratégico español actual. Fuente: Estrategia Militar Española 2003.⁶⁵³

Gráfico 7.4.

Así, la estrategia de seguridad nacional intenta garantizar los intereses nacionales de seguridad, y define los objetivos de seguridad y defensa, la estrategia

⁶⁵³ JEFE DEL ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA (2003). *Opus cit.*, p. 13.

de defensa intenta alcanzar los objetivos de seguridad y defensa y define los objetivos de la defensa. El ESME, a su vez, trata de alcanzar los objetivos que le marca la estrategia de defensa nacional y define los objetivos estratégicos militares. No todos los objetivos definidos en cada nivel deben ser alcanzados por el siguiente, pudiendo ser alcanzados dentro del mismo nivel.



Flujo de los objetivos estratégicos. Fuente: Estrategia Militar Española 2003.⁶⁵⁴
Gráfico 7.5.

La principal debilidad del modelo es el origen del mismo. En lugar de ser un modelo impulsado desde la cúpula del sistema hacia la base, el modelo nace desde el estamento militar con vocación de llegar a otros ámbitos de la administración.

Los problemas se desplazan de la defensa a la seguridad, las políticas de defensa van perdiendo su visión omnicompreensiva y concentrándose en el ámbito militar sin que surja todavía una política de seguridad que se ocupe de los aspectos no militares de la misma.⁶⁵⁵

⁶⁵⁴ *Ibidem*, p. 14.

⁶⁵⁵ ARTEAGA Félix (2005). *La Directiva de Defensa Nacional 1/2004* Madrid: Real Instituto Elcano ARI núm. 29/2005. 21.02.2005. «(...)», se verá que la política afectada por el “nuevo” escenario no se corresponde con la política de defensa que viene a desarrollar, sino con la política de seguridad de la que sólo puede desarrollar sus aspectos militares, una afirmación con la que no se puede

En todo el proceso es necesario el liderazgo desde Presidencia del Gobierno, y la concepción de la seguridad y defensa como un proceso interdepartamental en el que tendrán que intervenir otros ministerios distintos al de Defensa a la hora de diseñar una estrategia global de seguridad y defensa.⁶⁵⁶

La decisión de elaborar una estrategia que alineara toda la política de seguridad nacional la anunció, en abril de 2008, José Luis Rodríguez Zapatero⁶⁵⁷ durante su discurso de investidura como presidente de Gobierno de su segunda legislatura, indicando que la Estrategia Nacional de Seguridad debería:

«En esta línea de mejora de nuestra seguridad el Gobierno propondrá una Estrategia Nacional de Seguridad, que remitiremos a esta Cámara, para definir objetivos, señalar prioridades, cuantificar dotaciones, asegurar colaboración y planificar los esfuerzos organizativos y presupuestarios».

Posteriormente, la Directiva de Defensa Nacional⁶⁵⁸ (DDN-2008), recogía la necesidad de elaborar una Estrategia de Seguridad Nacional. Félix Arteaga⁶⁵⁹ dice que:

«El Presidente del Gobierno se comprometió formalmente a elaborarla (ESN) cuando aprobó la Directiva de Defensa Nacional de 2008 en la que se comprometió a enmarcar esa Directiva dentro de una futura Estrategia de Seguridad Nacional donde se integraran las diversas estrategias sectoriales de seguridad, asegurando así su coherencia y coordinación y sustituyendo la colaboración interministerial por un enfoque más amplio e integral».

estar más de acuerdo y que, en nuestra opinión, confirma la tendencia apuntada. La contradicción no es achacable, en absoluto, a la nueva Directiva porque todas las anteriores van renunciando progresivamente a la coordinación integral de la seguridad».

⁶⁵⁶ BARDAJÍ, Rafael y COSIDÓ, Ignacio (2003). *Una estrategia de seguridad nacional española para un mundo turbulento*. Madrid: Análisis núm. 42/2003. GEES.

⁶⁵⁷ RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis (2008). *Discurso de Investidura de su segunda legislatura pronunciado en el Congreso el 7 de abril de 2008*. Obtenido el 9 de enero de 2009 en: <http://www.lamoncloa.gob.es/Presidente/Intervenciones/Sesionesparlamento/prsp20080408.htm>.

⁶⁵⁸ RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis (2008). *Directiva de Defensa Nacional 11/2008*, diciembre 2008.

⁶⁵⁹ ARTEAGA, Félix (2011). *Sobre la Estrategia Española de Seguridad*. Madrid: Notas de actualidad. Q&A del Real Instituto Elcano, 27/06/2011.

Obtenido el 27 de febrero de 2013 en:
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/artega_estrategia_espanola_seguridad.

Proceso seguido en la elaboración de la Estrategia Española de Seguridad 2011

En diciembre de 2009, el presidente de Gobierno le encargó a Javier Solana la misión de coordinar y liderar la elaboración de la primera Estrategia de Seguridad Nacional Española. Para ello se creó una Comisión a alto nivel, con representantes de los ministerios de Asuntos Exteriores, Defensa, Interior, Economía, Presidencia y del Centro Nacional de Inteligencia, que se reunió tres veces. También se creó un grupo de trabajo, con reuniones semanales y tres seminarios con participación de expertos nacionales e internacionales, orientados a promover y consensuar una nueva cultura de seguridad.

El documento fue presentado al Consejo de Defensa Nacional el 30 de mayo de 2011 y aprobado por el Consejo de Ministros el 22 de junio con el nombre de «Estrategia Española de Seguridad». Su peculiar nombre delata la mano de Javier Solana y su idea de que se trata de una estrategia nacional pero también muy europea. Recordemos que la UE dispone de una Estrategia Europea de Seguridad.⁶⁶⁰ España se unía así al reducido grupo de países que disponen de una Estrategia de Seguridad Nacional.

Félix Arteaga nos explica que:⁶⁶¹

«La estrategia tiene una estructura similar a las de otros países. Analiza la seguridad de España en el mundo, las amenazas y riesgos (conflictos armados, terrorismo, crimen organizado, inseguridad financiera y económica, vulnerabilidad energética, proliferación, ciberamenazas, flujos migratorios no controlados, emergencias y catástrofes, infraestructuras, suministros y servicios críticos), los factores que potencian los anteriores (globalización, desequilibrio demográfico, pobreza y desigualdad, cambio climático, peligros tecnológicos e ideologías radicales y no democráticas), los principios básicos (enfoque integral, coordinación entre administraciones y sociedad, eficiencia en el uso de recursos, anticipación y prevención a los riesgos, resistencia y recuperación ante sus efectos, interdependencia responsables con socios y aliados) y los instrumentos y líneas estratégicas de respuesta».

Y adelanta una de las claves de toda estrategia de seguridad nacional cuando aparece por primera vez en un Estado y es la necesidad de crear⁶⁶² «una nueva

⁶⁶⁰ CONSEJO EUROPEO (2003). *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas: aprobado el 12 de diciembre de 2003.

⁶⁶¹ *Ibidem.* p. 2.

⁶⁶² *Ibidem.*

estructura de gestión de la seguridad nacional que acerca al Presidente del Gobierno, creando un Consejo de Seguridad y elementos de apoyo para darle mayor capacidad de liderazgo sobre las distintas administraciones y un Foro Social para potenciar la participación de la sociedad civil (...) La Estrategia pone en marcha un cambio de modelo de seguridad en el que la responsabilidad de las decisiones importantes para la seguridad nacional se concentra en el Presidente del Gobierno; en el que se va a pasar de un modelo de gestión basado en la coordinación interministerial a otro basado en la integración supra-ministerial; y con el que se pretende pasar de reaccionar ante los problemas a anticiparse a ellos y de improvisar las respuestas a planificarlas».

En el caso de España, a la dificultad de formalizar una estrategia de seguridad nacional que favorezca una respuesta integral frente a los nuevos riesgos y amenazas de carácter multifacético, se suma la necesidad de coordinación entre administraciones territoriales en los casos de catástrofes y emergencias, debido a la transferencia de competencias a las administraciones autonómicas. Buena prueba de ello son las palabras del presidente Rodríguez Zapatero que en ya citado discurso de investidura de 2008⁶⁶³ dijo:

«Nuestro proyecto de seguridad se extiende también a la protección frente a las catástrofes naturales y el cambio climático. Vamos a impulsar una nueva Ley de Protección Civil que canalice la solidaridad entre las distintas Administraciones y la acción efectiva y ágil, con todos los medios disponibles, ante emergencias. La Unidad Militar de Emergencias se desplegará por completo y se integrará en el sistema global de protección civil. En la España que quiero, Señorías, no hay lugar para las disputas ni disquisiciones por competencias en medio de una emergencia».

Para explicar el proceso seguido en la elaboración de la Estrategia Española de Seguridad, el autor se entrevistó con Andrés Ortega Klein,⁶⁶⁴ que como director general del Departamento de Análisis y Estudios en Gabinete de la Presidencia del Gobierno, coordinó el grupo de trabajo de Presidencia de Gobierno encargado de la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional. Todo lo que se expone a continuación es fruto de esa entrevista.⁶⁶⁵

⁶⁶³ RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis (2008). *Discurso de Investidura de su segunda legislatura pronunciado en el Congreso el 7 de abril de 2008*. *Opus cit.*

⁶⁶⁴ Andrés Ortega Klein fue nombrado director del Departamento de Análisis y Estudios del Gabinete del presidente del Gobierno el 25 de abril de 2008.

⁶⁶⁵ La entrevista con Andrés Ortega tuvo lugar el 5 de marzo de 2013 en el Instituto Español de Estudios Estratégicos.

En el citado grupo de trabajo participó también la Dirección General de Relaciones Internacionales del Gabinete dirigida por la diplomática Milagros Hernando. Con este grupo participaría el general de Ejército Félix Sanz Roldán que tras su cese como JEMAD en julio de 2008, fue designado alto representante para la Presidencia Española de la UE, con dependencia directa del presidente del Gobierno, hasta su nombramiento como secretario de Estado al frente del Centro Nacional de Inteligencia (CNI), el 2 de julio de 2009.

En diciembre de 2009, el presidente del Gobierno español encargó a Javier Solana Madariaga la dirección de la elaboración de la nueva Estrategia de Seguridad Nacional. Se trataba de un trabajo no institucional, no remunerado, y dependiente directamente del presidente, tal y como cuenta el CIDOB en su biografía.⁶⁶⁶

Javier Solana organizó una estructura básica para elaborar la estrategia de seguridad nacional que básicamente consistió en:

- *Grupo de trabajo*: coordinado por Andrés Ortega en el que se integraron de forma permanente, representantes de los ministerios más implicados: Defensa, Interior, Exteriores, Economía y el CNI. El nivel de los representantes era de director o subdirector general y en algún caso de asesores o consejeros equivalentes al nivel 30 de la Administración. Cuando se consideró necesario por los temas tratados, el grupo se incrementó con representantes de otros ministerios como Fomento, Industria o Agricultura. Con frecuencia las reuniones periódicas de este grupo fueron presididas por Javier Solana o en su ausencia por Andrés Ortega.
- *Grupo de redacción*: Se creó un pequeño grupo de redacción de dos o tres personas según el momento destinadas en el Gabinete de la Presidencia (Presidencia de Gobierno).
- *Comisión de secretarios de Estado*: La labor del Grupo de Trabajo fue supervisada por una Comisión de los secretarios de Estado implicados en la seguridad del Estado y del Centro Nacional de Inteligencia (CNI). La comisión se reunió dos o tres veces a lo largo de todo el tiempo que duró el proceso, que fue aproximadamente todo el año 2010. El trabajo de la comisión fue más formal que de contenido, ya que los textos habían sido consensuados previamente, mediante un proceso de mejora continua basado en la circulación de los textos entre los ministerios afectados, para recabar su opinión y propuestas y mediante reuniones del grupo de trabajo.

⁶⁶⁶ CIDOB CENTRO INTERNACIONAL DE DOCUMENTACIÓN DE BARCELONA. Biografías de Javier Solana Madariaga. Obtenido el 1 de julio de 2014 en: http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/europa/espana/javier_solana_madariaga.

Tras las primeras reuniones del Grupo de trabajo, se detectó la necesidad de crear una cultura de seguridad que unificara conceptos entre los propios miembros del grupo, ya que cada uno tenía su particular óptica sobre la seguridad. Por otro lado, se detectó un cierto grado de confusión en la delimitación de niveles de decisión, mezclando aspectos de la estrategia de seguridad nacional con los propios de las estrategias de cada departamento o ministerio.

La elaboración de los primeros borradores del texto de los cuatro primeros capítulos, se realizaron siguiendo dos procedimientos:

- Algunas partes del texto fueron elaboradas por el grupo de redacción de Presidencia de Gobierno siguiendo los criterios y las indicaciones del Grupo de Trabajo.
- Otras partes fueron textos encargados al ministerio más afectado por el tema a desarrollar.

En todo caso estos textos se circulaban entre los miembros del grupo de trabajo para posteriormente someterlos a discusión en las reuniones para una nueva depuración y reelaboración. Durante las diferentes circulaciones de textos, fueron frecuentes los choques de intereses entre ministerios, por considerar que se invadía sus competencias.

Los cuatro primeros capítulos dedicados a:

- Capítulo 1: Una estrategia necesaria. En el que se establecen los conceptos básicos en los que se basa la política de seguridad.
- Capítulo 2: La seguridad de España en el mundo.
- Capítulo 3: Los potenciadores de riesgo.
- Capítulo 4: Amenazas, riesgos y respuestas.

Se realizaron siguiendo, básicamente, un procedimiento basado en lograr el consenso interministerial. Sin embargo el capítulo 5, dedicado al diseño de un modelo institucional integrado, se consideró que debía ser una decisión política del presidente del Gobierno.

A pesar de que la mayor parte de los países que han elaborado un documento de estas características lo han denominado «Estrategia de Seguridad Nacional», en el caso español, el documento final se denominó «*Estrategia Española de Seguridad*» (EES) a propuesta de Javier Solana, siguiendo así la forma de denominación de la «*Estrategia Europea de Seguridad*».

Como complemento de este procedimiento de elaboración de la estrategia de seguridad nacional, se consideró la conveniencia de escuchar la opinión de la sociedad civil y de los expertos.

Parece conveniente detenerse en la estructura de los seminarios organizados para contribuir a la elaboración de la Estrategia Española de Seguridad, porque los temas que trataron y la estructura de los mismos aportan una idea clara de los temas que preocupaban a la hora de elaborar la estrategia. Se encargó la realización de tres seminarios a centros de pensamiento españoles de prestigio. Los seminarios fueron los siguientes:

El primer seminario sobre «*El contexto estratégico de la EES*» fue organizado por el Instituto Español de Estudios Estratégicos con la colaboración de la Fundación Alternativas. El seminario se celebró a puerta cerrada con asistencia de expertos nacionales e internacionales expresamente invitados al seminario.⁶⁶⁷

Básicamente el seminario trato de abordar los apartados más importantes de la estrategia:

- Lecciones aprendidas de otras estrategias. Cómo se desarrollaron. Problemas identificados. Conclusiones fundamentales.
Moderado por Miguel Ángel Ballesteros Martín. Participaron por Francia: François Heisbourg (Miembro de la comisión sobre el Libro Blanco de la defensa y seguridad nacional), por el Reino Unido: Charlie Edwards (*Head of Strategy de la Office for Security and Counter-Terrorism*) y por España, Félix Arteaga Martín. (Analista del RIE).
- El encaje de la Estrategia Española de Seguridad en el marco europeo e internacional.
Moderado por Santos Castro, director general de Relaciones Institucionales de la Defensa, participaron Helga María Schmid (directora de la Unidad Política del Alto Representante del Consejo Europeo), Fernando Perpiñá-Robert (representante español en el grupo de sabios encargado de la elaboración del nuevo Concepto Estratégico de la OTAN) y Martín Ortega Carcelén (exanalista del EU ISS).
- El contexto geopolítico español: intereses, riesgos y amenazas. Moderado por Nicolás Sartorius participaron: Enrique de Ayala (analista de la Fundación Alternativas), Josep Piqué (exministro de Industria, Asuntos Exteriores y, Ciencia y Tecnología) y Carlos Westendorp (exministro de Asuntos Exteriores).
- Cerró el seminario el secretario de Estado del CNI, Félix Sanz con una conferencia sobre «Riesgos y Amenazas a los Intereses Nacionales».

⁶⁶⁷ El seminario se celebró el 3 de mayo de 2010, en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) en Madrid y fue presidido por Javier Solana, por el general director del IEEE, Miguel Ángel Ballesteros Martín (doctorando) y por el vicepresidente Ejecutivo de la Fundación Alternativas, Nicolás Sartorius.

El segundo seminario, organizado por el Real Instituto Elcano⁶⁶⁸ se dedicó a «*Estrategia Española de Seguridad (EES): aspectos económicos, energéticos, industriales y de ciber seguridad*», y contó con la participación de expertos en dichos temas del ámbito empresarial y de otros centros de pensamiento.

El tercer seminario fue organizado por el Centro de estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (CIDOB) y trató sobre «*La nueva Estrategia Española de Seguridad (EES): El entorno cambiante de la seguridad*».⁶⁶⁹ Este seminario abordó los siguientes temas:⁶⁷⁰

- La primera sesión, moderada por Gabriel Elorriaga y con Martin Shaw, Shlomo Ben Ami y Aitor Zabalgogezkoa como ponentes, versó sobre los conflictos del presente y del futuro, poniendo el acento en aquellos en los que España se puede ver inmersa.
- La segunda sesión, moderada por Narcís Serra, se centró en el terrorismo y el crimen organizado, consideradas ambas como amenazas clave para España. Jörg Monar, Loretta Napoleoni y Javier Jordán constataron que el posicionamiento geográfico de España, por su proximidad con Noroeste de África, convierte al país en un nudo estratégico de comunicaciones en cuanto a transporte de la droga y puerta de entrada a Europa.
- La última sesión, moderada por Josep Antoni Duran i Lleida, puso el énfasis en las capacidades de las que España debe dotarse para intervenir en su entorno y mejorar la seguridad. Sus ponentes, Catherine Bishop, Jesús A. Núñez Villaverde y el vicealmirante Juan Francisco Martínez Núñez, se cuestionaron si España está preparada para los desafíos del siglo XXI.

Los retrasos acumulados en la aprobación de la Estrategia Española de Seguridad y el adelanto de las elecciones generales fue la causa de que el documento se aprobara al final de la legislatura, sin posibilidad de desarrollo por el Gobierno que la aprobó. A este problema hay que añadir que en su elaboración no se dio participación a los partidos de la oposición, por lo que el necesario consenso debía ser obtenido en su trámite parlamentario.

⁶⁶⁸ El segundo seminario organizado por el Real Instituto Elcano en el Museo del Ferrocarril de Madrid se celebró el 28 de junio de 2010.

⁶⁶⁹ El tercer seminario organizado por el CIDOB en la sala Maragall de Barcelona el 4 de octubre de 2010.

⁶⁷⁰ CIDOB una referencia a este seminario puede encontrarse en: Obtenido el 5 de marzo de 2013 en:

http://www.cidob.org/es/noticias/seguridad_y_politica_mundial/cidob_colabora_en_la_elaboracion_de_la_estrategia_espanola_de_seguridad_ees.

La Estrategia Española de Seguridad Nacional fue aprobada por Real Decreto de Consejo de Ministros el 24 de junio de 2011 y remitida a las Cortes Generales. Pocos meses después, el 20 de noviembre se celebrarían elecciones generales.

A la oposición se le envió el documento ya en su última fase y con poca capacidad de reacción teniendo en cuenta que se encontraban a final de legislatura por lo que la oposición sin oponerse al documento y reconociendo el respeto que les merecía el que Javier Solana hubiera estado al frente del equipo que lo elaboró optó por no dar su apoyo al documento y esperar a una nueva legislatura para retomar el tema.

Un documento de estas características que nace con un horizonte de aplicación de 10 años requiere consenso político, aunque se prevea su revisión cada 5 años. Por otro lado se trata de políticas de Estado, que no son fáciles de cambiar sin que se produzca un grave quebranto del sistema de seguridad y de las relaciones internacionales.

En este caso la lección aprendida es que la elaboración de las estrategias de seguridad nacional debe realizarse a comienzos de la legislatura y con el mayor consenso posible.

En el caso de la elaboración de Estrategia Española de Seguridad, la figura de Javier Solana, como encargado de liderar su realización jugó un papel importante gracias al reconocimiento que concita como experto en estos temas.⁶⁷¹ Esto le permitió resolver no pocos conflictos entre los ministerios durante la elaboración del documento.

Por otro lado en la EES se aprecia la impronta de Javier Solana, que le proporciona un carácter muy europeísta, a pesar de que en el momento de su elaboración, en 2010, hay un parón institucional de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la Unión Europea, que pone en cuestión su eficacia a corto y medio plazo.

La conclusión es que para elaborar una estrategia de seguridad nacional de nueva planta o muy innovadora con respecto a la anterior es aconsejable que el grupo de trabajo sea dirigido por una personalidad de prestigio en estos temas.

Según Andrés Ortega, la estructura que se siguió en el documento fue básicamente la seguida en el modelo británico y que fueron de gran utilidad los trabajos comparativos realizados por el IEEE.⁶⁷²

⁶⁷¹ Javier Solana Madariaga era secretario general de la OTAN, cuando esta organización elaboró su Concepto estratégico de 1999, posteriormente como secretario general y alto representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común de la Europea promovió y logró la aprobación de la Estrategia Europea de Seguridad en 2003 y en 2008 elaboró el informe sobre dicha estrategia europea revisando los nuevos riesgos a los que hacer frente.

⁶⁷² INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (2010). «*El contexto de elaboración de la estrategia española de seguridad*». Madrid: Documento de análisis del IEEE

En cuanto a la metodología seguida fue la de analizar el entorno de seguridad, los principios, los intereses nacionales, los riesgos y amenazas y las respuestas a estas para finalmente determinar la estructura de seguridad. Si bien en temas como los intereses nacionales o los riesgos y amenazas se prefirió no entrar en mucho detalle para que el documento fuera publicable en su totalidad. Aunque se consideró la conveniencia o no de hacer que una parte fuera clasificada, se optó por hacer un documento abierto para evitar que la atención mediática se fuera hacia la parte clasificada y para hacer pedagogía de cultura de seguridad entre la sociedad española. El hecho de dedicar un capítulo a los potenciadores de riesgo estuvo motivado porque en España hay que desarrollar una cultura de seguridad, a partir de la existencia de los riesgos y de las amenazas y todo aquello que los potencian.

También se decidió sacarlo en español y en inglés como instrumento de prestigio internacional entre los aliados.

En la elaboración de este tipo de estrategias es imprescindible que el presidente de Gobierno establezca sus criterios para la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional, frente a la frecuente costumbre de no dar indicaciones o bien que esta sea de carácter muy genérico dificultando el trabajo de los que la tienen que elaborar.

El jefe de Gabinete del presidente juega un papel relevante porque con frecuencia se convierte en el que trasmite e interpreta las indicaciones del presidente.

Etapas para la elaboración de la Estrategia Española de Seguridad:

1. Realización de debates generales.
2. Negociaciones interministeriales para la realización de cada parte del texto de los cuatro primeros capítulos.
3. Decisión del presidente de la estructura orgánica que describe el capítulo 5.

En cuanto a la forma de redacción, el primer borrador fue la suma de cada una de las partes, el segundo borrador fue el resultado de discutir el documento anterior y someterlo a una depuración, con lo que se obtuvo un documento integrado. A continuación este documento integrado se editó por una única persona para dotarle de un estilo literario uniforme y este documento se sometió a la evaluación y consideración del grupo de trabajo y de los ministerios hasta obtener el texto definitivo que fue entregado por Javier Solana al presidente del Gobierno para su aprobación.

02/2010. Trabajo realizado por el IEEE bajo la dirección del doctorando. Obtenido 2 de julio de 2011 en:

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/2010/DA-IEEE_02-2010_EL_CONTEXTO_DE_ELABORACION_DE_LA ESTRATEGIA ESPANOLA DE SEGURIDAD.pdf.

El método lo podemos catalogar de multidisciplinario e interministerial que ha permitido alcanzar un alto grado de consenso a juicio de Andrés Ortega y logró la finalidad propuesta, sin embargo el método puede y debe ser diferente si de lo que se trata es de revisar una estrategia ya existente.

El grupo de trabajo debe tener siempre en mente las posibilidades de las capacidades del país para que la estrategia sea realista y creíble. En el caso de la estrategia española de seguridad la situación de crisis económica estuvo siempre presente en la elaboración.

Con la publicación de la Estrategia Española de Seguridad (EES)⁶⁷³ en 2011, España se incorporó al grupo de países más avanzados en este ámbito, que entienden a la seguridad de la manera integradora anteriormente señalada. Su propio título de «*Una responsabilidad de todos*», es clarificador sobre su intención y el modelo de seguridad que propugna. No obstante, el documento precisa que esa responsabilidad de todos es fundamentalmente una tarea de las instituciones del Estado, independientemente de que también deban contribuir a ella, empresas y ciudadanos.

Esta primera estrategia nacional de seguridad formulada en España, supuso un paso adelante, pero sin embargo, no pasó de la fase meramente documental ya que debido al cambio de legislatura no llegó a ser desarrollada. Cabe destacar, de forma especial que su capítulo 5 establecía la creación de un «*modelo institucional integrado*» que debía dar «*respuesta efectiva e integral a los complejos retos de la seguridad en el mundo actual*». ⁶⁷⁴ La realidad es que no se avanzó en esa dirección debido, fundamentalmente, a que era un documento elaborado sin un mínimo consenso político y que se aprobó pocos meses antes de que se produjera un cambio de partido político en el Gobierno. Así, la «*adaptación orgánica y normativa de las Administraciones Públicas para responder a las exigencias de esta Estrategia*» no llegó a realizarse. Los retrasos y dificultades y la falta de un más amplio consenso político durante su elaboración, hicieron que la EES apenas supusiera más que una primera piedra, aunque importante, en la construcción del edificio de la seguridad nacional. En la EES podemos leer: «*Resulta necesario impulsar cambios orgánicos al máximo nivel del Estado que garanticen la articulación de esta nueva concepción integrada de la seguridad, su gestión y su seguimiento*». ⁶⁷⁵

⁶⁷³ GOBIERNO DE ESPAÑA (2011). *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*. Opus. cit., p. 15.

Obtenido el 21 de agosto en:

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/EstrategiaEspanolaSeguridad_junio2011.pdf.

⁶⁷⁴ *Ibidem*, p. 83.

⁶⁷⁵ *Ibidem*, p. 84.

Para implementar una estrategia de seguridad nacional de largo recorrido, se requiere necesariamente la participación de múltiples ministerios, administraciones e incluso empresas, a través de una estructura capaz de coordinar y dirigir de forma eficaz a todos los organismos que intervienen en la seguridad.

Elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional de España

La falta de desarrollo de la Estrategia Española de Seguridad, como consecuencia del cambio de legislatura se superó en mayo de 2013 con la publicación de la *Estrategia de Seguridad Nacional «Un proyecto compartido»* (ESN-2013),⁶⁷⁶ que es una revisión de la EES. La ESN-2013, tiene un marcado carácter continuista respecto a la anterior, pero ya establece una estructura del sistema nacional de seguridad más detallado.

Evidentemente la definición de una estructura de seguridad eficaz, eficiente y coherente con la cultura de seguridad de cada nación es una tarea de gran complejidad, y al mismo tiempo trascendente ante el protagonismo que dicha estructura ha de adquirir en los momentos de mayor dificultad de cada nación, como episodios de crisis o catástrofes de consideración, por lo que realizar un estudio comparativo de las arquitecturas de seguridad más significativas adoptadas por algunos de los países de nuestro entorno constituye una aproximación valiosa para dar respuesta a los retos de seguridad.

De las conclusiones del estudio y del conocimiento de las estructuras gubernamentales de la nación, así como de su cultura de seguridad, se pueden extraer algunas propuestas sobre el necesario desarrollo normativo para el establecimiento de los órganos permanentes y procedimientos que han de formar la columna vertebral del sistema de seguridad nacional.

Tras ganar las elecciones de noviembre de 2012 el Partido Popular, el presidente Mariano Rajoy nombró a Alfonso de Senillosa como director adjunto del Gabinete de la Presidencia del Gobierno y responsable del Departamento de Seguridad Nacional dentro de la Presidencia de Gobierno y le asignó la misión de realizar la coordinación de la revisión de la Estrategia Española de Seguridad de 2011.

Para conocer el proceso seguido en la revisión de la Estrategia Española de Seguridad, el autor se entrevistó con Joaquín Castellón Moreno,⁶⁷⁷ que primero

⁶⁷⁶ GOBIERNO DE ESPAÑA (2013). *Estrategia de Seguridad Nacional, un proyecto compartido*. Opus. cit.

⁶⁷⁷ Joaquín Castellón Moreno fue nombrado jefe de la Oficina de Asuntos Estratégicos del Departamento de Seguridad Nacional de la Presidencia del Gobierno en agosto de 2012 hasta que

como director del Departamento de Análisis y Estudios y posteriormente como director Operativo del Departamento de Seguridad Nacional en Presidencia del Gobierno, coordinó el grupo de trabajo de Presidencia de Gobierno encargado de la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional. Todo lo que se expone a continuación es fruto de esa entrevista.

El presidente de Gobierno estableció tres criterios para llevar a cabo la revisión de la EES:

1. Que fuera una estrategia de consenso político y social.
2. La estrategia debía ser un documento útil, más práctico que conceptual.
3. Debía ser un documento didáctico, no excesivamente extenso, que contribuyera a la difusión de la cultura de seguridad.

Por otro lado la nueva estrategia debía ser continuista con la EES, lo que facilitaría el consenso con el principal partido de la oposición.

Para realizar la revisión de la EES, una comisión del Departamento de Seguridad Nacional visitó el Consejo de Seguridad británico en la convicción que era el modelo más adecuado para desarrollar el español.

El 2 de agosto de 2012 se creó una Comisión Interministerial con la misión de supervisar el proceso de revisión y dar las indicaciones necesarias. Su composición identifica los organismos que se consideraron importantes para el proceso:

- El director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno.
- El director adjunto del Gabinete de la Presidencia del Gobierno y responsable del Departamento de Seguridad Nacional.
- El secretario de Estado de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- El secretario de Estado de Seguridad.
- El secretario de Estado de Relaciones con las Cortes.
- El secretario de Estado director del Centro Nacional de Inteligencia.
- El secretario general de Política de Defensa.
- El subsecretario de Economía y Competitividad.
- El director general del Departamento de Política Internacional y Seguridad.
- La directora general de Economía Internacional. Oficina Económica del Presidente del Gobierno.

el 1 de febrero de 2013 fue nombrado director operativo del Departamento de Seguridad Nacional. La entrevista se mantuvo el 17 de septiembre de 2014.

Para realizar la revisión de la EES se realizó un seguimiento de las estrategias de seguridad nacional de los siguientes países: EE. UU., Canadá, Reino Unido, Francia y Países Bajos. Se realizó un análisis también de las estrategias de la OTAN y de la Unión Europea.

Se creó también una «Comisión Técnica» como órgano de trabajo, formada por un grupo de expertos y en la que había representantes de los siguientes organismos:

- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- Ministerio de Defensa.
- Ministerio del Interior.
- CNI.
- Departamento de Seguridad Nacional.

Posteriormente se incrementó el número de miembros de la Comisión Técnica dando participación a otros ministerios:

- Ministerio de Justicia.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- Ministerio de Fomento.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- Ministerio de Industria, Energía y Turismo.
- Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
- Ministerio de Economía y de Competitividad.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

En otoño de 2012 se inició la elaboración de los borradores de los textos que conformarían la Estrategia de Seguridad Nacional.

Como ayuda en este proceso de revisión se organizó una jornada de trabajo en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN).⁶⁷⁸ En la Jornada participaron como ponentes

- Sr. Simon Strickland, consejero principal en asuntos de Estrategia de Seguridad Nacional, consejo de Seguridad Nacional del Reino Unido.

⁶⁷⁸ La Jornada que tuvo lugar el 29 de octubre de 2012 y se organizó con la colaboración del Real Instituto Elcano como centro de estudios no asociado a ningún ministerio en concreto. A esta jornada se invitó a representantes de diversos *think-tanks* y analistas entre los que estuvo el doctorando.

- Sra. Tuyll van Serooskerken, jefa de la Dirección de Riesgos y Amenazas del Centro de Coordinador Nacional de Lucha contra el Terrorismo y Seguridad de los Países Bajos.

Posteriormente se creó un «*grupo de alto nivel*» compuesto por personalidades con amplia experiencia en el ámbito de la seguridad nacional y las relaciones exteriores:

- Javier Solana. Exalto representante del Consejo para la PESC de la UE y exministro de AA. EE.
- Don Marcelino Oreja. Exministro de Asuntos Exteriores.
- Doña Ana Palacio. Exministra de Asuntos Exteriores.
- Don Josep Piqué. Exministro de Asuntos Exteriores.
- Don Eduardo Serra. Exministro de Defensa.
- Don Gustavo Suárez Pertierra. Exministro de Defensa.
- Don Carlos Westendorp. Exministro de Asuntos Exteriores.
- Don Emilio Lamo de Espinosa. Presidente del Real Instituto Elcano.

A este grupo de alto nivel se le reunió en la sede del Real Instituto Elcano para presentarles cómo estaba evolucionando la revisión de la estrategia. En esta reunión también participaron:

- El director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno.
- El responsable del Departamento de Seguridad Nacional y director adjunto del Gabinete de la Presidencia del Gobierno.
- Don José Enrique Serrano. Exdirector del Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

El grupo firmó un manifiesto de apoyo al proceso pero sin entrar a valorar el contenido.

El Departamento de Seguridad de Presidencia de Gobierno fue el encargado de redactar el texto de la nueva Estrategia de Seguridad Nacional como consecuencia del proceso de revisión de la EES.

Una vez que se dispuso de un primer borrador de todos los capítulos de la nueva ESN, se presentó a los responsables de los siguientes organismos: ministro de Defensa, ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, ministro del Interior y director del Centro Nacional de Inteligencia, que tuvieron oportunidad de hacer sus comentarios y de proponer cambios que mejoraran el borrador, así hasta llegar a un borrador definitivo que se elevó a Presidencia de Gobierno para su posible traslado al Consejo de Ministros.

Finalmente la Estrategia de Seguridad Nacional fue aprobada por el Consejo de Ministros el 31 de mayo de 2013.

La conclusión que podemos obtener es que la revisión de la estrategia anterior favoreció el consenso y el proceso de elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional. La creación de una comisión interministerial que supervise el proceso de revisión facilita la aceptación de los principales ministerios y departamentos implicados en el proceso. La comisión técnica compuesta por expertos propuestos por los principales ministerios implicados en la seguridad es la encargada de proponer borradores de textos y discutirlos pero finalmente hay que dar paso al resto de los ministerios y organismos. Finalmente los textos deben ser realizados por un único departamento de Presidencia de Gobierno para que salga con una redacción uniforme y coherente en vocabulario y expresión.

La Estrategia de Seguridad Nacional⁶⁷⁹ quedó estructurada en cinco capítulos y un resumen ejecutivo, que básicamente coincidían con la EES, pero con algunas diferencias.

El primer capítulo es introductorio sobre las nuevas formas de seguridad y establece los cuatro principios en los que se basa la estrategia.⁶⁸⁰ Establece una definición de Seguridad Nacional, que la anterior EES no incluía.

El segundo describe el entorno de seguridad y establece siete escenarios prioritarios: Unión Europea, Mediterráneo, América Latina, Estados Unidos, África, Asia y Rusia.

El tercero se dedica a establecer los doce riesgos y amenazas que pueden dañar los intereses de España. Se han incluido además de los que recogía la EES, el espionaje, la vulnerabilidad del espacio marítimo y la vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales. En este capítulo también figuran los factores potenciadores de riesgos que en la EES eran objeto de un capítulo.

El cuarto capítulo establece los ámbitos prioritarios de actuación y las líneas de acción frente a cada riesgo o amenaza. A diferencia de la EES establece para cada uno el objetivo a alcanzar.

El quinto y último capítulo establece un sistema de seguridad nacional, más detallada que el que establecía la EES. El sistema se basa en ocho principios y dar respuestas integrales y modulares a cada desafío. Lo más relevante es la creación de un Consejo de Seguridad Nacional, como máximo órgano co-

⁶⁷⁹ PRESIDENCIA DE GOBIERNO (2013). Estrategia de Seguridad Nacional, un proyecto compartido, *Opus cit.*, pp. iv-v.

⁶⁸⁰ Los principios son Unidad de acción; anticipación y prevención; eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos; y resiliencia o capacidad de resistencia y recuperación. La EES establecía dos principios más.

legiado de gobierno que se reunirá periódicamente. En el primer año de vida el Consejo se ha reunido seis veces y ha elaborado el Informe de Seguridad Nacional 2013.⁶⁸¹

En diciembre de 2013 el Consejo aprobó la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional⁶⁸² y la Estrategia de Ciberseguridad Nacional.⁶⁸³

El sistema también prevé la creación de los Comités Especializados como órganos de apoyo del Consejo en los ámbitos de actuación de la Estrategia de Seguridad Nacional.

Resumen de los procedimientos seguidos para elaborar las Estrategias de Seguridad Nacional

Como resumen de los procedimientos para elaborar las estrategias de seguridad nacional de los países que hemos analizados hemos realizado una tabla comparativa que identifica rápidamente las coincidencias de unos y otros, lo que ayudará a elaborar un método propio (tabla 7.2). No se ha incluido a Chile ya que no ha llegado a implantar la estrategia de seguridad nacional.

Como conclusión de todos los procedimientos analizados para obtener las diferentes estrategias de seguridad nacional podemos concluir que:

- Los procedimientos empleados en la elaboración de las estrategias de seguridad nacional de EE. UU., Reino Unido, Holanda y España, así como el Libro Blanco de la Defensa y Seguridad de Francia están basados en equipos multidisciplinares coordinados al más alto nivel político, que representan a múltiples ministerios y organismos, como forma de dar un enfoque integral a las nuevas estrategias.

⁶⁸¹ CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL (2014). *Informe de Seguridad Nacional 2013*. Madrid: Presidencia de Gobierno. Obtenido el 21 de septiembre de 2014 en: http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/_Informe_Seguridad_Nacional%20Accesible%20y%20Definivo.pdf.

⁶⁸² CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL (2014). *Estrategia de Seguridad Marítima Nacional*, diciembre 2013, Madrid: Presidencia de Gobierno, 2014. Obtenido el 21 de septiembre de 2014 en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/Estrategia_Seguridad_Maritima_Nacional_2013.pdf.

⁶⁸³ CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL (2014). *Estrategia de Ciberseguridad Nacional*. Diciembre 2013. Madrid: Presidencia de Gobierno, 2014. Obtenido el 21 de septiembre de 2014 en: <http://www.lamoncloa.gob.es/documents/20131332estrategiadeciberseguridadx.pdf>.

	EEUU	FRANCIA	HOLANDA	REINO UNIDO	ESPAÑA
CSN Impulsa la elaboración de la ESN	SI	NO	NO	SI	NO
Participación Parlamentaria	SI	SI	NO	SI	NO
Participación de "Think Tanks"	NO	SI	NO	SI	SI
Participación de Organismos Públicos	SI	Representantes Interministeriales	Ministerios e Instituciones Públicas	Representante único de cada Ministerio	SI
Instituciones Privadas	NO	SI	SI	NO	NO
Grupos de trabajo	SI	Abiertos	Restringidos	Restringidos	SI
Personalidades Internacionales	NO	SI	NO	NO	SI
Organizaciones Internacionales	NO	SI	NO	NO	NO
Opinión Pública	NO	Foros universitarios	NO	NO	NO
Internet	NO	SI	NO	NO	NO
Seminarios	NO	Públicos (Ministerios, Empresas Privadas...)	Privados (Organismos del Estado)	NO	SI
Informe periódico de la ESN	SI	NO	SI	SI	SI
Periodo de elaboración de nueva estrategia	SI	NO	NO	SI	NO
Seguimiento supervisor General	Asesor de Seguridad Nacional	Secretario General de la Defensa y la Seguridad Nacional	Ministerio de Interior y de Relaciones del Reino	Comité del Gabinete para la Seguridad Nacional	Departamento de Seguridad Nacional

Tabla 7.2.

- El diseño de la estrategia de seguridad nacional suele recaer en un órgano asesor del presidente de Gobierno, donde centralizar la toma de decisiones, evaluación de amenazas, aconsejar en materia de seguridad e implementar y supervisar las decisiones políticas.
- La estrategia de seguridad nacional no tiene por qué ser elaborada por órganos gubernamentales. EL LBDSN de 2008 y de 2013 ha sido elaborado por una comisión creada al efecto por decreto y dependiente directamente de la Presidencia.
- En los países en los que ya se ha elaborado una estrategia de seguridad o similar, como es el caso del Libro Blanco de la Defensa de Francia, es la Presidencia quien supervisa el desarrollo de la estrategia y realiza la toma de decisiones final, en particular en lo que se refiere a su implementación.
- La Ley Orgánica de Seguridad Nacional, es la clave de bóveda para que, a través de subsiguientes desarrollos normativos sectoriales, se fije legal y normativamente el sistema de seguridad nacional.

Estructura de los documentos de Estrategias de Seguridad

Si hacemos un recorrido por los documentos que constituyen las estrategias de seguridad nacional de los diferentes países vemos que todos ellos hacen una descripción del panorama estratégico internacional y el papel que el país en cuestión desempeña en el mundo. Hay estrategias que dedican un primer capítulo o introducción a explicar la importancia de la estrategia de seguridad nacional o incluso a definir los conceptos relacionados con la misma. Esto es más propio de aquellos países donde hay graves carencias de cultura de seguridad y defensa.

Todas las estrategias definen unos objetivos estratégicos generales y unos principios guía que son la base de las líneas de acción o respuestas seleccionadas para hacer frente a los desafíos de la seguridad y que constituirán los criterios básicos para la gestión de las crisis que vayan apareciendo.

Todas las estrategias dedican de una manera u otra un capítulo a analizar los riesgos y amenazas que afectan a sus intereses nacionales, que no siempre son citados en el documento de forma explícita, como si lo hace EE. UU.

En algunas estrategias se presta especial atención a los potenciadores de riesgos y amenazas, incluso dedicándoles un capítulo como era el caso de la Estrategia Española de Seguridad 2011. Las estrategias británica y española actualmente en vigor, los citan dentro del capítulo dedicado a riesgos y amenazas.

Aunque no es frecuente, hay países que establecen prioridades estratégicas para actuar sobre unas amenazas u otras, este es el caso de Francia que dedica a ello un capítulo en su LBDSN 2013.

Tanto la Estrategia de Seguridad Nacional de Holanda de 2006 (ver su diagrama de riesgos), como la NSS-2010 del Reino Unido (ver el gráfico 7.2), establecen una metodología, como parte de la estrategia de seguridad nacional, para poder hacer una evaluación continua de los riesgos mediante sendos diagramas. Es la respuesta a la rapidez con la que cambian los riesgos en un mundo globalizado. Si tenemos en cuenta que la holandesa es de 2006 y la británica es la de 2010, muy bien podríamos decir que estamos ante una tendencia a utilizar este tipo de metodología en las estrategias de seguridad nacional.

Todas las estrategias contemplan las líneas de acción o respuestas para hacer frente a los riesgos y amenazas identificados anteriormente.

Mientras que el Libro Blanco de la Defensa y Seguridad Nacional de Francia de 2013 dedica un capítulo al compromiso de Francia con la OTAN y otro a las capacidades estratégicas militares, los documentos de seguridad tienen un carácter más genérico y no entran en esos detalles ya que esos aspectos serán desarrollados en la estrategia de la defensa nacional por el ministerio de Defensa como un documento estratégico de segundo nivel.

Solo la Estrategia Española de Seguridad 2011 y la Estrategia de Seguridad Nacional Española de 2013 dedican un capítulo a la descripción de un nuevo sistema de seguridad nacional. Esto, sin duda se debe a la inexistencia hasta ese momento de unas estructuras de esa naturaleza, pero una vez establecidas lo normal es que en las próximas estrategias no sea necesario dedicar a este tema un capítulo.

En cuanto a la extensión de los documentos, esta oscila entre las 37 páginas de la estrategia británica, 52 páginas la de EE. UU., y las 58 de la ESN 2013 de España. En cambio el LBDSN 2013 de Francia tiene 159 páginas ya que entra en muchos más detalles al tratarse de un documento que cubre el espectro de la estrategia de seguridad nacional y de la defensa nacional.

El Instituto Español de Estudios Estratégicos bajo la dirección del autor elaboró una serie de tablas⁶⁸⁴ de contenidos para las estrategias de seguridad nacional de EE. UU., Reino Unido, Holanda y Libro Blanco de la Defensa y Seguridad Nacional de Francia.

⁶⁸⁴ INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (2010). «*El contexto de elaboración de la estrategia española de seguridad*», *opus cit.* pp. 16-21.

Obtenido 2 de julio de 2011 en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/2010/DA-IEEE_02-2010_EL_CONTEXTO_DE_ELABORACION_DE_LA ESTRATEGIA_ESPANOLA_DE_SEGURIDAD.pdf

ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA 2010	
ESTRUCTURA	
Objetivo, Pilares, Líneas de Actuación	
OBJETIVO	
El objetivo general de la NSS es describir los retos existentes y como la nación planea afrontarlos	
PILARES	
<ul style="list-style-type: none"> - La promoción de la libertad, la justicia y la dignidad humana: trabajando para acabar con las tiranías, - Afrontar los retos de nuestro tiempo liderando una comunidad creciente de democracias 	
LÍNEAS DE ACTUACIÓN	CARACTERIZACIÓN
Aspirar a ser líderes en la búsqueda de la dignidad humana.	<ul style="list-style-type: none"> - Los EEUU buscan la promoción de la libertad porque refleja sus propios valores como nación, y porque es en su propio interés de seguridad. Se busca la extensión de la libertad a lo largo del mundo, liderando el esfuerzo internacional para acabar con la tiranía y promocionar la democracia. - Se reconoce que la celebración de elecciones no son suficientes de por sí, y deben reforzarse con otros valores, derechos e instituciones. La libertad no puede ser impuesta, y que la forma que adopta en cada parte del mundo debe ser reflejo de su cultura, historia y costumbres de sus gentes.
Fortalecer las Alianzas para derrotar al terrorismo global y trabajar para prevenir ataques contra los EEUU y sus países amigos.	<ul style="list-style-type: none"> - Los EEUU son una nación en guerra contra el terror y, aunque se han hecho progresos, la lucha será aún larga. A corto plazo, esto demanda el uso de la fuerza militar y otros instrumentos del poder de la nación en matar o capturar a los terroristas, denegarles santuarios y el control de cualquier nación, prevenir su acceso a las WMD, y cortar sus fuentes de apoyo. - Se incluyen otras medidas para el largo plazo, que pasan por ganar la batalla de las ideas, derrotando al fanatismo. La solución a largo plazo al terrorismo transnacional de la actualidad pasa por el avance de la libertad y de la dignidad humana por medio de la democracia.
Trabajar con otros para desactivar los conflictos regionales.	<ul style="list-style-type: none"> - Si no se les presta atención, los conflictos regionales pueden derivar en Estados fallidos, desastres humanitarios, y áreas sin gobierno que pueden convertirse en un santuario para terroristas. Se debe abordar estos conflictos en tres niveles: la prevención y resolución; la intervención; y la estabilización post-conflicto y la reconstrucción.
Prevenir que los enemigos amenacen a los EEUU, sus aliados, y amigos, con armas de destrucción masiva.	<ul style="list-style-type: none"> - Se deben mantener las armas más peligrosas del mundo fuera del alcance de las personas más peligrosas del mundo. Para ello, la mejor opción es denegar a los estados o terroristas el acceso al material fisible, así como a los componentes biológicos y químicos. - Se realiza la importante afirmación de que, dadas las devastadoras consecuencias de un ataque de este tipo, si es necesario y de acuerdo con los principios de la auto-defensa, no se descarta llevar a cabo un ataque preventivo para atajar una amenaza inminente.
Iniciar una nueva era de crecimiento económico por medio de mercados y comercio libres.	<ul style="list-style-type: none"> - Se debe trabajar para abrir los mercados e integrar la economía global a través de la Agenda para el Desarrollo de Doha de la OMC y de los Acuerdos de Libre Comercio. En paralelo se trabajará para abrir, integrar y diversificar los mercados de la energía.
Expandir el círculo de desarrollo abriendo las sociedades y construyendo la infraestructura de la Democracia.	<ul style="list-style-type: none"> - El desarrollo refuerza la diplomacia y la defensa, reduciendo a la larga las amenazas para la seguridad nacional, ayudando a construir sociedades pacíficas, prosperas y estables. Para ello, el papel de la ayuda exterior es fundamental.
Desarrollar agendas de colaboración con los otros centros de poder global.	<ul style="list-style-type: none"> - En el Siglo XXI, todos los grandes poderes del planeta se encuentran en el mismo bando en el gran conflicto ideológico contra el radicalismo islámico militante: oponiéndose a los terroristas, lo que posibilita un grado de colaboración sin precedentes.
Transformar las instituciones de seguridad nacional norteamericanas para responder a los retos y oportunidades del Siglo XXI.	<ul style="list-style-type: none"> - En el plano doméstico, se continuará la transformación de los Departamentos de Defensa, Seguridad Nacional, Justicia, y de la Comunidad de Inteligencia. En el plano internacional, se promocionará una reforma en profundidad de la ONU.
Aprovechar las oportunidades y enfrentar los retos de la Globalización.	<ul style="list-style-type: none"> - La Globalización presenta muchas oportunidades, la prosperidad mundial y la mejora de la calidad de vida de los últimos años se deriva de la expansión del comercio mundial, la inversión, la información y la tecnología. Sin embargo, también implica nuevos retos. - En ese sentido, se afirma que las democracias eficaces están mejor preparadas para afrontar esos retos de lo que lo están los gobiernos represivos o débiles.

Tabla 7-3.

ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL BRITÁNICA 2010		
ESTRUCTURA		
Objetivo, Principios Guía, Amenazas/Riesgos y Respuestas, Generadores de Inestabilidad y Respuestas, Interdependencia entre Amenazas, Riesgos y Generadores de Inestabilidad.		
OBJETIVO		
El objetivo general de la ESN del Reino Unido es anticipar y gestionar una diversa gama de amenazas y riesgos a la seguridad para proteger al Reino Unido y sus intereses, permitiendo a sus ciudadanos continuar con su vida diaria libremente y con confianza en un mundo más seguro, estable, justo y próspero.		
PRINCIPIOS GUÍA		
Valores: Derechos humanos, imperio de la ley, gobierno legítimo y responsable, libertad, justicia, tolerancia y oportunidades para todos.	Enfrentarse con los riesgos de forma prematura.	En el interior del país: enfoque integrado del gobierno y asociación más amplia con otras instituciones.
Objetivos y capacidades claras y realistas.	Enfoque multilateral en el exterior. Acción colectiva a través de ONU, UE, y OTAN como método más efectivo para gestionar las amenazas.	Apoyo al fortalecimiento de capacidades y toma de decisiones de ONU, OTAN y UE.
La distinción entre política interior y exterior es inútil. La diferenciación entre poder "hard" y "soft" no está de acuerdo con las experiencias obtenidas en recientes experiencias post-conflicto.	Capacidades flexibles, equilibradas y fuertes. Lo normal será actuar en coalición, sin embargo, es preciso mantener la capacidad de responder en solitario. Desarrollo de capacidades cívico-militares integradas.	invertir, aprender y mejorar para fortalecer la seguridad.
RETOS A LA SEGURIDAD		
AMENAZAS Y RIESGOS	RESPUESTAS	
Terrorismo.	<ul style="list-style-type: none"> - Contraterorismo: perseguir, proteger, preparar y prevenir. - Prioridades: construir capacidad para detectar y desorganizar terroristas; resaltar la capacidad contraterorista a través de nueva tecnología de fronteras y la nueva Agencia Británica de Fronteras, programas de cooperación con socios y contrarrestar la narrativa extremista violenta. 	
Armas nucleares y otras armas de destrucción masiva.	<ul style="list-style-type: none"> - Contrarrestar armas de destrucción masiva: Disuadir, Detectar, Denegar, y Defender. - Prioridades: atender las preocupaciones internacionales sobre los programas nucleares iraní (apoyando el proceso E3+3) y de Corea del Norte (apoyando las conversaciones a 6), apoyar resultados conferencia NTP de 2010, nuevo sistema liderado por la IAEA para proporcionar combustible de forma segura y trabajar con socios para reducir la posibilidad que los terroristas obtengan armas de destrucción masiva. 	
Crimen Organizado transnacional.	<ul style="list-style-type: none"> - Creación en 2006 de una agencia especializada: Serious Organised Crime Agency. - Creación de una nueva Agencia Británica de Fronteras (UK Border Agency). - Cooperación con la UE y los estados miembros para el control de fronteras. - Énfasis en tratar los problemas en el origen. - Mejorar la compartición de datos a través del G8, ONU y UE. 	
Inestabilidad global y conflicto, y Estados frágiles o fallidos.	<ul style="list-style-type: none"> - Amplio rango de actividades gubernamentales. Gestión rápida para evitar el desarrollo de los conflictos. Enfoque multilateral siempre que sea posible - Construir las capacidades de los estados débiles y organizaciones internacionales para la prevención y resolución de conflictos. - Construir la capacidad internacional de mantenimiento de la paz. - Fortalecer la capacidad de despliegue de civiles y la integración civil y militar. - Continuar la acción internacional a través de los Objetivos del Milenio. 	
Emergencias civiles.	<ul style="list-style-type: none"> - Planamiento civil de emergencia y resistencia al riesgo. Mejora de la previsión meteorológica en particular sobre el impacto local. Mejora de la gestión de inundaciones. - Minimizar efectos de las pandemias: trabajar con organizaciones internacionales para prevenir y reducir su impacto. - Revisar el marco legal sobre contingencias civiles. 	
Amenazas provenientes de otros Estados (espionaje, terrorismo).	<ul style="list-style-type: none"> - No se descarta una futura amenaza. Defensa a través de alianzas y asociaciones bilaterales. Fuerte sistema contra proliferación. Reforma instituciones globales. - Mantenimiento disuasión nuclear independiente. - Apoyo al sistema antimisiles estadounidense y al de OTAN. - Fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas (calidad sobre cantidad). 	

Tabla 7-4 1ª parte.

GENERADORES DE INESTABILIDAD	
Factores que no constituyen por sí mismos una amenaza a la seguridad pero pueden conducir a inestabilidad, inseguridad o conflicto. Implicaciones más allá de la Seguridad Nacional	
RESPUESTAS	
Retos al orden internacional establecido.	<ul style="list-style-type: none"> - Reforzar el sistema internacional. Reformar el G8, ONU, FMI y el Banco Mundial. Fortalecer a la OTAN (ampliación y financiación). - Mejorar capacidades de las organizaciones regionales. - Fortalecer las capacidades de la UE y ONU para la prevención de conflictos, mediación, estabilización y construcción de la paz. - Mejora de los mecanismos de financiación internacionales de mantenimiento de la paz.
Cambio Climático.	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de un mercado global del carbón. - Incrementar los marcos dedicados a energías limpias y cambio climático de los bancos de desarrollo. - Fortalecer las instituciones de ONU que trabajan en el Cambio Climático.
Competición por la energía.	<ul style="list-style-type: none"> - Seguridad energética. Trabajar con la UE y bilateralmente para promocionar un mercado de la energía abierto y competitivo. - Desarrollar un mercado del gas competitivo. - Mantener a Rusia en los compromisos energéticos del G8 de San Petersburgo. - Diversificar fuentes y rutas
Pobreza, desigualdad, y pobre gobernanza.	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo a una más efectiva y responsable gobernanza. Incremento del presupuesto dedicado a desarrollo exterior el 0.7% en 2013. - Apoyo a las reformas de los mercados internacionales. Mayor apertura de los mismos. Apoyo a la Ronda de Doha. - Apoyo a los esfuerzos internacionales en la lucha contra la corrupción. Compromiso de 120 millones de libras dedicadas al Fondo de Gobernanza y Transparencia.
Retos y vulnerabilidades procedentes de las tendencias globales: Económicas, tecnológicas, y demográficas.	<ul style="list-style-type: none"> - Mismo enfoque que el expresado en toda la Estrategia de Seguridad: actuar de forma temprana, explorar para identificar posibles amenazas, trabajar junto con socios y orientación multilateral. - Retos económicos: nexo entre estabilidad financiera y seguridad. Presencia de Royal Navy en el Golfo Pérsico para la protección de las líneas de comunicaciones. - Retos tecnológicos: promover Ciberdefensa. - Retos demográficos: Apoyo a las medidas internacionales para la gestión de las migraciones y la demanda de agua en el mundo. Focalizar la atención sobre los países más afectados por las tasas de desempleo, cambios demográficos y posible crecimiento de la violencia extremista.
INTERDEPENDENCIA ENTRE AMENAZAS, RIESGOS Y GENERADORES DE INESTABILIDAD	
Respuesta integral. La interdependencia de Amenazas, riesgos y generadores de inseguridad en un mundo cada vez más interconectado es un poderoso argumento para la elaboración de una única estrategia de seguridad nacional.	

Tabla 7-4 2ª parte.

LIBRO BLANCO DE LA DEFENSA Y SEGURIDAD FRANCESA 2008	
ESTRUCTURA	
Entorno Estratégico, Objetivo, Principios Guía, Funciones Estratégicas, Líneas de Actuación	
PANORAMA ESTRATÉGICO	
Aumento de la proporción de democracias en el mundo y la tendencia descendente en el número de conflictos armados de alta intensidad	
Situación más compleja, en la que los riesgos y las amenazas presentan una mayor diversidad y en la que las distinciones entre la seguridad interna y externa se hace cada vez más difícil	
Tanto en Oriente medio como en Asia podrían desatarse importantes conflictos armados	
El yihadismo y los efectos de la proliferación nuclear continuarán afectando a la seguridad de Europa	
Un mundo ampliamente dominado por EEUU, pero en el que los países asiáticos habrán aumentado en peso específico	
La mayoría de los retos inmediatos en materia de seguridad para Francia podrían originarse en la franja situada entre el Atlántico Occidental y el Sur de Asia (“desde Dakar hasta Peshawar”)	
OBJETIVO	
El objetivo general del Libro Blanco de la Defensa y Seguridad Nacional de Francia es responder a los riesgos y amenazas que puedan comprometer la existencia de la nación y su finalidad principal es defender a la población y el territorio, contribuir a la seguridad europea e internacional y defender los valores republicanos.	
PRINCIPIOS GUÍA	
Actuar sobre los orígenes, la evolución y la manifestación de los problemas Se establecen cinco “funciones estratégicas”, jerárquicamente ordenadas:	Disponer de variedad y cantidad suficiente de instrumentos para poder responder a las amenazas y determinación para sobreponerse a sus efectos
FUNCIONES ESTRATÉGICAS	
Conocimiento, prevención, disuasión, protección e intervención	
LÍNEAS DE ACTUACIÓN	
La adopción de un concepto amplio de seguridad nacional frente a las amenazas externas e internas	
La reducción del número total de efectivos de defensa, aunque se mantiene el presupuesto de defensa dedicando partidas mayores al equipamiento de las fuerzas armadas	
Potenciar los servicios de inteligencia para estar mejor preparados para “sorpresas estratégicas, lo que supone un aumento de los presupuestos dedicados a este campo. Se crea un nuevo Consejo Nacional de Inteligencia, dirigido por el propio presidente, para garantizar una mejor coordinación entre los diferentes servicios	
La disuasión nuclear continúa siendo uno de los pilares fundamentales de la estrategia de seguridad francesa.	
Reconoce que la plena integración en el Tratado del Atlántico Norte (OTAN) sería coherente con los compromisos franceses desde principios de los años 90, y podría contribuir de manera indirecta al desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)	

Tabla 7.5.

ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL HOLANDESA		
ESTRUCTURA		
Objetivo, Principios Guía, Análisis de Amenazas y Valoración de Riesgos, Programas de Trabajo		
OBJETIVO		
El objetivo general de la ES de los Países Bajos es el estudio de los potenciales riesgos y amenazas a los que se enfrenta la nación, la posibilidad de que se produzca ese escenario, el impacto que causaría en su estructura social y de seguridad, y las capacidades de que puedan disponer para evitarlo, o para minimizar sus daños en caso de que ocurra		
PRINCIPIOS GUÍA		
Seguridad territorial: La defensa del territorio nacional y sus fronteras, va sea por ocupaciones de gobiernos extranjeros o por ataques terroristas	Seguridad económica: Continuar potenciando la eficiencia de su economía y su puesto privilegiado en el comercio mundial estableciendo y manteniendo socios comerciales	Seguridad ecológica: engloba tanto el cambio climático, como la capacidad de gestión de sus recursos naturales
Seguridad física: ya sea por amenazas médicas (pandemias) o por accidentes industriales, también abarca la respuesta y recuperación frente a una rotura en sus diques de contención marítimos y una posterior inundación de su territorio.	Estabilidad social y política: el mantenimiento de la sociedad, de su cohesión y de sus valores democráticos	
ANÁLISIS DE AMENAZAS Y VALORACIÓN DE RIESGOS		
ESCENARIOS	RESPUESTAS	
Largo plazo: a partir de 5 años	- Análisis prospectivo estratégico.	
Medio plazo: hasta 5 años	- Actuación política.	
Corto plazo: hasta 6 meses	- Respuesta orientada a la acción directa (policial, social, médica...).	
PROGRAMAS DE TRABAJO ANEXO		
Cambio climático		
Polarización y radicalización en la sociedad		
Seguridad en el suministro energético		
CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LOS PAÍSES BAJOS		
Se centra en las consecuencias de la emergencia, no en cómo se ha originado, para evitar así duplicaciones de planes de actuación y mejorar su actuación al respecto.		
Se da una clara segmentación y clasificación de las amenazas a las que se enfrentan según su naturaleza.		
Se necesita una perfecta coordinación entre todos los responsables de los planes de emergencia, al no haber un único responsable para cada tipo de amenaza.		
Es consecuencia de la unión de las mejores iniciativas de las instituciones, públicas y privadas, civiles y militares, nacionales e internacionales. Se basa en ellas, escoge los mejores puntos de cada una y las agrupa en el documento definitivo.		
Promueve en todo momento una adecuada aplicación de los medios disponibles, ya que frente a las grandes amenazas, hay que proporcionar grandes soluciones, con los grandes gastos que esto conlleva, y que debido a las exigencias político-sociales, tienen que controlarse al máximo.		

Tabla 7.6.

ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD 2003	
ESTRUCTURA	
Objetivo, Principios Guía, Riesgos y Amenazas, Objetivos Estratégicos, Líneas de Actuación	
OBJETIVO	
El objetivo general de la ESS de la Unión Europea es recoger los elementos esenciales sobre los que ha de basarse la estrategia común de seguridad	
PRINCIPIOS GUÍA	
Debido a la naturaleza de las amenazas actuales, la UE no puede limitarse a su región	Necesidad de extender la zona de seguridad europea contribuyendo a la estabilidad en la periferia
Se resalta el papel fundamental de Naciones Unidas en el marco de las relaciones internacionales	Llamamiento para la puesta en práctica de nuevas políticas contra el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva
RETOS A LA SEGURIDAD. AMENAZAS Y RIESGOS. CARACTERIZACIÓN	
Terrorismo	- Considera al terrorismo como una creciente amenaza estratégica para Europa, que es al mismo tiempo base y objetivo para los grupos terroristas. Resulta indispensable la coordinación de los medios de la Unión en la lucha contra el terrorismo
Proliferación de armas de destrucción masiva	- La amenaza más importante está constituida potencialmente por la proliferación de las armas de destrucción masiva. El escenario más temible sería que un grupo terrorista adquiriera este tipo de armas
Conflictos regionales	- Pueden tener un impacto directo o indirecto en los intereses europeos, independientemente de su localización geográfica, particularmente lo más cercanos como el de Oriente próximo
Debilitamiento de los Estados	- La mala gestión de los asuntos públicos y los conflictos civiles corroen a los Estados desde dentro. El debilitamiento de los Estados es un fenómeno que contribuye a aumentar la inestabilidad regional
Delincuencia organizada	- Europa constituye un objetivo de primer orden para la delincuencia organizada, que tiene una dimensión exterior importante: el tráfico de drogas, la trata de seres humanos o el tráfico de armas no se detienen en las fronteras de la Unión
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	MODO DE ALCANZARLOS
Hacer frente a las amenazas	- La UE debe ser más activa en la prosecución de sus objetivos estratégicos, es decir, se precisan políticas activas para hacer frente a las nuevas amenazas; desarrollar capacidades militares y civiles propias; desarrollar políticas coherentes que agrupen los distintos instrumentos y medios de las políticas europeas y cooperar con sus socios para hacer frente a las amenazas
Construir la seguridad en los países vecinos	
Basar el orden internacional en un multilateralismo eficaz	
NUEVAS AMENAZAS Y RIESGOS 2008	
- Aparecen el cambio climático, la seguridad energética y la seguridad de los sistemas de información y se suprimen los conflictos regionales y los Estados fallidos como riesgos aislados. Continua manteniendo la proliferación como la amenaza más grave. El Informe agrupa el terrorismo y la delincuencia organizada, dos riesgos que la EES había diferenciado y que aparecen ahora juntos	

Tabla 7.7.

De la comparación de las estrategias de seguridad analizadas llegamos a las siguientes conclusiones:

- En todas ellas hay una estructura básica común a la hora de presentar el documento.
- Se trata de un documento de carácter genérico, no muy extenso que trata de establecer directrices claras, procurando no señalar demasiado las vulnerabilidades del país.
- Solo en la NSS de EE. UU., se identifican los intereses nacionales, a pesar de que son necesarios para poder establecer los riesgos y amenazas que los pueden dañar. En las demás estrategias quedan implícitos.
- En todos los documentos hay una descripción del panorama internacional para el que se elabora la estrategia, que ayuda a comprender su objetivo y propósito.
- Todos los documentos son abiertos y tienen un cierto carácter didáctico.
- Todas ellas fijan una serie de criterios de actuación a modo de pilares o principios guía de actuación.
- Todas identifican los riesgos y amenazas pero sin hacer diferencias ni clasificaciones entre unos y otros.
- No se citan los peligros ya que quedan inmersos en los riesgos y amenazas.
- Los riesgos y amenazas identificados no señalan a ningún país procurando mantener al documento en lo políticamente correcto.
- Los riesgos y amenazas no son coincidentes para todos y cada uno de los países pero si hay una cierta similitud.
- Todas las estrategias hacen un análisis de los riesgos y amenazas.
- Todos los documentos establecen líneas de acción o respuestas indicando como hacer frente a cada riesgo y amenaza.
- No todas las estrategias establecen el horizonte temporal con el que están realizadas ni cada cuanto tiempo serán sometidas a revisión. Estos datos forman parte generalmente del sistema de seguridad nacional.
- Las estrategias de seguridad nacional tienen personalidad propia adaptada a las peculiaridades de cada país.
- Las estrategias de seguridad nacional tienen un carácter poco partidista, son más un documento de consenso entre los principales partidos políticos.
- Cuando la estrategia de seguridad nacional es el primer documento de este tipo en el país suele contener un capítulo dedicado a la estructura de seguridad.
- Los documentos donde se recogen las estrategias de seguridad nacional no entran en la definición de capacidades concretas.

- En todos los casos tienen un enfoque integral y no establecen a que ministerios, departamentos o agencias afecta cada línea de acción establecida.

Conclusiones del capítulo

Hay diferencias en los procedimientos y grupos de trabajo a los que se les encomienda la elaboración de las estrategias pero son más de forma que de fondo ya que en la mayoría de los casos se trata de crear grupos multidisciplinares en los que se reúnen expertos de los ministerios implicados junto a expertos de otros ámbitos.

El resultado final es un documento que con el nombre de estrategia de seguridad nacional o de Libro Blando de la Defensa y la Seguridad Nacional en el caso de Francia tiene estructuras muy similares y han seguido para su elaboración esquemas lógicos muy parecidos.

La estructura del documento donde se explicita la estrategia de seguridad nacional debe tener la siguiente estructura:

1. Descripción del panorama estratégico y el papel que desempeña el país en él así como los objetivos estratégicos que persigue la estrategia.
2. Los principios guía que deben servir para planificar y gestionar la estrategia.
3. Los riesgos y amenazas y sus potenciadores o driver.
4. Los objetivos estratégicos para cada riesgo o amenaza.
5. Líneas de acción o respuestas para hacer frente a cada riesgo o amenaza y alcanzar el objetivo fijado.
6. Estructura del sistema de seguridad si es necesario.

Los documentos donde se recogen las estrategias de seguridad nacional de EE. UU., Reino Unido, Holanda y España tienen una estructura común y su contenido tiene características similares.

CAPÍTULO 8

Método propuesto para la elaboración de una Estrategia de Seguridad Nacional

Partimos de la definición de estrategia de seguridad nacional establecida en el capítulo 2 como: *«el arte mediante el que la política general dirige, orienta y coordina todas las energías y fuerzas de la nación, para proteger los intereses nacionales contra riesgos, peligros, amenazas exteriores e interiores, a la vez que permite al país cumplir con sus compromisos internacionales»* que, por otro lado, nos ha permitido delimitar el concepto a estudiar.

En un mundo globalizado como el actual, los riesgos y amenazas tienen carácter multifacético y están en continua y rápida evolución, según hemos podido demostrar en el capítulo 3. Este axioma aconseja utilizar, para hacerles frente, todos los instrumentos del Estado que sean necesarios, y emplearlos de forma coordinada. Además, resulta imprescindible la colaboración de los sectores público y privado. Todo lo cual nos lleva a la necesidad de elaborar estrategias con un enfoque integral al más alto nivel político, pues es el único donde pueden converger todos los instrumentos del Estado. De acuerdo con la definición planteada, esta convergencia implica la necesidad de estrategias de seguridad nacional.

Además, hay que tener en cuenta que con la globalización surge un nuevo ámbito de actuación para la seguridad, como es el ciberespacio. Por sus propias características, este es propicio para sustentar el conflicto asimétrico y solo puede contrarrestarse mediante estrategias de seguridad nacional y de cooperación con otros países y organizaciones internacionales en ese ámbito específico.

En el capítulo 4, hemos visto como los diferentes tipos de seguridad que han ido apareciendo en las últimas décadas corroboran la necesidad de las estrategias con enfoques integrales, que estén diseñados y gestionados al más alto

nivel. Desde esta perspectiva, el tipo de seguridad preconizado por la política nacional condicionará la estrategia de seguridad nacional.

Por su parte, el planeamiento presentado en el capítulo 5, nos permite concluir que los procesos utilizados para diseñar y elaborar las estrategias de defensa nacional siguen un esquema similar, que puede servir de orientación para diseñar un nuevo método capaz de hacer frente a la complejidad creciente de los desafíos que plantea la seguridad nacional. Además, y después de analizar múltiples métodos teóricos, hemos de concluir que los métodos de Barlett, del Army War College, de Lloyd (Naval War College), de Drew y Snow, de Kugler, de teoría de sistemas o la Guía Estratégica de Filiberti para el diseño de estrategias de seguridad o defensa nacional, están basados en el enfoque integral.

En el capítulo 6, hemos analizado como las estructuras de seguridad de EE. UU., Reino Unido, Holanda, España e incluso Francia, disponen de organismos diseñados para desarrollar una labor integral y sistémica, que es capaz de gestionar estrategias de seguridad nacional con un enfoque integral.

En cuanto al capítulo 7, este nos permite concluir que los procedimientos empleados en la elaboración de las estrategias de seguridad nacional de EE. UU., Reino Unido, Holanda y España, así como el Libro Blanco de la Defensa y Seguridad de Francia, están basados en equipos multidisciplinares coordinados al más alto nivel político, que representan a múltiples ministerios y organismos, como forma de garantizar un enfoque integral a las nuevas estrategias.

Tras analizar el contenido y la estructura de los documentos que recogen las estrategias de seguridad nacional de aquellos países, llegamos a la conclusión de que tienen una estructura común, y que su contenido tiene características similares.

Con todo lo demostrado podemos afirmar que las estrategias de seguridad nacional adoptan un enfoque integral y tienen unas características comunes y definidas, lo que permite establecer un método sistémico para su diseño y gestión.

Por otro lado, las ESN no deben ser consideradas un fin en sí mismo, sino un procedimiento para establecer unas líneas de acción que permitirán alcanzar los objetivos de seguridad a largo plazo. Estos documentos constituyen la cúspide de un planeamiento estratégico comprensivo que, como actividad política, ha de conducir a la toma de decisiones para resolver el problema de seguridad del Estado, teniendo presente el contexto y los medios disponibles.

Después de todo lo tratado, también deducimos que cualquier nación de tipo medio necesita una estrategia de seguridad nacional para poder emplear de forma coordinada y eficiente todas sus fuerzas y energías de la nación en la protección de sus intereses nacionales.

Hoy, la seguridad se concibe a través de la integración equilibrada y ponderada de todos los instrumentos, ya sean públicos como privados. Además, es ineludible que los Estados cooperen entre ellos para dar respuesta a los nuevos retos planteados, en una dimensión e intensidad nunca antes experimentada. En estos momentos, y también en un futuro previsible, ningún país, por poderoso que sea, es capaz de «gestionar» por sí solo un entorno estratégico cada vez más incierto e imprevisible, a lo que se suma la igualmente creciente tendencia hacia la pérdida de importancia relativa del Estado y sus agentes tradicionales en favor de otros actores de naturaleza privada.

La estrategia de seguridad nacional es un instrumento que favorece la cohesión entre los ciudadanos y los territorios, y contribuye a reforzar la solidaridad en la sociedad. Y es que cada grupo social, político o de ámbito territorial, tiene que ver mejor protegidos los intereses comunes bajo el paraguas de una estrategia de seguridad estatal, antes que bajo la cobertura de grupos o territorios menores. Por tanto, la estrategia de seguridad nacional debe proteger y promover la cohesión social necesaria para asegurar los intereses nacionales, y así evitar la inestabilidad social y política. Por esta razón, es aconsejable que en el diseño de la estrategia participen diversos organismos de la sociedad civil que son conocedores de estos temas, como las universidades, empresas y centros de pensamiento.

La estrategia de seguridad nacional trata de evitar la escalada en la cadena estratégica, que contempla el riesgo como la inseguridad generada por un agente hostil, y cuya capacidad para causar efectos dañinos no está constatada a ciencia cierta. Por su parte, la escalada supondría la transformación del riesgo en peligro, que cuando se emplea como un instrumento de coacción para lograr un fin se transforma en una amenaza. En la estrategia de seguridad nacional no haremos alusión a los peligros, ya que están subsumidos en los riesgos y amenazas.

Considerando que la seguridad nacional trata de evitar la escalada de riesgo hacia el peligro y la amenaza en la cadena estratégica; y que, por otro lado y según hemos definido, la defensa nacional es el diseño, desarrollo y ejecución de todas las acciones y fuerzas morales y materiales para oponerse a los peligros y amenazas que se plantean contra los intereses nacionales, podemos concluir que la estrategia de seguridad nacional incluye a la de defensa nacional.

Por su parte, la ESN debe actuar como instrumento de coordinación entre distintos agentes estatales, tal como indicaba la Directiva de Defensa Nacional de 2008 (DDN),⁶⁸⁵ al señalar que debería enmarcarse en una Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) como elemento de coordinación.

⁶⁸⁵ PRESIDENTE DEL GOBIERNO DE ESPAÑA, *Directiva de Defensa Nacional 01/2008*, Madrid, 2008, p. 2.

El límite entre seguridad y defensa no es nítido, pues existe una zona difusa en que, según las circunstancias y el punto de vista del observador, que puede considerar que las acciones para hacer frente a un riesgo, peligro o amenaza debe ser afrontado por la defensa nacional o por el medio más idóneo en cada caso, y buscar siempre que la seguridad nacional nunca debe ser reducida.

Para determinar las políticas y las estrategias recogidas en documentos de referencia, la seguridad nacional debe contemplarse como el nivel superior de la defensa nacional. Si bien, el presidente del Gobierno o del primer ministro es el máximo responsable tanto de la seguridad, como de la defensa nacional. Este es el motivo por el que Francia recoge en un único documento, el Libro Blanco de la Defensa y la Seguridad Nacional, los dos conceptos. Tras este estudio parece más aconsejable establecer una estrategia de seguridad nacional que establezca las líneas de acción frente a cada riesgo y amenaza, y una estrategia de defensa nacional en el segundo nivel.

A partir de la definición de estrategia de seguridad nacional deducimos sus características:

- Es una estrategia que se ubica en el más alto nivel político.
- Requiere un órgano de coordinación capaz de coordinar todas las energías y fuerzas de la nación.
- Determina los intereses nacionales a proteger y los clasifica por su importancia.
- Determinar los riesgos y amenazas exteriores e interiores que pueden dañar los intereses nacionales.
- Tiene en cuenta las acciones derivadas de los compromisos internacionales.

Conclusiones de la globalización y métodos analizados

Conclusiones derivadas de la globalización y su taxonomía

Tal como vimos en el capítulo 3, la globalización –entendida como la mundialización o la globalidad– afecta al campo de la economía, pero también a la política, a la tecnología y, sobre todo, a la seguridad internacional. Y todo ello, se traduce en la necesidad de una cooperación internacional.

La globalización potencia los riesgos y amenazas, y debe ser analizada como un impulsor multidisciplinar de los mismos, lo que exige un enfoque integral, que solo puede ser proporcionado por las estrategias de seguridad nacional. Por otro lado, este fenómeno favorece la aparición de actores no estatales, generalmente de carácter transnacional o internacional, que pueden jugar un papel

positivo o negativo en el campo de la seguridad internacional; pero que, en todo caso, es necesario considerarlos en el diseño de las estrategias de seguridad nacional. Asimismo, la globalización favorece el enfrentamiento asimétrico. Sin olvidar que en este ámbito la información exige un tratamiento específico en el campo de la seguridad, y necesita de la implicación de las empresas de telecomunicación.

Las ESN, desde la óptica particular de cada nación y en consonancia con sus respectivas culturas de seguridad, presentan una perspectiva multidisciplinar e integradora que comprende a los distintos niveles de la administración pública, a la sociedad civil, y al mundo académico y empresarial. Con todo, la importancia de la ESN radica en su valor de referencia para los líderes políticos. Por ello, es pertinente establecer una política de Estado de seguridad, y que esta tenga voluntad de continuidad en el tiempo.

Tal y como hemos visto en el capítulo 4, desde el final de la Segunda Guerra Mundial han ido apareciendo diversos tipos de seguridad con características distintas y que requieren estrategias diferentes para poder ser implementadas; por eso, es imprescindible conocerlas en toda su extensión. En el momento actual, contemplamos como los principales tipos son: seguridad nacional, colectiva, integral, humana, democrática, común, cooperativa, sostenible y multidimensional.

Entre estos distintos tipos, conviene destacar la «seguridad nacional», que propone la protección de los intereses nacionales con los medios propios; la «seguridad colectiva», que trata de identificar aquellos intereses comunes a varias naciones; la «seguridad humana», que abarca siete ámbitos de actuación: el económico, el alimentario, el de la salud, el medioambiental, la seguridad personal, la seguridad de la comunidad y la seguridad política. Además, y derivado de este concepto de «seguridad humana», se ha consolidado el principio de «responsabilidad de proteger», que permitiría la injerencia de la comunidad internacional en los asuntos internos de un país cuando las autoridades de este no pueda o no quiera proteger a su población, ya que cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad.⁶⁸⁶

De la mano de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, ha surgido el concepto de «*Seguridad Cooperativa*», que es uno de los más actuales y, por tanto, de los que mayor aceptación ha logrado en los últimos tiempos. Así, preconiza la idea de que es preciso «construir» la confianza no solo entre Estados, sino también con otros actores no estatales; y todo a través de la discusión, la

⁶⁸⁶ NACIONES UNIDAS. Informe de 21 de marzo de 2005 «Un concepto más amplio de la libertad».

negociación, la cooperación y el compromiso. En este ámbito, la UE ha optado por una estrategia de doble orientación, que hacia el interior se basa en la colaboración a petición del país afectado; y hacia el exterior, basada en la gestión de crisis y en la cooperación⁶⁸⁷ con otros países y organizaciones, especialmente con ONU y OTAN.

Todos los tipos de seguridad desarrollados en las últimas décadas se orientan hacia un enfoque integral que combina todos los elementos disponibles del poder nacional, especialmente las capacidades civiles, militares y diplomáticas, cuya materialización obliga a contar con todos los ministerios, administraciones de diferentes niveles e incluso con empresas y ONG.

A lo largo de estas décadas, las diferentes organizaciones internacionales relacionadas con la seguridad han ido buscando el concepto de seguridad que mejor encajaba en sus principios y en su naturaleza. Sin embargo, hay algo en común en todos estos conceptos de seguridad: el enfoque integral.

Con todos estos parámetros es importante establecer los criterios que deben regir las estrategias de seguridad nacional de cada país o de cada organización internacional y, para ello, es necesario elegir el tipo de seguridad que mejor se adapte a sus principios. Así, cada país u organización internacional elige el tipo de seguridad según los principios por los que se rige, su posición geopolítica, los intereses a proteger y la política de sus gobiernos.

Conclusiones derivadas de los métodos teóricos

En el capítulo 5 hemos analizado los métodos teóricos que podrían emplearse para elaborar la estrategia de seguridad nacional, entendida como un sistema de planeamiento a largo plazo y que además, favorezca la toma de decisiones.

El método establecido debe aprovechar todos los desarrollos técnicos, sin que ello suponga negar al analista la iniciativa necesaria para llevar a cabo su trabajo. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación así como los nuevos métodos científicos y sociales, nos pueden y nos deben facilitar la interpretación de los datos, así como la conformación y el seguimiento de estrategias de seguridad nacional complejas.

⁶⁸⁷ UNIÓN EUROPEA (2003). *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*. Opus cit. p. 25. En ella podemos leer: «Pocos son los problemas, si es que hay alguno, a los que podamos hacer frente en solitario (...) Las amenazas comunes, que compartimos con nuestros socios más cercanos. La cooperación internacional es un imperativo. Es preciso que persigamos nuestros objetivos por medio de la cooperación multilateral en las organizaciones internacionales y de asociaciones con agentes clave».

Por otro lado, la seguridad no es fácilmente compartimentable, ni divisible. Requiere un enfoque global y necesita muchos y variados recursos además de que, como ya indicamos anteriormente, hacemos nuestro lo dicho por Arteaga y Fojón⁶⁸⁸ «*la reflexión estratégica permite mejorar y progresar a las organizaciones complejas y las Administraciones que fomentan este estilo de gestión disponen de prospección (visión), análisis (método) y orientación (estrategias)*».

En cuanto a los riesgos y amenazas, para hacerles frente es imprescindible ser proactivo y disponer de un método que nos facilite la toma de decisiones rápidas y acertadas, considerando siempre a la opinión pública como un actor de transcendental importancia en los conflictos asimétricos.

Desde nuestra óptica, una metodología para llevar a cabo el planeamiento estratégico del Estado, al menos en materia de seguridad y gestión de crisis, debe ser compatible y coherente con el de las organizaciones internacionales con implicaciones en la seguridad para el país que estamos analizando. En el caso de España, serían la Alianza Atlántica y la UE, algo que implica una cierta coordinación con los planeamientos estratégicos de esas organizaciones, al menos si nos referimos a los riesgos y las amenazas que les son comunes.

Respecto al proceso de elaboración de una estrategia de seguridad nacional en el nivel de Presidencia de Gobierno, este recae en manos de responsables y expertos capaces de emplear criterios unificados, por lo que resulta imprescindible que el modelo genérico de los tres propuestos por Allison,⁶⁸⁹ sea el *racional o clásico* en la decisión y organizacional en el planeamiento.

Entre los principales métodos para elaborar la estrategia destaca por su simplicidad, el método de Bartlett. Este método, sobre la base de un enfoque integral, es un buen punto de partida para establecer el proceso general de elaboración de la estrategia de seguridad nacional, que deberá ser revisada periódicamente.

Por su parte, el método de Lykke, corroborado por Calduch, nos aporta un aspecto clave para elaborar una buena estrategia: la coherencia que debe existir entre los objetivos que se pretenden, los conceptos empleados, en donde incluimos una estructura capaz de desarrollar dicha estrategia, y los recursos que se asigna para llevarlas a cabo.

En una recopilación de artículos titulado «Strategy and Force Planning», publicada en el Naval War College de los EE. UU., propone un método analítico para el desarrollo de una estrategia en el campo de la defensa, pero no en el más

⁶⁸⁸ ARTEAGA, Félix y FOJÓN, Enrique: *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España, opus cit.*, p. 309.

⁶⁸⁹ ALLISON, Graham T.: *La esencia de la decisión*, Gel, Buenos Aires, 1988, pp. 59-64.

amplio de la seguridad.⁶⁹⁰ Sin embargo, su propuesta permite disponer de una herramienta muy útil para entender los conceptos fundamentales de la estrategia.

Así, el modelo proporciona una aproximación para la decisión en el planeamiento de estrategias futuras y puede ser usado como una guía para desarrollar estrategias alternativas y una ayuda para evaluarlas. Además, tiene en cuenta la aportación de la tecnología para desarrollar una estrategia genética, que es un elemento fundamental para los países más desarrollados por su capacidad para obtener ventaja armamentística de su tecnología más avanzada. Por otro lado, contempla los compromisos con los países aliados y naciones amigas, sin olvidar las instituciones internacionales, las amenazas y los desafíos, las vulnerabilidades y las oportunidades. Con todo, realiza un análisis DAFO.

Por último, el método de Lloyd establece, en un segundo nivel, la valoración de las deficiencias derivadas de las carencias de capacidades. Sin embargo, esta valoración se circunscribe al ámbito departamental y no al nivel superior. Las estrategias de seguridad nacional no suelen entrar en el detalle de las capacidades necesarias.

El método de Drew y Snow establece que la estrategia, como expresión máxima de la política de seguridad atiende a los intereses más básicos y esta política es de naturaleza universal y por tanto transversal. Por este motivo, no es fácil el control de la estrategia de seguridad nacional, lo que obliga a contar con un sistema de gestión eficaz, capaz de introducir cambios con rapidez para reconducir la situación cuando sea necesario. Además, la vulnerabilidad de los presupuestos destinados a la seguridad pueden llegar a comprometerla, y esto nos lleva de nuevo al método de Lykke que trata de controlar la coherencia entre capacidades y líneas de acción.

En otro orden de cosas, la falta de información sobre riesgos y amenazas conduce hacia estrategias de gran cobertura y, por lo tanto, muy costosas. Consecuentemente, se precisa potenciar los sistemas de inteligencia, así como las técnicas de análisis prospectivo, el seguimiento de los acontecimientos y las revisiones periódicas de la estrategia.

En cuanto a la tecnología, Drew y Snow insisten, como Lloyd, en que es un factor desequilibrante frente a enemigos convencionales; pero, al tiempo, advierten del peligro de las estrategias asimétricas, donde evidentemente no resulta tan efectiva.

Por último, al elaborar una estrategia se debe tener en cuenta la contra-estrategia del adversario, y a partir de ella, determinar cómo enfrentarse a ella.

⁶⁹⁰ Antes de 2001, solo EE. UU., tenía una estrategia de seguridad nacional, que realmente era de defensa nacional, aunque sí estaba elaborada en el nivel de la Presidencia de Gobierno y no de la Secretaría de Defensa, pero en ella no se integraban todas las capacidades del Estado con un enfoque integral como hoy lo hacen las estrategias de seguridad integral.

Otra aportación de marcado interés es la que presenta el teniente coronel Filiberti, jefe de la División de Planes del Ejército del Pacífico. En su artículo «*National Guidance: Do We Need a Standard Format*»,⁶⁹¹ defiende la necesidad de que exista un formato normalizado para apoyar la decisión estratégica, que esté basado en el establecimiento de ocho apartados en los que se engloban los tipos de información que son necesarios en el nivel estratégico:

1. Contexto estratégico,
2. Objetivos del enfrentamiento,
3. Concepto de actuación,
4. Liderazgo y sostenimiento de la voluntad de la nación,
5. Mando, Control y Organización Jerárquica,
6. Restricciones y autorizaciones especiales,
7. Criterios de revisión estratégica,
8. Opciones ante contingencias estratégicas.

Este método se caracteriza por poner el énfasis en la coordinación de todos los organismos del Estado, y que así puedan participar de alguna manera en la resolución de los problemas de seguridad.

Por su parte, el método analítico de Kugler tiene un carácter normativo y cognitivo, aunque se puede complementar con un análisis empírico en ciertas fases del proceso. De su análisis deducimos la conveniencia de establecer un marco conceptual donde se defina el problema, se identifiquen los intereses, objetivos, y también las posibilidades de acción. Al mismo tiempo, resulta aconsejable establecer áreas temáticas que faciliten los análisis en profundidad de los intereses nacionales, sus riesgos y amenazas y la forma de protegerlos.

Por otro lado y durante el análisis de las posibles estrategias, hay que someterlas a la evaluación de cuáles serían sus efectos en el escenario actual, en otro más favorable y, por último, en una situación más desfavorable es decir la visión más probable, la optimista y la pesimista.

En cuanto a su divulgación, la estrategia de seguridad nacional debe ser difundida y comprendida por lo que tiene que ser didáctica, para facilitar su aceptación y su aplicación por todos los niveles de decisión.

En EE.UU., la «Guía para la Política y la Seguridad Nacional» del Army War College es básicamente el método seguido por el Consejo de Seguridad Nacional y constituye un buen punto de partida para el diseño de nuestro método. Sus objetivos estratégicos se derivan de un análisis DAFO, por lo que además de analizar cómo hacer frente a los riesgos y amenazas, establece objetivos de

⁶⁹¹ FILIBERTI, Edward J. Opus cit.

forma concreta para aprovechar las oportunidades. Esto convierte este método en más proactivo que los demás. Además, este método distingue entre el entorno nacional y el internacional, lo que favorece la distribución de responsabilidades en las estrategias de segundo nivel. Por otro lado, realiza una clasificación de los intereses lo que facilita la priorización de sus líneas de acción y la asignación de capacidades durante todo el proceso en los diferentes niveles de planeamiento.

A todos estos métodos hay que añadir las aportaciones de la Teoría General de Sistemas, ya que la estructura de seguridad nacional constituye un sistema interrelacionado en el que un problema de inseguridad de un elemento es una amenaza para todo el sistema; y donde la actuación sobre un elemento afecta positiva o negativamente a todo el sistema.

Así, la consideración de la seguridad nacional como un sistema en el que todas sus partes están interrelacionadas directa o indirectamente y que puede ser dividido en subsistemas, obliga a disponer de una estrategia de seguridad nacional que alinee todos los objetivos de los subsistemas y que aporte una visión al conjunto que facilite la toma de decisiones en el más alto nivel.

Desde la óptica de la Teoría General de Sistemas y considerando todo lo expuesto, deducimos los siguientes elementos, que intervienen directamente en la estrategia de seguridad nacional y que nos ha permitido establecer su definición:

- Los valores o principios que servirán de guía para elaboración de la estrategia.
- Los intereses nacionales.
- Los riesgos, peligros y las amenazas exteriores e interiores.
- Los objetivos de la estrategia (protección de los intereses) (fines).
- Orientación y coordinación de las fuerzas de la nación en forma de líneas de acción (modos).
- Las capacidades necesarias entre las que destaca la estructura para llevar a cabo la estrategia (medios).

Tal y como se indica en las conclusiones del capítulo 5, es necesario que los gobiernos formulen e implementen una estrategia de seguridad nacional como sistema de planeamiento a corto, medio y largo plazo que, además, favorezca la toma de decisiones ante cualquier situación futura.

La elaboración de una ESN requiere un método sistémico y, tal y como preconiza Bartlett, un proceso de carácter reiterativo mediante revisiones periódicas. Por tanto, el método debe ser flexible y aplicable a todo tipo de situaciones, aunque será imprescindible una adaptación a cada caso concreto. Por último, la arquitectura de seguridad nacional debe establecer la diferencia entre el planeamiento estratégico y la gestión de dicha estrategia, y esta tendrá sus puntos álgidos en la gestión de las crisis o de los conflictos.

Método epistemológico para la elaboración de la ESN

A partir de todo lo analizado, podemos proponer un método para la elaboración de la ESN, que se compondrá de los siguientes componentes:

- Un método teórico que nos indique el proceso a seguir para la elaboración de la estrategia, y que incluya los elementos clave de la ESN.
- Un procedimiento para la elaboración de la ESN, en donde se establecen como organizar los grupos de trabajo encargados de elaborarla estrategia.
- Esquema y contenido del documento de la ESN.
- Estructura del sistema de seguridad nacional con los diferentes niveles que constituyen la llamada pirámide estratégica.
- La gestión y control de la ESN, que nos deriva a la propuesta de un método de valoración permanente de los riesgos, sin olvidar que vivimos en mundo globalizado donde los cambios de los factores que afectan a los riesgos y amenazas se producen a gran velocidad. Desde la necesidad de analizar los múltiples factores geopolíticos que conforman los riesgos y las amenazas, todos ellos relacionados, de una u otra forma con una región, desarrollaremos un método de valoración continua basada en la estabilidad e inestabilidad de las regiones geopolíticas.

En el siguiente esquema se expone los componentes del método propuesto.

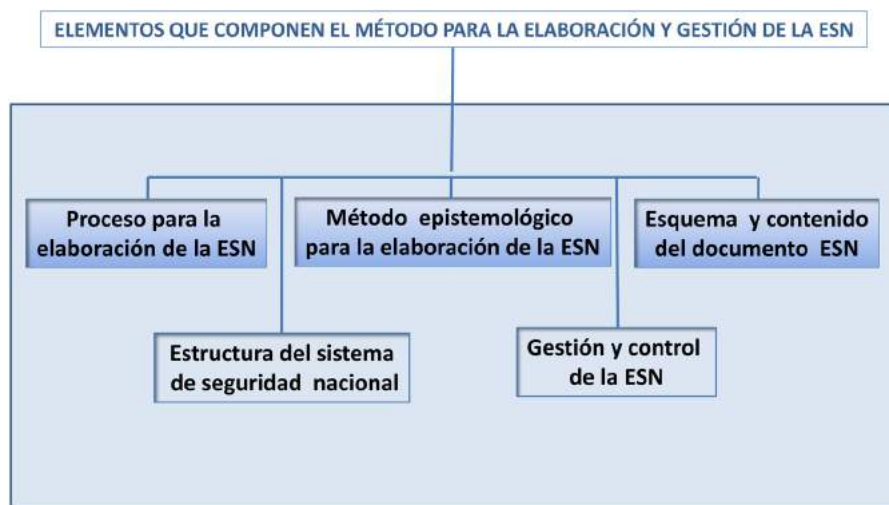
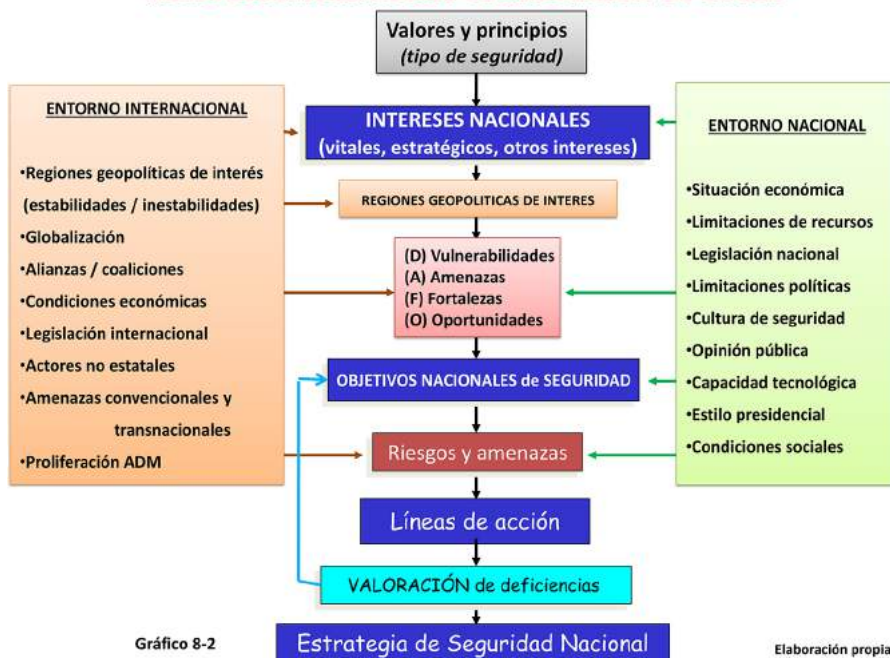


Gráfico 8-1

Elaboración propia

MÉTODOLÓGIA DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA ESN



Después del pormenorizado análisis que hemos presentado, proponemos un método que se inspira en el del Army War College, adaptado a las necesidades y posibilidades de un país medio, que debe tener en cuenta sus intereses en un mundo globalizado, y que tome en cuenta aquellos aspectos de otros métodos que aportan mejoras sustanciales a este método.

De esta perspectiva, la metodología que vamos a seguir es la que se representa en el esquema del gráfico 8.2.

Según indicaciones de Barlett y la coherencia del método de Lykke, este método es cíclico mediante la revisión periódica basada en el siguiente proceso:

1. En primer lugar, hay que establecer los valores de la nación, así como los principios que servirán para diseño y la posterior gestión de la ESN. En esta fase, el presidente del Gobierno, responsable último de la seguridad nacional, deberá establecer los criterios básicos para su elaboración y, entre ellos, indicar cuáles son los tipos de seguridad que desea aplicar en términos generales.
2. A continuación, se procede a identificar los intereses nacionales y a clasificarlos por orden de importancia en: vitales, estratégicos y otros intereses; u otra clasificación similar que facilite su priorización.

3. Con el tercer hito, se realizará un análisis del entorno internacional que prestará especial atención a la inestabilidad de aquellas regiones geopolíticas de mayor interés para el país o para las alianzas internacionales a las que pertenece, sin olvidar la protección que aportan y los compromisos que implican, y sobre las que después se realizará un seguimiento más detallado. Tampoco debemos olvidar los condicionantes económicos internacionales, la legislación y, sobre todo, la globalización y el papel de los actores no estatales que pueden plantear un conflicto asimétrico frente al Estado. Hoy en día, la situación económica general, tanto nacional como internacional, condiciona y lastra la seguridad. Además, no conviene olvidar los riesgos y amenazas convencionales y de carácter transnacional; ni tampoco los derivados de la proliferación de armas de destrucción masiva.
4. Paralelamente, se analizará el entorno nacional a través del estudio de numerosos factores, entre otros: la situación económica, las limitaciones de recursos de seguridad, la legislación nacional, las limitaciones políticas, el estilo presidencial, la capacidad tecnológica del país, la cultura de seguridad y el posicionamiento de la opinión pública y los condiciones sociales.
5. Una vez concluido el análisis del entorno internacional y del nacional podremos elaborar un análisis DAFO a partir de los puntos fuertes y débiles de la nación y de las oportunidades y amenazas procedentes del exterior.
6. A partir de los intereses nacionales, y después de realizar el análisis DAFO derivado del entorno estratégico y de nuestra propia situación, se fijarán los objetivos nacionales de seguridad, que deben ser lo más concretos posibles y, si es posible, medibles mediante parámetros objetivos.
7. Conocidas las amenazas del exterior y las debilidades del interior, podremos establecer los riesgos y amenazas que pueden dañar los intereses nacionales y cuáles son los potenciadores de riesgo que los pueden impulsar o, incluso, hacer más peligrosos.
8. Una vez establecidos los riesgos y amenazas que pueden dañar nuestros intereses nacionales es preciso establecer las líneas de acción capaces de protegerlos. Para ello, además de las capacidades y tecnología disponibles, se deben considerar las aportaciones de los países aliados y los compromisos adquiridos por nuestra pertenencia a diversas organizaciones internacionales. Para definir las líneas de acción, hay que tener en cuenta los valores y principios inspiradores de la estrategia, además de las limitaciones de los recursos y el nivel de tecnología disponible.
9. Después, y tras establecer las líneas de acción para cada riesgo y amenaza, es necesario someterla a una validación y evaluación para ver si son factibles y en qué grado lograrían sus objetivos. Durante la evaluación y la comprobación de su factibilidad, puede ocurrir que se detecten problemas con esa línea de acción, que aconsejen definir una nueva.

10. Dada la volatilidad de los riesgos y la facilidad para transformarse y dar lugar a otros nuevos es necesario su revisión permanente para lo que es conveniente establecer un método de evaluación de riesgos.

Elementos clave de la ESN

La elaboración de la estrategia de seguridad nacional está condicionada por los elementos que determinan su marco de actuación. Elementos que son la base para lograr la seguridad nacional con un mínimo de garantías de éxito, pero teniendo en cuenta lo que indica Javier Aracil: «*Un sistema es una entidad compleja, formada por partes en interrelación adecuadamente coordinadas. Por su propia naturaleza, un sistema es susceptible de ser analizado, y como consecuencia de ese análisis, diseccionado en partes. Pero, sin embargo, estas partes no tienen sentido más que en la medida que se integran en la unidad de orden superior que es el propio sistema*». ⁶⁹²

Valores y principios

Los valores de la sociedad que conforman la nación, así como sus principios rectores, deben ser tenidos en cuenta en el diseño y gestión de toda estrategia. Al respecto, la Estrategia Española de Seguridad establecía que:

«La defensa de los intereses ha de hacerse siempre en el marco de valores democráticos y del Estado de Derecho, junto a la defensa de la paz, la libertad, la tolerancia, la solidaridad, la sostenibilidad y el progreso global, y la preservación de unos modos de vida respaldados por el Estado del bienestar». ⁶⁹³

Por su parte, el Tratado de Lisboa establece que:

«La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el

⁶⁹² ARACIL, Javier. Citado por MARTÍNEZ, Silvio y REQUENA, Alberto. *Dinámica de sistemas*. Madrid: Alianza Editorial, 1986, p. 1.

⁶⁹³ GOBIERNO DE ESPAÑA (2011). Estrategia Española de seguridad. *Una responsabilidad de todos*. *Opus cit.*, p. 16.

*Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales...».*⁶⁹⁴

A los valores que tienen un carácter casi permanente, hay que añadir los criterios políticos establecidos al máximo nivel para elaborar la ESN, y que no son otros que los conceptos o principios en los que se basa la estrategia. Así, la EES establece seis conceptos básicos en los que reposa la seguridad nacional: enfoque integral, coordinación, eficiencia en el uso de los recursos, anticipación y prevención, capacidad de resistencia y recuperación y finalmente la interdependencia responsable.⁶⁹⁵ A estos conceptos, la EES suma cuatro principios de acción internacional: marco europeo, multilateralismo, legitimidad legalidad internacional, construcción de la paz; y protección de civiles y responsabilidad de proteger.⁶⁹⁶

Desde esta reflexión, la ESN debe proteger y promover la cohesión social necesaria para asegurar los intereses nacionales, y así evitar la inestabilidad social y política, a la vez que favorece la cohesión territorial, teniendo siempre presente a la opinión pública. Esto es especialmente crítico en aquellos países que adolecen de la necesaria cohesión territorial y social, como es el caso de España. Por el contrario la seguridad nacional, bien diseñada y con un alto grado de consenso, es una poderosa herramienta de integración.

Por ejemplo los principios podrían ser los siguientes: responsabilidad última de la seguridad la tiene el gobierno, el multilateralismo eficaz para la gestión de crisis, la legitimidad en las actuaciones que viene dada por NN. UU., el enfoque omnicomprensivo e integral, que aporta eficacia, la coordinación e integración de todos los recursos del Estado que proporciona eficiencia y el uso de la violencia como último recurso.

Por último, conviene subrayar que la opinión pública es el actor clave para lograr la resiliencia frente a las amenazas, así como el apoyo social a las líneas de acción estratégicas.

Intereses nacionales

En cuanto a los intereses nacionales, es esencial determinarlos correctamente y priorizarlos por categorías, algo que requiere un alto grado de consenso polí-

⁶⁹⁴ CONSEJO EUROPEO (2007). *Tratado de Lisboa* firmado el 13 de diciembre de 2007, Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea C 306/01, artículo 10 A.

⁶⁹⁵ GOBIERNO DE ESPAÑA (2011). *Estrategia Española de seguridad. Una responsabilidad de todos. Opus cit.*, pp. 16 y 17.

⁶⁹⁶ *Ibidem*, pp. 22 y 23.

tico. En caso de no tener en cuenta estos parámetros, los intereses se definen de forma excesivamente genérica. Esto es especialmente frecuente en las organizaciones internacionales que agrupan a múltiples países con diversas sensibilidades políticas, como es el caso de la UE o la OTAN. Sin duda, la globalización establece conexiones entre los intereses de unos y otros países pero, al mismo tiempo y como factor pernicioso, hace mucho más complejo el ambiente estratégico. A este respecto, el Tratado de Lisboa establece respecto a la PESC, que el Consejo Europeo determinará los intereses estratégicos de la Unión, fijará los objetivos, definirá las orientaciones generales de la PESC y adoptará las decisiones que resulten necesarias.⁶⁹⁷

Bismarck decía que los intereses nacionales son los más fríos de los intereses fríos, alusión a que en su determinación hay que dejar de lado toda consideración sentimental y ser realistas y pragmáticos. Otra aportación importante es la definición que utilizó el ministro de Asuntos Exteriores Josep Piqué:

*«Intereses nacionales son aquellos que tienen que ver con la promoción y la defensa del bienestar, la prosperidad y la seguridad de España y de los españoles».*⁶⁹⁸

Con todo, podemos concluir que los intereses nacionales son esos principios generales de carácter abstracto, esas metas ideales a alcanzar, que centran los esfuerzos de una nación y que, una vez logrados, su mantenimiento y disfrute son el eje central de la vida y política nacional. En otras palabras, son los intereses del pueblo manifestados conscientemente, y sus características principales son: abstracción, globalidad y amplitud, permanencia. E interrelación.

Los intereses nacionales deben ser priorizados mediante su categorización. Proponemos que esas categorías sean tres: intereses vitales, estratégicos y otros intereses. Los intereses vitales son los que conforman la esencia del Estado-nación y suelen estar citados en la constitución. Cuando un interés vital resulta dañado seriamente la sociedad en su conjunto se ve gravemente afectada. Por ejemplo en el caso de España, sin pretender ser exhaustivos, serían la soberanía nacional, la integridad territorial, el ordenamiento constitucional, la libertad, etc.

En cuanto a los intereses estratégicos son los que afectan directamente a la prosperidad y bienestar del conjunto de la ciudadanía, como por ejemplo, el acceso a fuentes de energía, la estabilidad en escenarios contiguos, el

⁶⁹⁷ CONSEJO EUROPEO (2007). *Tratado de Lisboa. Opus cit.*, artículo 10 B.

⁶⁹⁸ PIQUÉ, Josep (2001). Conferencia que impartió en el CESEDEN Ministerio de Defensa, Madrid el 31 de octubre de 2001.

acceso a los mercados, la estabilidad económica, etc. Y por últimos otros intereses donde se incluyen la paz y seguridad internacionales, la promoción derechos humanos, la erradicación pobreza, la minoración desastres naturales, etc.

Considerando la situación de los intereses nacionales, los riesgos y amenazas a los que están sometidos y su lugar de procedencia, podemos valorar los espacios geopolíticos y zonas de interés a las que se debe prestar especial atención. En la EES se establecen las regiones prioritarias en el apartado dedicado a «España en un mundo globalizado».⁶⁹⁹ Esos mismos espacios de interés geopolítico también se establecen en la ESN española: la UE, el Mediterráneo, América Latina, Estados Unidos y la relación transatlántica, África, Asia, Australia y Rusia.⁷⁰⁰

Objetivos de seguridad nacional

Los objetivos de seguridad nacional son un conjunto de metas tangibles a alcanzar por una nación cuyas características son las siguientes:

- Emanan directamente de los intereses nacionales, a los cuales están subordinados.
- Vienen definidos por la política del Gobierno, expresada a veces por las declaraciones programáticas de los responsables por lo que, si esta cambia, esto lo puede hacer cambiar parcial o completamente.
- Son más concretos, menos abstractos que los intereses. Deben ser tangibles.
- Son lo que la mayoría de la nación, reflejada a través de la elección del Gobierno, quiere alcanzar como fórmula transitoria para lograr los intereses nacionales.

Cuando los niveles estratégicos inferiores han elaborado estudios prospectivos, deben ponerlos a disposición del nivel superior para ayudar a visualizar los objetivos a largo plazo. Por ejemplo, el Pentágono en EE. UU., elabora su «Visión 2030» que es un estudio prospectivo con un horizonte de 20 años y lo pone a disposición del Consejo de Seguridad Nacional.

⁶⁹⁹ GOBIERNO DE ESPAÑA (2011). *Estrategia Española de seguridad. Una responsabilidad de todos*. *Opus cit.*, p. 24.

⁷⁰⁰ GOBIERNO DE ESPAÑA (2013). *Estrategia de Seguridad Nacional. Una responsabilidad compartida*. *Opus cit.*, pp. 13-20.

Riesgos y amenazas

Tras consensuar en el nivel político la definición de los objetivos de seguridad nacional, que son fundamento esencial de la estrategia, se establecerán entonces cada riesgo y amenaza. Volviendo a la necesaria concreción de los conceptos, entendemos por riesgo «la inseguridad generada por un agente hostil, cuya capacidad para causar efectos dañinos no está constatada a ciencia cierta, pero se considera posible», a diferencia de la amenaza, que sí está constatada como real. Ambos conceptos conforman la cadena estratégica que debe ser analizada para poder plantear y desarrollar líneas de acción que eviten su escalada.

Como primera y fundamental premisa, cada riesgo o amenaza requiere un proceso de análisis de factores con la finalidad de identificarlos y describirlos con el mayor detalle posible en sus múltiples facetas.

Por otro lado, también es necesario establecer de forma concisa, los potenciadores de riesgo. En esta línea, la EES, en su capítulo 3, identifica seis potenciadores de riesgo: disfunciones de la globalización, desequilibrios demográficos, pobreza y desigualdad, cambio climático, peligros tecnológicos y las ideologías radicales y no democráticas.⁷⁰¹

Líneas de acción

A partir de la identificación concisa de los riesgos y amenazas es necesario determinar cuáles son las líneas de acción que permitirán alcanzar cada uno de los objetivos establecidos. Para llevar a cabo la evaluación de las líneas de acción, es conveniente atender a las probabilidades de materialización de cada riesgo y, más importante aún, las consecuencias que estos tienen para los intereses nacionales. En este análisis, se deberá prestar especial atención a la hipótesis más peligrosa y a la más probable. Normalmente se diseñarán líneas de acción para la hipótesis más probable y planes de contingencia para la más peligrosa. Una vez definidas las posibles líneas de acción, el siguiente paso es establecer cuál es la más adecuada para cada riesgo.

En cuanto a los actores implicados, las líneas de acción deben identificar a aquellos que son estatales y no estatales. En este ámbito, la EES identifica los actores más importantes: la diplomacia, las Fuerzas Armadas, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los servicios de inteligencia, la protección civil, la cooperación al desarrollo y las relaciones económicas y comercia-

⁷⁰¹ GOBIERNO DE ESPAÑA (2011). Estrategia Española de Seguridad. *Una responsabilidad de todos. Opus cit.*, p. 33-39.

les.⁷⁰² Pero también establece que los actores involucrados son la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, Administración Local y la sociedad en su conjunto.⁷⁰³

En el consiguiente desarrollo de la política de seguridad y defensa, las estrategias de segundo nivel deberán tener en cuenta las líneas de acción de la ESN. Así lo hace, a modo de ejemplo la Estrategia de Acción Exterior que recoge las siguientes líneas de acción estratégicas contempladas en la ESN:

1. *Multilateralismo eficaz y cooperación activa en la lucha contra la proliferación de las armas de destrucción masiva, y para prevenir el acceso por parte de grupos terroristas y otros agentes no estatales a los materiales y fuentes radioactivas (...).*
2. *Fortalecimiento del sistema de no proliferación. Plena aplicación de los tratados y los instrumentos internacionales pertinentes.*
3. *Desarrollo y actualización de los planes nacionales de prevención de la proliferación y mitigación de riesgos en los ámbitos nuclear, químico y biológico, así como la puesta en marcha de un plan nacional de biocustodia.*
4. *Refuerzo del control de exportaciones de productos y tecnologías de doble uso.*
5. *Potenciar las medidas para combatir las transferencias intangibles de conocimiento, tecnología, bienes y equipos.*
6. *Mejora de las capacidades nacionales e internacionales de prevención de eventuales atentados terroristas con materiales nucleares, radioactivos o de ambos tipos.*
7. *Apoyo a los esfuerzos internacionales para limitar la proliferación de misiles de largo y corto alcance.*⁷⁰⁴

Por último, conviene subrayar que el conjunto de líneas de acción seleccionadas constituyen la esencia de la ESN según Quero Rodiles.⁷⁰⁵ La formulación de la seguridad nacional es un acto fundamental para cualquier nación, pues en él se articula y vertebra con precisión, la voluntad de llevar adelante el proyecto colectivo, los esfuerzos necesarios que requiere su consecución, la autenticidad de los planteamientos en materia de identidad y, finalmente, la actitud en relación con el resto de las naciones. Esta reflexión nos permite constatar que la

⁷⁰² *Ibidem*, pp. 17 y 18.

⁷⁰³ *Ibidem*, p. 14.

⁷⁰⁴ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN (2014). *Estrategia de Acción Exterior*. Madrid: MAEC. Texto enviado a las Cortes por el Consejo de Ministros (art. 35, Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado), p. 59.

⁷⁰⁵ QUERO RODILES, F.: «Introducción a la Teoría de la Seguridad Nacional» Ediciones Ejército, 1989 Madrid, p. 44.

formulación de la seguridad nacional es de naturaleza política pues, en sí misma, responde a una necesidad sustancial, histórica y de futuro colectivo de la nación.

Procedimiento para la elaboración de la ESN

Corresponde ahora abordar la elaboración de la ESN que puede ser realizada por uno de los departamentos del Consejo de Seguridad Nacional convenientemente reforzado con expertos, como es el caso de EE. UU., o bien, se nombra una comisión *ad hoc* para que desarrollen y elaboren una propuesta de ESN.

Esta comisión se estructurará en grupos de *trabajo* de expertos, organizados por temas afines. Esto plantea dos posibilidades: por un lado, que estos grupos estén formados por representantes de los ministerios y organismos oficiales implicados como son los servicios de inteligencia (este es el método seguido en España, Reino Unido y Holanda) o, por otro lado, que estén constituidos por personalidades y expertos elegidos expresamente, pero sin que estos ostenten la representación de los organismos a los que pertenezcan, como es el caso de Francia. Tanto en el caso de EE. UU., como en el de Francia se trata de dos países presidencialistas, cuyo método es difícil de aplicar a otros sistemas políticos sin causar grandes fricciones en su diseño y posterior implementación de la estrategia. Para la mayoría, y aunque cada país debe elegir el sistema que mejor se adapte a su realidad nacional, lo ideal es que se constituyan grupos donde estén representados los diversos ministerios, como la finalidad de crear un foro de diálogo que elimine las discrepancias y que consensúe diagnósticos y líneas de acción. En cualquier caso, el liderazgo del presidente de Gobierno es fundamental durante todo el proceso.

El responsable de los grupos de trabajo debe ser una personalidad que concite el respeto de la mayor parte de los políticos, independientemente de su tendencia e ideología, así como de los técnicos que participan en la elaboración de la ESN. Claro ejemplo fue la elección de Javier Solana como responsable de la elaboración de la EES de 2011.

Además, es importante dar participación a representantes de otros partidos políticos, con la pretensión de buscar el imprescindible consenso en la plasmación de la política de seguridad y defensa nacional. Sin duda, eludir este objetivo fue un error en la elaboración de la EES 2011. También es importante la participación de distintas personalidades de muy diferentes ámbitos, que con su implicación puedan respaldar el proyecto, tal y como se hizo en la ESN 2013 en España.

En cuanto al desarrollo de los trabajos, estos deben iniciarse a comienzo de la legislatura para disponer de tiempo razonable que permita su implementación. Para conseguirlo, es conveniente que el poder político fije una fecha límite de presentación de los borradores por parte de los grupos de trabajo. Ante cualquier

impase temporal por desacuerdos entre los diferentes ministerios u organismos, o entre los miembros del grupo de trabajo, la presidencia debe resolver caso por caso, y así evitar que se enquisten los desacuerdos y, con ello, se paralice todo el proceso. Y como último eslabón, es conveniente que el texto final sea revisado y modificado por una única persona, perteneciente al equipo del CSN o de Presidencia de Gobierno, para garantizar la necesaria uniformidad en la exposición.

En todo este proceso, cuanto más fuerte y mejor estructurado esté el CSN, más fácil será evitar las discrepancias entre los distintos departamentos. Un claro ejemplo de esta fortaleza organizativa la encontramos en EE. UU. Por otro lado, los miembros de la comisión deben ser multidisciplinares, y procurar que todos los ministerios, agencias e instituciones implicados tengan expertos en la comisión, al tiempo que evitan ejercer, de forma sistemática, la representación de sus respectivos organismos.

Además, los ministerios deben consensuar y plasmar sus comentarios sobre los diversos borradores que se les irán enviando durante el proceso de elaboración de la ESN. Respecto al número de miembros de las distintas comisiones, la tendencia, como hemos visto en el caso francés, es que estas sean cada vez más numerosas y variadas para que todos los temas que hay que abordar estén tratados por especialistas. Sin embargo un excesivo número las hace difíciles de manejar, complica el control y la coordinación de los distintos trabajos. En todo este proceso y preferentemente antes de su inicio, es fundamental hacer una labor pedagógica entre los distintos organismos que deberán implantar la estrategia, con la pretensión y objetivo de evitar resistencias institucionales para su aplicación una vez que la ESN haya sido aprobada.

Y como últimas consideraciones, el poder político, al más alto nivel, tiene que dar instrucciones iniciales a los miembros de la comisión, preferentemente antes de iniciar los cometidos. La forma habitual para trabajar es dividir a los miembros de la comisión en grupos de expertos por temas afines, que aporten borradores para cada parte del documento. Durante todo el proceso de elaboración se debe procurar implicar a las empresas que gestionan infraestructuras críticas y al mayor número posible de instituciones de la vida civil.

Esquema y contenido del documento de la ESN

El documento que constituye la estrategia de seguridad nacional es fruto de la aplicación de muchos y distintos parámetros que ya hemos descrito, aunque es necesario subrayar que en él solo figuraran aquellos detalles que sean necesarios para su aplicación por parte de los niveles inferiores. Así, la ESN nace con vocación de ser una herramienta conciso y de carácter didáctico, que contempla

los detalles estrictamente necesarios, y siempre teniendo en cuenta que se trata de un documento normalmente abierto.

Por todo ello, proponemos que el documento que se articule de la siguiente manera:

1. Resumen ejecutivo a modo de síntesis que adelanta las claves de cada capítulo.
2. Introducción, que aborde y explique la razón de ser de la estrategia, así como los conceptos clave. Este enfoque es especialmente adecuado cuando se trate de elaborar la primera estrategia de seguridad nacional. En cualquier caso, su redacción debe incluir los valores de la nación y establecer los principios guía en los que se sustenta la estrategia.
3. Un capítulo se dedicará a la descripción del contexto global y cuál es el papel del país autor de la estrategia en ese contexto internacional. En todo caso, hay que identificar las regiones geopolíticas que más afecten o puedan afectar a los intereses nacionales, y describir sus principales factores. En ocasiones resultará conveniente y oportuno explicitar los intereses nacionales, que en todo caso deberán ser analizados y consensuados para determinar los objetivos de seguridad nacional, que deben figurar en el documento.

ESQUEMA Y CONTENIDO DEL DOCUMENTO DE LA ESN

Resumen ejecutivo que adelante las claves de cada capítulo

INTRODUCCIÓN

Explique la razón de ser de la estrategia y sus conceptos clave.

Debe incluir los valores de la nación y los principios guía de la ESN.

EL PAÍS EN EL MUNDO

Descripción del panorama internacional y el papel del país en ese contexto.

Identificar las regiones geopolíticas por orden de importancia para los intereses nacionales y describir sus principales factores.

Establecer los intereses nacionales, que aunque a veces no se detallan, deberán ser analizados y consensuados para determinar los objetivos de seguridad nacional.

RIESGOS Y AMENAZAS

Descripción de cada riesgo / amenaza, sus características y potenciadores.

LÍNEAS DE ACCIÓN ESTRATÉGICAS

Que establecen como hacer frente a cada riesgo / amenaza.

4. En otro capítulo se identificarán y se describirán cada uno de los riesgos y amenazas, así como sus características y singularidades. También es conveniente mencionar sus potenciadores.
5. Por último, y como núcleo principal de la estrategia, un capítulo independiente debe recoger las líneas de acción que se enfrentan a cada riesgo o amenaza.

La ESN se recoge en un documento de carácter genérico, no muy extenso que trata de establecer directrices claras respecto a la consecución de la seguridad, pero procurando no señalar las vulnerabilidades nacionales. Otras consideraciones a tener en cuenta a la hora de elaborar la ESN son las siguientes:

- ✓ En el documento no figurarán los intereses nacionales, aunque, como ya hemos señalado, sean la base imprescindible para establecer los riesgos y amenazas que los pueden dañar.
- ✓ Como norma general, será un documento de carácter abierto y con pretensión de ser ampliamente difundido, aunque eso no signifique que podría haber otros documentos complementarios del anterior, que sí estuvieran clasificados.
- ✓ Para garantizar su comprensión por un amplio sector de la ciudadanía, el documento deberá tener un cierto carácter didáctico.
- ✓ En el documento se describirán los riesgos y amenazas pero sin descubrir las carencias en su conocimiento. Pueden describirse por orden de importancia.
- ✓ La ESN podrá tener un segundo documento clasificado sobre determinados riesgos y amenazas, con su valoración y las líneas de acción para hacerlos frente. Este documento no será público.
- ✓ Los riesgos y amenazas identificados no señalarán a ningún país procurando mantener al documento en lo políticamente correcto.
- ✓ El documento deberá establecer líneas de acción claras para hacer frente a cada riesgo y amenaza.
- ✓ Por otro lado, no es necesario establecer cuál es su horizonte temporal, y tampoco el periodo de revisión, pero es aconsejable que las dos cosas estén definidas como parte del sistema de seguridad nacional.
- ✓ La ESN debe tener personalidad propia adaptada a las peculiaridades del país.
- ✓ Las estrategias de seguridad nacional debe tener una visión estatal y poco partidista, basada en el consenso político de, al menos, los partidos con posibilidades de gobernar a medio plazo; y siempre con un enfoque integral, que contemple incluso la colaboración público-privada.

✓ Por último, este documento de la ESN no debe ser excesivamente largo y, a título orientativo, debe tener entre 50 y 70 páginas.

Evaluación comparativa de los riesgos

Una vez establecida la Estrategia de Seguridad Nacional es necesario realizar un análisis periódico de los riesgos y amenazas. Teniendo en cuenta que las ESN tienen un horizonte de 10 o 15 años y que son revisadas cada cuatro o cinco, la revisión de riesgos y amenazas debe realizarse de forma sistemática anualmente o cuando las circunstancias así lo aconsejen. Esto nos permitirá detectar la aparición de nuevos riesgos o la variación de los anteriormente establecidos. A partir de la identificación de la nueva situación se procede a la evaluación comparativa de los riesgos, mediante su representación gráfica en un eje de coordenadas.

En el eje de abscisas se representa la probabilidad de que el riesgo escale en la cadena estratégica pasando a ser un peligro, o incluso se convierta en una amenaza capaz de influir en la acción política, llegando a causar daños en alguno de los intereses nacionales. En el eje de ordenadas se representa la importancia del daño que podría causar la materialización del riesgo.

Sobre cada riesgo se colocará un indicador numérico que nos servirá para establecer el índice de fiabilidad de la información que se posee sobre el mismo. Esta es una forma similar a la empleada en la Estrategia de Seguridad Nacional británica.⁷⁰⁶

La representación de los múltiples riesgos y amenazas en los mismos ejes de coordenadas, tal y como lo realiza en Holanda en su análisis la National Risk Assessment,⁷⁰⁷ donde hace un estudio comparativo de escenarios que se representa mediante un diagrama de riesgos.

Cada uno de los riesgos y amenazas va identificado con una letra que se corresponde con la denominación identificativa del mismo. Teniendo en cuenta que es frecuente manejar datos no siempre contrastados y con diferentes grados de fiabilidad, y tomando como referencia los criterios empleados en las National Intelligence Estimates (NIEs),⁷⁰⁸ emplearemos un sistema numérico

⁷⁰⁶ GOBIERNO BRITÁNICO (2010). *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*. *Opus cit.*, p. 37.

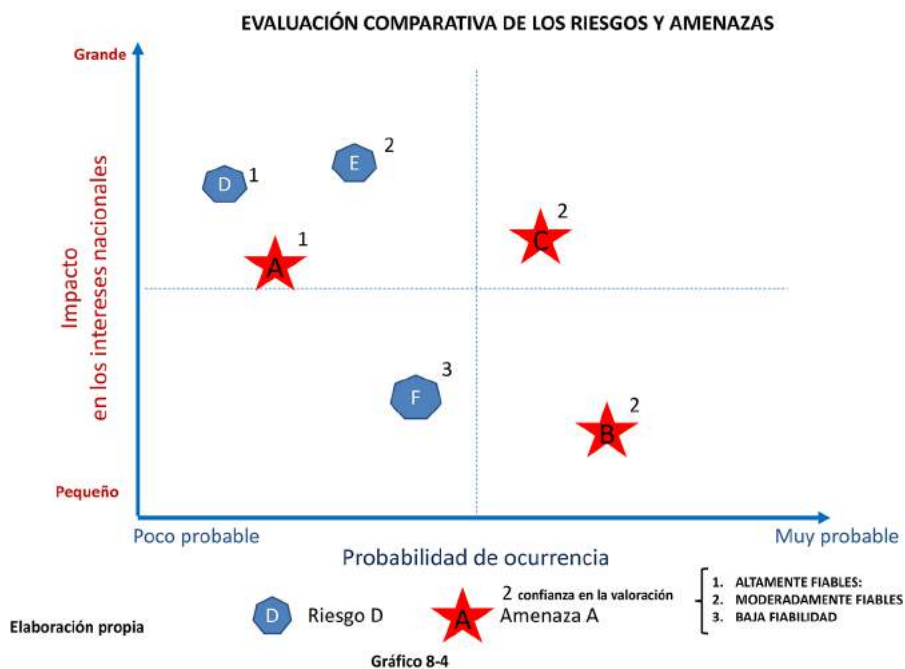
⁷⁰⁷ THE NETWORK OF ANALYSTS FOR NATIONAL SECURITY (ANV) FOR THE NATIONAL STEERING COMMITTEE FOR NATIONAL SAFETY AND SECURITY (SNV). (2014) *National Risk Assessment 6*. *Opus cit.*, p. 6.

⁷⁰⁸ NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL (2012). National Intelligence Estimates (NIEs) Obtenido el 22 de septiembre de 2014 en: <http://www.dni.gov/index.php/about/organization/national-intelligence-council-nic-publications>.

de identificación del grado de confianza de la valoración que consistirá en colocar un número (1-2-3) junto al riesgo (hexágono de color azul) o amenaza (estrella roja).

Dicho número identifica el grado de fiabilidad de los análisis y tiene el siguiente significado:

1. *Altamente fiable:* valoración basada en fuentes seguras y totalmente fiables.
2. *Moderadamente fiable:* valoración basada en fuentes generalmente creíbles y seguras pero no suficientemente corroboradas.
3. *Baja fiabilidad:* valoración basada fuentes o informaciones que son cuestionables.



El resultado de la representación de los riesgos y amenazas en los ejes cartesianos es que, con esta división, podemos ver que en el cuadrante superior izquierdo se agrupan aquellos que son más probables y que tendrían un mayor impacto sobre los intereses nacionales, por lo tanto, a los que debe darse prioridad a la hora de adoptar medidas para hacerlos frente. Por el contrario, los riesgos y amenazas agrupados en el cuadrante inferior izquierdo son los menos probables y los que menor impacto tendrían y por lo tanto los que requieren una menor atención.

Estructura del sistema de Seguridad Nacional

La arquitectura de seguridad deberá contemplar la estructura del Estado y el grado de descentralización de las competencias que puedan afectar a la seguridad nacional. Al mismo tiempo, esa estructura de seguridad tiene que ser compatible con las de las organizaciones internacionales a las que pertenece, como por ejemplo la UE o la OTAN.

Por otro lado, la estructura deberá contar con los instrumentos necesarios para actuar sobre aquellas infraestructuras críticas cuya actividad incide directamente sobre la seguridad nacional. Para ello, es imprescindible identificar las empresas (públicas o privadas) que son propietarias de las mismas y responsables de su gestión y agruparlas por sectores (transporte, energía, salud, telecomunicaciones, alimentación, etc.).

En cuanto a los organismos que conforman el sistema de seguridad nacional, el principal será un Consejo de Seguridad Nacional (CSN) o similar, como máximo órgano coordinador de la seguridad. Para que el CSN tenga un funcionamiento eficaz, y actúe como el «órgano político superior» en materia de seguridad, es preciso que la arquitectura institucional de seguridad:

- ✓ Aglutine las funciones de planeamiento, gestión de crisis y asesoramiento a nivel Presidencia del Gobierno, aunque organizado en distintas secciones, según sus funciones específicas.
- ✓ Desarrolle la planificación, elaboración, gestión y control de las cuestiones estratégicas relacionadas con seguridad de forma permanente.
- ✓ Disponga de un sistema de mando y control acorde con sus necesidades.
- ✓ Se reúna regular y frecuentemente a un nivel inferior, con objeto de permitir la coordinación y sincronización del «planeamiento estratégico», y evite un método de convocatoria que atienda, exclusivamente, a criterios de urgencia y oportunidad, con el propósito de establecer la imprescindible continuidad en las tareas de coordinación y seguimiento que la seguridad necesita.
- ✓ Capacidad, en un segundo nivel, de reunirse en diversas formaciones sectoriales con carácter estable, o bien en formaciones *ad hoc* surgidas de circunstancias o crisis determinadas.
- ✓ Por último, y en consecuencia con el punto anterior, capacidad para crear «comités de seguridad sectoriales» (CSS) de naturaleza permanente o temporal, que puedan abordar temas de relevancia para la seguridad nacional, tales como la energía, la ciberseguridad, el transporte, una ope-

ración exterior en curso, una catástrofe natural de gran magnitud, entre otros muchos.

Todas estas especificidades y cometidos implican una enorme complejidad para el CSN que, junto a la necesidad de continuidad en el ejercicio de sus funciones, aconsejan la creación de la figura de un director de seguridad nacional (DSN) o un consejero de seguridad nacional, dependiente de la presidencia. Es importante señalar que esta figura, piedra angular de la estructura y sistema de seguridad nacional, no debiera limitarse a realizar tareas puramente administrativas, sino estar dotada de atribuciones y autoridad suficiente como para ejercer sus tareas, dentro de la Administración, con total eficacia, tal y como sucede en EE. UU., y Reino Unido.

Además, el Consejo de Seguridad Nacional debe disponer de un órgano de apoyo de carácter permanente, que reuniera alguna de las siguientes características:

- Estructurado en dos áreas: planeamiento estratégico y gestión de crisis, con el objeto de diferenciar las tareas propias del planeamiento estratégico y la conducción de los asuntos diarios urgentes, permitiendo así una aproximación tanto a medio y largo plazo como del día a día.
- Capaz de llevar a cabo las funciones necesarias para el asesoramiento a la Presidencia del Gobierno, a través del consejero de seguridad nacional y de elaborar dossiers para la revisión regular de la estrategia de seguridad nacional.

El diseño de un sistema de seguridad nacional requiere un cuerpo legislativo que permita su correcto funcionamiento. Por ello, será necesaria una ley de seguridad nacional, del más alto nivel legislativo, de la que emanen el resto de la estructura normativa y administrativa en cada ministerio y organismo. Así mismo, la participación de las capacidades civiles en determinados supuestos requiere una legislación que permita al Gobierno la movilización de los recursos necesarios sobre la base de leyes y normas que posibiliten su aplicación cuando sea necesario, así como la elaboración de planes de ejecución que contemplen la intervención de las empresas públicas y privadas oportunas.

Por último, la arquitectura del sistema de seguridad nacional debe procurar el fácil paralelismo con las de las organizaciones internacionales a las que se pertenece, como son la UE y la OTAN en el caso de España.

Pirámide estratégica: Niveles de decisión y planeamiento

En cuanto a su estructuración jerárquica, consideramos adecuado el método clásico de la «pirámide estratégica»⁷⁰⁹ que se organiza en tres niveles. El más alto corresponde a Presidencia de Gobierno, como máximo responsable de elaborar la ESN. A continuación, y en un segundo nivel, estarán representados los ministerios, y en él se elaboran las estrategias de cada departamento,⁷¹⁰ como por ejemplo la de defensa nacional, seguridad interior, seguridad económica, etc.

NIVELES ESTRATÉGICOS



Gráfico 8-5

Elaboración propia

El tercer nivel es de las estrategias específicas, como la estrategia militar, cuya responsabilidad corresponde al JEMAD. Hay estrategias transversales, como son las de ciberseguridad nacional o las de seguridad marítima, que se elaboran entre del primer y segundo nivel, y que normalmente serán gestionadas por varios ministerios o departamentos de segundo nivel por delegación del primero.

En el gráfico 8.6, se representan los organismos y los documentos que elabora cada uno de ellos, según los diferentes niveles estratégicos que configuran la denominada pirámide estratégica.

⁷⁰⁹ JEFE DE ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA (2003). *Nuevos retos, nuevas respuestas. Estrategia Militar Española*. Opus cit. pp. 13 y 14.

⁷¹⁰ BEAUFRE (1980). *Introducción a la estrategia*. Opus cit., p. 61.

PIRAMIDE ESTRATÉGICA



Gráfico 8-6

Elaboración propia

El modelo clásico de la pirámide estratégica se organiza de la siguiente manera:

1. Cada nivel establece objetivos estratégicos a alcanzar por el nivel inferior, así como los criterios generales para alcanzarlos. Esto puede establecerse en directivas de defensa,⁷¹¹ del ministerio de Interior, de Industria, etc.
2. Una vez aprobada la ESN, será necesario desarrollar las distintas estrategias departamentales (ministeriales), y paralelamente se elaborarán las estrategias transversales que afectan a más de un ministerio como son la de ciberseguridad, seguridad marítima o seguridad energética, entre otras.
3. Con posterioridad, y sobre la base de las estrategias departamentales, se elaboraran las estrategias de tercer nivel como son la militar o la contra-terrorista.
4. Las estrategias de segundo y tercer nivel deben valorar las capacidades disponibles y su eficacia frente a los riesgos y amenazas.
5. En cuanto a las líneas de acción, hay que determinar cuáles son los desajustes entre las respectivas necesidades, que están plasmadas en planes

⁷¹¹ Directivas de Defensa Nacional como son la DDN 1/2008 y la DDN 1/2012, firmadas por el presidente de Gobierno.

estratégicos, así como las capacidades disponibles y cuáles deben ser las nuevas capacidades y su priorización.

6. Se debe lograr la adaptación de las líneas de acción y las capacidades para lograr la coherencia entre ambos.

Todos estos parámetros y condicionantes quedan representados en el gráfico 8.7.

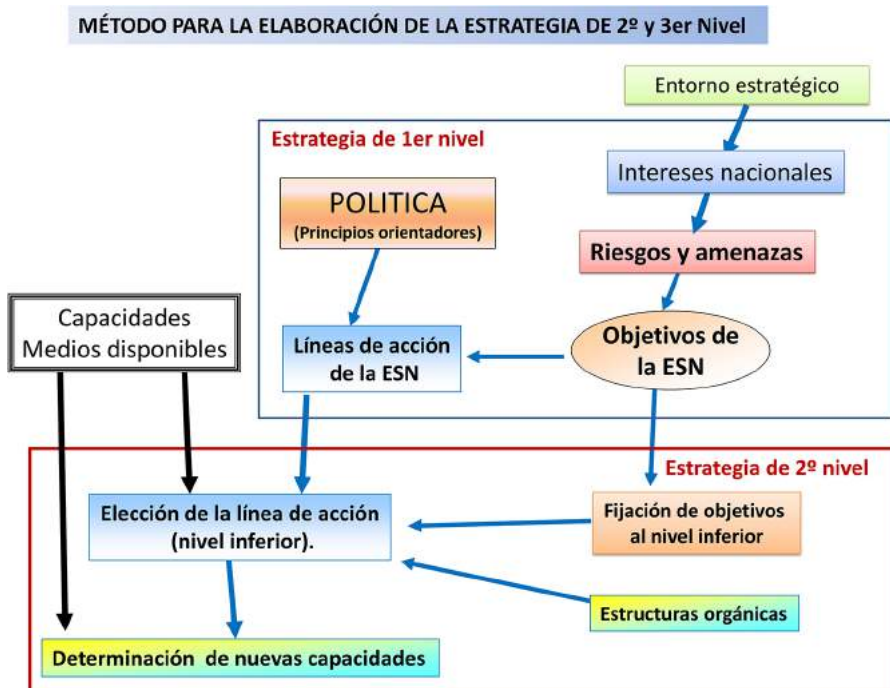


Gráfico 8-7

Elaboración propia

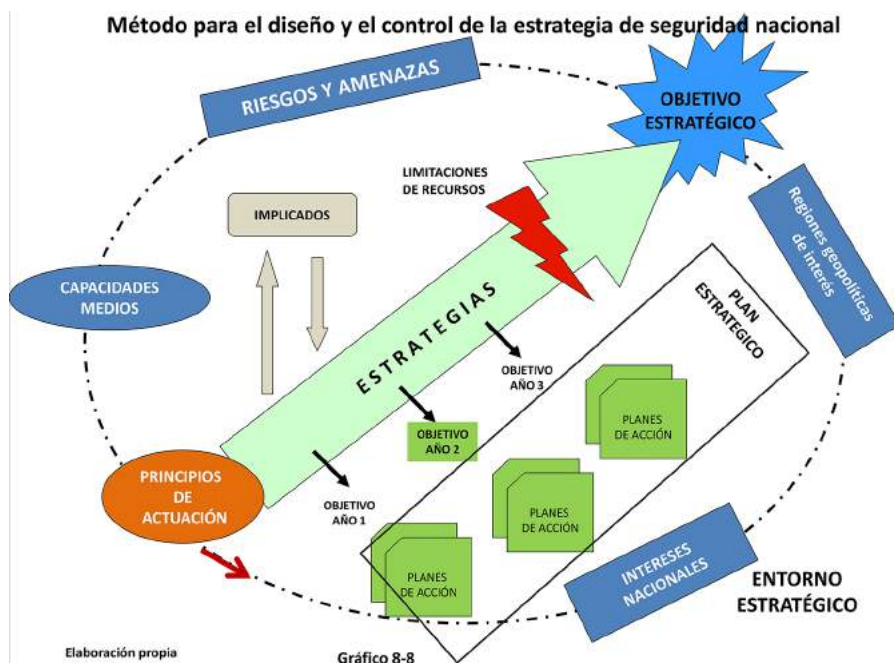
Una vez establecidas las líneas de acción, resulta ineludible dotarlas de capacidades para llevarlas a cabo. Con frecuencia, el Gobierno establece los criterios de gasto en seguridad nacional, como uno de orientaciones para garantizar que la estrategia sea realista. En este ámbito económico, las políticas de gasto son imprescindibles en las estrategias de segundo y tercer nivel.

Sistema de gestión y control de la ESN

En otro orden de cosas, es imprescindible la gestión y el control de la ESN mediante un sistema eficaz basado en datos tangibles, en forma de indicadores.

El sistema de control debe establecerse en todos los niveles de la pirámide estratégica. El Consejo de Seguridad Nacional elaborará un informe periódico sobre la evolución de la seguridad, independientemente de la necesaria revisión de la estrategia de seguridad nacional que puede realizarse cada 4 o 5 años (caso de EE. UU., y Reino Unido) o cuando se considere necesario como ocurre en el caso de Holanda, Francia y España.

Para un seguimiento y control más fácil de la ESN es necesario fijar objetivos estratégicos a los niveles inferiores, a la vez que se descompone cada objetivo estratégico en objetivos parciales a lo largo del tiempo. Los objetivos estratégicos requieren planes estratégicos, que se pueden descomponer en planes de acción para alcanzar cada objetivo parcial, tal y como se indica en el gráfico 8.8.



Por todo ello, preconizamos un método de control que traduzca la estrategia de una organización como es el Estado en un amplio conjunto de medidas de actuación, que proporcionan la estructura necesaria para un sistema de gestión y medición estratégica. Un método que se base en las técnicas de Cuadro de Mando Integral (CMI) capaz de traducir la ESN de un país en un conjunto de indicadores que informan de la consecución de los objetivos y nos ayudan a comprender las causas que provocan los resultados obtenidos. Como señala Amat i Salas «*también es muy útil para comunicar la estrategia a toda la*

*organización de seguridad en todos sus niveles. El CMI es algo más que un sistema de información y control, ya que además es un sistema de comunicación, de motivación y de formación (...) El CMI contribuye a la revisión permanente de la estrategia».*⁷¹²

Las técnicas del CMI están descritas por Norton y Kaplan en su libro titulado *Cuadro de Mando Integral*,⁷¹³ y estas se basan en cuatro perspectivas: la financiera, la del cliente, los procesos internos y la formación y crecimiento, que para las ESN será necesario adaptadas. Extrapolando este razonamiento al ámbito de las estrategias de seguridad nacional, estas perspectivas podrían ser la presupuestaria, los intereses del Estado, los procesos internos y las mejoras del sistema de seguridad y formación de sus componentes. En los últimos años, se han desarrollado múltiples programas informáticos que facilitan la implantación de estas técnicas y, con ello, la realización que permite crear mapas estratégicos ya que la capacidad de ejecutar una estrategia puede ser más importante que la estrategia en sí.⁷¹⁴

Los mapas estratégicos de un cuadro de mando integral constituyen una arquitectura genérica de gran utilidad para describir una estrategia. En esta arquitectura se identifican cada uno de los riesgos o amenazas, así como los elementos que les afectan, lo que permitirá medir las consecuencias de la línea de acción aplicada, empleando indicadores que se encajan en cadenas de relaciones causa efecto que nos permite conectar los resultados deseados de la estrategia con los inductores que los harán posibles.⁷¹⁵ Todos estos factores se representan con carácter general mediante diagramas.

Toda ESN tiene un enfoque integral, donde el alineamiento de todas las estrategias de segundo y tercer nivel con ella, es esencial para el logro de los objetivos de seguridad nacional. Norton y Kaplan establecen cinco principios para el éxito de la gestión de las estrategias que adaptados a las ESN serían los siguientes:

- Impulsar la gestión de la ESN y sus derivadas a través del liderazgo del presidente de Gobierno.
- Traducir la estrategia a términos operativos mediante mapas estratégicos.
- Alinear todo el sistema de seguridad nacional con la ESN.

⁷¹² AMAT I SALAS, Oriol (2007). *Prólogo*. En HORVATH Y PARTNERS (2007). *Dominar el Cuadro de Mando Integral*. Deusto: Colección Management Deusto, pp. 12 y 13.

⁷¹³ KAPLAN, Robert S. y NORTON, David P. (2002). *Cuadro de Mando Integral*. Barcelona: Gestión 2000, p. 14.

⁷¹⁴ KAPLAN, Robert S. y NORTON, David P. (2005). *Como utilizar el Cuadro de Mando Integral*. Barcelona: Gestión 2000, p. 7.

⁷¹⁵ *Ibidem*, p. 79.

- Hacer de la estrategia un trabajo de todos, mediante acciones de comunicación, formación, etc.
- Hacer de la estrategia un proceso continuo mediante un seguimiento continuo de los riesgos y amenazas y las estabilidades de las regiones geopolíticas, a la vez que se integran planificación y presupuestos.⁷¹⁶

Conclusiones

Disponer de un método científico para diseñar la ESN es una necesidad sentida cada vez que un país decide elaborar su estrategia de seguridad nacional. Las estrategias de seguridad nacional adoptan un enfoque integral y tienen unas características comunes y definidas, lo que permite establecer un método sistémico para su diseño y gestión.

Para ello, previamente hemos considerado ineludible establecer una definición del concepto de estrategia de seguridad nacional, para lo que se ha hecho un recorrido por las diferentes definiciones de estrategia, para establecer una actualizada y acorde con el enfoque de la seguridad y defensa nacional. Partimos de un principio básico: «la estrategia deberá encontrar los modos para armonizar fines y medios basándose en el conocimiento y en la experiencia de las lecciones aprendidas de acontecimientos anteriores». Para concluir que el límite superior de la ESN es la política general del Gobierno y el inferior son las estrategias departamentales (ministerios) y sectoriales. Finalmente, la estrategia como arte que necesita de un método científico que permita poner en valor el conocimiento teórico, la experiencia y la inteligencia de quienes la desarrollan. Todo esto nos permite establecer una definición del concepto de estrategia en el ámbito de la seguridad que es la siguiente: Estrategia es el arte de establecer criterios, procedimientos (modos), que mediante el empleo de las capacidades adecuadas (medios) nos permitan alcanzar los objetivos elegidos (fines).

Aportamos un concepto nuevo con el nombre de «*cadena estratégica*» que representa la escalada de riesgo a peligro, de este a amenaza y cuando esta se materializa se alcanza el estado de daño.

Entendiendo por riesgo «*la inseguridad generada ante los posibles efectos dañinos que podría causar un agente hostil, cuya capacidad de causarlos se percibe como posible pero no está constatada como real a ciencia cierta*». Cuando el riesgo se constata como una realidad objetiva adquiere la condición de peligro, que se conoce en muchos o todos sus aspectos. Cuando un agente hostil manifiesta

⁷¹⁶ KAPLAN, Robert S. y NORTON, David P. (2006). *Alignment*. Barcelona: Gestión 2000, p. 15.

de forma explícita o implícita su voluntad de utilizar ese peligro como un instrumento de coacción para lograr un fin estaremos ante una amenaza.

Para evitar la escalada de la cadena estratégica, se aplican ESN ante los riesgos, y las EDN ante los peligros o las amenazas, lo que implica que la seguridad nacional comprende la de defensa nacional.

También hemos definido la estrategia de defensa nacional como: *el diseño, desarrollo y ejecución de todas las acciones y fuerzas morales y materiales para oponerse a los peligros y amenazas que se plantean contra los intereses nacionales.*

Y así llegamos a establecer la definición de seguridad nacional. *«Seguridad nacional es la situación en la que el normal desarrollo de la vida de la nación está protegido contra riesgos, peligros, o amenazas exteriores e interiores y permite al país defender sus intereses nacionales, cumplir con sus compromisos internacionales de protección y contribuir a la paz y estabilidad internacional».*

Una vez definido lo que es la estrategia, sus límites y que es la seguridad nacional llegamos al cumplimiento del primer objetivo específico que es la definición de una estrategia de seguridad nacional como: *«el arte mediante el que la política general dirige, orienta y coordina todas las energías y fuerzas de la nación, para proteger los intereses nacionales contra riesgos, peligros, amenazas exteriores e interiores, a la vez que permite al país cumplir con sus compromisos internacionales».*

Los múltiples actores no estatales que intervienen en las complejas relaciones internacionales y la tendencia a una mayor globalización requieren estrategias de seguridad nacional que engloban a las de defensa. Estrategias de aproximación integral, de carácter multifacético en las que deben participar los diversos ministerios y no solo el de Defensa. Hemos podido comprobar que la globalización conduce al establecimiento de estrategias de seguridad integral como mejor forma de hacer frente a los cambiantes riesgos y amenazas.

En 1992, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) describía el concepto de «seguridad integral», que actúa en tres dimensiones: político-militar; económica y medioambiental; y humana. Un año más tarde en el informe de desarrollo humano se establecía el concepto de «seguridad humana» que tiene como objetivo principal la protección de los individuos y que comprende la seguridad económica, alimentaria, de la salud, medioambiental, la seguridad personal, la de la comunidad y la política. Como vemos se trata de conceptos holísticos, a los que hay que añadir otros como la «seguridad democrática», «seguridad colectiva», «seguridad cooperativa» y «seguridad sostenible». Todas ellas requieren acciones en el ámbito diplomático, de desarrollo y en el militar.

Es importante establecer los criterios que deben regir la estrategia de seguridad nacional de cada país o de cada organización internacional. Para ello es necesario elegir el tipo de seguridad que mejor se adapte a sus principios.

Todos los tipos de seguridad desarrollados en las últimas décadas tienden a ampliar su campo de actuación y se orientan hacia un enfoque integral. Lo dicho anteriormente nos permite concluir que es necesario que los gobiernos formulen e implementen una estrategia de seguridad nacional, como sistema de planeamiento a largo plazo que además, favorezca la toma de decisiones, teniendo en cuenta la taxonomía de la seguridad.

Hemos visto que las ESN deben proteger y promover la cohesión social necesaria para asegurar los intereses nacionales, evitando la inestabilidad social y política. La ESN es un instrumento que favorece la cohesión territorial. Debemos tener en cuenta que la seguridad no es fácilmente compartimentable, ni divisible, sino que requiere un enfoque global y necesita muchos y variados recursos.

Los métodos teóricos utilizados para diseñar y elaborar las estrategias de defensa nacional pueden servir de orientación para diseñar un nuevo método sistémico capaz de diseñar y gestionar las ESN.

A partir de la lista de países que disponen de ESN, se han elegido a EE. UU., Reino Unido, Francia, Holanda, Alemania y España como referencias para realizar el estudio. A los citados países hemos añadido Italia para ver su estructura a pesar de que no dispone de ESN por su tamaño y posición geopolítica.

Tras analizar las estructuras de seguridad nacional llegamos a la conclusión de que las estructuras de EE. UU., estaban orientadas, hasta el 11-S, hacia la protección de los intereses nacionales en el exterior habiéndose restablecido un equilibrio con los de seguridad interior. El órgano por excelencia encargado de elaborar la ESN es el Consejo de Seguridad Nacional bajo la dirección del presidente.

En Francia el organismo encargado de elaborar el LBDS es una comisión de carácter interministerial designada por el presidente, que es quien dirige la política de defensa y seguridad nacional. Francia dispone de un Consejo de Defensa y Seguridad Nacional que tiene un enfoque integral de la seguridad y de un Consejo de Defensa Restringido para los temas de empleo de las Fuerzas Armadas.

El Reino Unido dispone de un sistema de seguridad nacional con un Foro Social, como órgano consultivo, formado por representantes de las Administraciones Públicas, expertos, académicos, investigadores, etc. Su Consejo de Seguridad Nacional es un órgano de trabajo ordinario con reuniones semanales al más alto nivel.

En Holanda se asigna un papel protagonista a la ley, hasta el punto de inscribir al Coordinador Nacional de la Seguridad y Contraterrorismo en el Ministerio de Seguridad y Justicia. Este país establece la implantación de la estrategia con sus recomendaciones sobre cómo realizarlo eficientemente, mediante un

«documento de trabajo», de manera que todas las instituciones sigan la misma metodología.

Alemania dispone del Libro Blanco del Gobierno federal, donde se recoge entre otros temas el papel de las Fuerzas Armadas como instrumento de la política de seguridad y defensa.

Italia no tiene un sistema de seguridad nacional único, ya que tiene dos dimensiones con implicaciones mutuas: la externa gestionada por el Ministerio de Defensa y el de Asuntos Exteriores y la interna responsabilidad del Ministerio del Interior. Además, Italia tiene un Consejo Supremo de la Defensa, que estudia los asuntos de la seguridad y defensa. Sirve de enlace y coordinación entre los diferentes departamentos e instituciones con responsabilidades en temas de seguridad y defensa.

España ha desarrollado una estructura de su sistema de seguridad nacional inspirado en el método británico pero adaptado a las peculiaridades españolas que favorece la progresiva implantación de estrategias transversales con un enfoque integral.

Del estudio comparativo de todas estas estructuras de los sistemas de seguridad nacional vemos que excepto Alemania e Italia, el resto disponen de organismos diseñados para desarrollar una labor integrada y sistémica.

Las estructuras de seguridad de EE. UU., Reino Unido, Holanda, España e incluso Francia, disponen de organismos diseñados para desarrollar una labor integral y sistémica.

El diseño de la estrategia de seguridad nacional suele recaer en un órgano asesor del presidente de Gobierno, donde se centraliza la toma de decisiones, la evaluación de riesgos y amenazas, y la supervisión de las decisiones políticas.

Para implementar una ESN de largo recorrido, se requiere necesariamente la participación de múltiples ministerios, administraciones e incluso empresas, a través de una estructura capaz de coordinar y dirigir de forma eficaz a todos los organismos que intervienen en la seguridad.

Podemos concluir que las estructuras de seguridad nacional de los países que disponen de ESN están diseñadas para desarrollar una labor integral y sistémica.

Llegamos a la conclusión de que los procedimientos empleados en la elaboración de las estrategias de seguridad nacional de EE. UU., Reino Unido, Holanda y España, así como el Libro Blanco de la Defensa y Seguridad de Francia están basados en equipos multidisciplinares coordinados al más alto nivel político, que representan a múltiples ministerios y organismos, como forma de dar un enfoque integral a las nuevas estrategias.

Después de analizar y comparar las estructuras de los documentos donde se recogen las ESN de los países de referencia, llegamos a la conclusión que en to-

das ellas hay una estructura básica común a la hora de presentar el documento, que tiene carácter genérico, no muy extenso, con directrices claras.

Solo en la NSS de EE. UU., se identifican los intereses nacionales, a pesar de que son necesarios para poder establecer los riesgos y amenazas que los pueden dañar. En las demás estrategias quedan implícitos. En todos los documentos hay una descripción del panorama internacional, visto desde el propio país. Todos los documentos son abiertos y tienen un cierto carácter didáctico, en los que podemos ver los criterios de actuación a modo de pilares o principios guía de actuación.

Todos identifican los riesgos y amenazas pero sin hacer diferencias ni clasificaciones entre unos y otros. Para cada uno establecen líneas de acción o respuestas indicando como hacerles frente.

No todas las estrategias establecen el horizonte temporal con el que están realizadas ni cada cuanto tiempo serán sometidas a revisión. Estos datos pueden formar parte generalmente del sistema de seguridad nacional. Por otro lado, las estrategias de seguridad nacional tienen personalidad propia adaptada a las peculiaridades de cada país.

Las estrategias de seguridad nacional deben ser consensuadas políticamente. Cuando la estrategia de seguridad nacional es el primer documento de este tipo en el país, puede contener un capítulo dedicado a la estructura de seguridad. Las ESN no concretan las capacidades a emplear, esto debe aparecer en estrategias de segundo y tercer nivel.

En todos los casos las ESN en sus documentos establecen y refuerzan el enfoque integral y no establecen a que ministerios, departamentos o agencias afecta cada línea de acción establecida.

Los documentos donde se recogen las estrategias de seguridad nacional de EE. UU., Reino Unido, Holanda y España tienen una estructura común y su contenido tiene características similares.

Todo lo expuesto nos ha permitido diseñar el método científico para elaborar la estrategia de seguridad nacional, que inevitablemente todos los países deberán ir elaborando.

En un mundo globalizado donde los riesgos y amenazas son cambiantes y de carácter multifacético es necesario aplicar aquello que recomendaba Sun Tzú: «aplicar el genio entendido como la capacidad de obtener la victoria cambiando y adaptando según el enemigo».

ACRÓNIMOS

ANEPE	Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile.
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.
ASN	Asesor de Seguridad Nacional.
CAP	Center for American Progress.
CCP	Comités de Coordinación de la Política.
CDSN	Consejo de Defensa y Seguridad Nacional.
CESEDEN	Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional.
CHOD	Jefe de Estado Mayor de la Defensa (por sus siglas en inglés).
CIA	Central Intelligence Agency.
CIDOB	Centro Internacional de Documentación de Barcelona.
CMI	Cuadro de Mando Integral.
CNAS	Center for a New American Security.
CNCA	Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista.
CNI	Centro Nacional de Inteligencia.
CP	Comité Principal.
CSCE	Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa.
CSIS	Centro Internacional de Estudios Estratégicos.
CS	Comité de Subsecretarios.
CSN	Consejo de Seguridad Nacional.
CSS	Comités de Seguridad Sectoriales.
DAESH	Estado Islámico de Iraq y Levante (en árabe).
DAFO	Análisis de debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades.
DDN	Directiva de Defensa Nacional.
DIN	Director de la Inteligencia Nacional.
DISSC	Departamento de Infraestructura y Seguimiento de Situaciones de Crisis.
DSN	Director de Seguridad Nacional.

EES	Estrategia Española de Seguridad.
EMP	Estado Mayor Particular.
ENSYD	Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa.
ESFAS	Escuela Superior de las Fuerzas Armadas.
ESME	Estrategia Militar Española.
ESN	Estrategia de Seguridad Nacional.
FAS	Fuerzas Armadas.
GIZ	Sociedad para la Cooperación Internacional.
HSU	Human Security Unit.
IDH	Índice de Desarrollo Humano.
IEEE	Instituto Español de Estudios Estratégicos.
IHEDN	Institut des Hautes Études de la Défense Nationale.
IPN	Índice de Inseguridad Política Nacional.
JEMAD	Jefe de Estado Mayor de la Defensa.
JPG	Joint Planning Guides.
LB	Libro Blanco.
LBD	Libro Blanco de la Defensa.
LBDSN	Libro Blanco de Defensa y de Seguridad Nacional.
LPM	Ley de Programación Militar.
MADOC	Mando de Adiestramiento y Doctrina.
MARG	Método de Análisis de Regiones Geopolíticas.
MINISDEF	Ministerio de Defensa.
MRR	Mecanismo de Reacción Rápida.
NCA	Agencia Nacional contra el Crimen.
NCSS	National Cyber Security Strategy.
NEC	National Economic Council.
NSC	Consejo de Seguridad Nacional (por sus siglas en inglés).
NSS	Estrategia de Seguridad Nacional (por sus siglas en inglés).
OCHA	Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios.
ONG	Organización no Gubernamental.
ONU	Organización de Naciones Unidas.
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte.
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa.
PESC	Política Exterior de Seguridad Común.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PP30	Plan Prospectivo a 30 años.
QDR	Revisión Cuadrienal de la Defensa.
QDDR	Revisión Estratégica Cuatrienal de la Diplomacia y el Desarrollo.
RED	Revisión Estratégica de la Defensa.

RGPP	Revisión General de Políticas Públicas.
RIE	Real Instituto Elcano.
RMA	Revolución de los Asuntos Militares.
RN	Renta Nacional.
RSS	Reforma Sector Seguridad.
RU	Reino Unido.
SDSR	Strategic Defence and Security Review.
SEGENPOL	Secretaría General de Política de Defensa.
SGDSN	Secretaría General de Defensa y Seguridad Nacional.
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana.
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación.
UE	Unión Europea.
UEO	Unión Europea Occidental.
UME	Unidad Militar de Emergencia.
URSS	Unión de Repúblicas Soviéticas.

BIBLIOGRAFÍA

Libros y capítulos

- ACKOFF, Russell L. (2002). *El paradigma de Ackoff: Una administración sistémica*. México: Limusa.
- ALDA MEJÍAS, Sonia y GÓMEZ RICAURTE, Verónica (eds.) (2012). *El concepto y las relaciones multilaterales de seguridad y defensa en el contexto de la UNASUR*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- ALDA MEJÍAS, Sonia (Editora) (2010). *Sistemas de enseñanza militar y educación para la defensa en Iberoamérica*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- ALLISON, Graham T. (1988). *La esencia de la decisión*, Buenos Aires: Gel.
- ALONSO BAQUER, Miguel (2001). *¿A qué denominamos guerra?* Madrid: Publicaciones de Defensa.
- ALONSO BAQUER, Miguel (2000). *¿En qué consiste la estrategia?* Madrid: Publicaciones de Defensa.
- ALMIRANTE CASTEX (1937). *Théories Stratégiques*. París: Societé d'Éditions.
- ÁLVAREZ-ARENAS y PACHECO, Eliseo (1992). *Haceres de Ingenio*. Madrid: Editorial Naval.
- AMIN, Samir (1999). *El Capitalismo en la era de la Globalización*. Barcelona: Paidós.
- ARENAL, Celestino del (1995). *Las Naciones Unidas ante el nuevo escenario mundial. Las Naciones Unidas a los 50 años*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- ARROYO, G. (1999). *Metodología de las Relaciones Internacionales*. México: Oxford University Press.

- ARON, Raymond (1985). *Paz y guerra entre las naciones*. Madrid: Alianza Editorial.
- ARTEAGA MARTÍN, Félix (2013). *La Defensa que viene. Criterios para la reestructuración de la Defensa en España*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- ARTEAGA MARTÍN, Félix (2011). *Sobre la Estrategia Española de Seguridad*. Madrid: Notas de actualidad: Q&A del Real Instituto Elcano.
- ARTEAGA, Félix y FOJÓN, Enrique (2007). *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- AVENDAÑO ROJAS, A.; LABORIE IGLESIAS, M. Y BERENGUER HERNÁNDEZ, F. (2013). *Las Estrategias de Seguridad Nacional de Chile y España. Un análisis comparativo*. Santiago de Chile: Cuaderno de Trabajo núm. 15/2013. Centro de Estudios Estratégicos ANEPE.
- BAGAYOKO, Niagalé y CAZELLES, Christophe (julio 2007). *Vers une gestion interministérielle des sorties de conflit?* París: Horizons stratégiques, núm. 5.
- BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel (abril 2013). Evolución de las Estrategias de seguridad y defensa en el siglo XXI. Introducción. Madrid: Revista Ejército. núm. 865.
- BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel (2012). España, un país avanzado en la seguridad global. *XI Jornadas Artilleras en Extremadura*. Badajoz: Fundación Santa Bárbara y Santa Eulalia.
- BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel (2011). Un mundo multipolar. En las actas del XIX Curso internacional de Defensa. Seguridad global y potencias emergentes en un mundo multipolar. Jaca 2011 Madrid: Publicaciones de Defensa.
- BALLESTEROS, Miguel Ángel y JOYANES, Luis (julio-diciembre 2011). Los efectos de la globalización en el ámbito de la seguridad y la Defensa. Inteligencia y Seguridad: Revista científica de análisis y prospectiva. Madrid: Plaza y Valdés., pp. 11-28.
- BALLESTEROS, Miguel Ángel y LOPEZ MORA, Fernando (Editores) (2011). *Ensayos sobre cultura de defensa y la paz en la España actual*. Córdoba: Servicio de publicaciones de la Universidad de Córdoba.
- BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel (2010). Simulating Future Crisis Scenarios with Multi-Agent Systems. EE. UU.: Paper n.º 10104. Interservice/Industry Training, Simulation, and Education Conference (I/ITSEC).
- BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel (enero-febrero 2008). Los anillos de estabilidad. Madrid: Revista Ejército núm. 802.
- BALLESTEROS, Miguel Ángel; VILLALBA, Aníbal; DELGADO, Alfonso, et al. (2003). *Fundamentos de la Estrategia para el siglo XXI*. Madrid: Monografía 67 del CESEDEN. Publicaciones de Defensa.

- BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel (junio 2002). Nuevo concepto de Seguridad Nacional: Espacios de interés para España. Madrid: Revista de Ciencias Sociales Sociedad y Utopía núm. 19. Universidad Pontificia de Salamanca (Campus de Madrid), pp. 117-130.
- BARDAJÍ, Rafael y COSIDÓ, Ignacio (2003). *Una Estrategia de Seguridad Nacional Española para un mundo turbulento*. Madrid: Análisis núm. 42/2003. Grupo GEES.
- BARLETT, Henry; C HOLMAN, G. Paul y SOMES, Timothy E. (1997) *Strategy and Force Planning Framework*. Newport: Naval War College, Washington.
- BEAUCOURNU, François (2008). *Concepción, elaboración y validación de una Política de Seguridad y Defensa. El ejemplo francés*. Madrid: ESFAS. Publicaciones de Defensa.
- BEAUFRE Général (1980). *Introducción a la Estrategia*. Madrid: Ediciones Ejército.
- BECK, Ulrich (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- BERTALANFY, Ludwing von (1973). *General System Theory*. Penghin: ED. Harmondsworth.
- BRODIE, Bernard (1974). *War and Politics*, London: Cassell.
- BURKE, Sharon E. (11 julio 2009). *Natural Security*. Washington D.C.: Working Paper. Center for a new American Security.
- BRODIE, Bernard (1955). *Strategy hits a dead end, Harper's*. Vol. 211.
- CALAME, Pierre (2 julio 2008). *Actores no estatales y gobernanza mundial*. Foro por una nueva gobernanza.
- CALDUCH CERVERA, Rafael (2003). *Política exterior y de seguridad de España en 2003*. Madrid: INCIPE.
- CALDUCH CERVERA, Rafael (1991). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Ediciones Ciencias Sociales.
- CARMONA Robert (2006). *Environnement et prospective de la politique de défense*. Ed. Défense Nationale et Sécurité Collective, n.º7.
- CASTAÑO CONTRERAS, Cristián y PONCE DE LEÓN ROSAS, Andrés (Compiladores) (2011). *Seguridad Nacional en México: Una aproximación a los retos del futuro*. México D.F.: Fundación Rafael Preciado Hernández.
- CASTELLS, Manuel (1998). *La era de la información, Vol. 3: Fin de milenio*. Madrid: Alianza Editorial.
- CLAUSEWITZ C. (1999). *De la guerra*. Madrid: Publicaciones de Defensa.
- COHEN, Saúl Bernard (1980). *Geografía y política en un mundo dividido*. Madrid: Ediciones Ejército.

- COLE, Ronald H. et al. (1995). *The History of the Unified Command Plan 1994-1993*. Washington D.C.: Joint History Office.
- COLLINS, J. (2002). *Military Strategy. Principles, practices and historical perspectives*. Virginia: Dulles Brassey's.
- COLLINS, John M. (1975). *La gran estrategia. Principios y prácticas*. Buenos Aires: Círculo Militar.
- COLOM, Guillen (2009). *Entre la revolución y la transformación. La revolución en los asuntos militares y la configuración de los pilares estratégicos de los Estados Unidos para el siglo XXI*. Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado.
- DE FRANCE, Olivier y WITNEY, Nick (2012). *Étude comparative des livres blancs des 27 états membres de l'Union Européenne: pour la définition d'un cadre européen*. París: IRSEM n.º 18.
- DE LA CORTE IBAÑES, Luis y BLANCO NAVARRO, José María (coords). *Seguridad nacional, amenazas y respuestas*. Madrid: LID, Biblioteca ICFS.
- DE LA GRANGE, Arnaud (2008, 4 de enero). *Un conseil de défense et de sécurité nationale*. París: Le Figaro.
- DE VERGARA, Evergisto (2009). *Las diferencias conceptuales entre Seguridad y Defensa*. Buenos Aires: Instituto de Estudios Estratégicos de Buenos Aires.
- DEL CAMPO URBANO, Salustiano (2000). *Intereses Nacionales de España*. Madrid: Cuenta y Razón, N.º 114.
- DÍAZ BARRADO, Cástor M. y VACAS FERNÁNDEZ, Félix (Dir) (2010). *Guía del espacio iberoamericano de paz, seguridad y defensa*.
- DEUSTUA CARAVEDO, Alejandro (2003). *Elementos de juicio para evaluar la problemática de seguridad y defensa en el Perú y la comunicación internacional*. Lima (Perú): CEPEI.
- DI CAMILO, Federica y MARTA, Lucia (2009). *Una strategia di sicurezza nazionale per l'Italia elementi di analisi*. Roma: Istituto Affair Internazionali.
- DIEZ NICOLÁS, Juan (2011). *La seguridad subjetiva en España: construcción de un índice sintético de seguridad subjetiva (ISSS)*. Madrid: Publicaciones de Defensa.
- DREW, Dennis M. y SNOW, Donald M. (2006). *Making Twenty-First-Century Strateg. An Introduction to Modern National Security Processes and Problems*. Maxwell AFB: Air University Press AL.
- DRUCKER, Peter (1995). *La sociedad poscapitalista*. Barcelona: Apóstrofe, 2.^a reimpresión.
- DURKHEIM E. (2002). *Las reglas del método sociológico*. Barcelona: Folio.
- ECHEVERRÍA JESÚS, Carlos (Dir.) (2012). *La Estrategia Española de Seguridad ante las transformaciones políticas en el Norte de África*. Ceuta: UNED. *X Jornadas sobre Geopolítica y Geoestrategia*.

- ECHEVERRÍA JESÚS, Carlos (2011). *Relaciones Internacionales III. Paz, seguridad y defensa en la sociedad internacional*. Madrid: UNED.
- ESTEFANÍA, Joaquín (1996). *La Nueva Economía. La Globalización*. Madrid: Colección Temas de Debate.
- FERNÁNDEZ PEREIRA, Juan Pablo (2005). *Seguridad Humana. Tesis doctoral*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- FILIBERTI, Edward J. (Autumn 1995). *National Guidance: Do we need a standard format?* Washington: Parameters.
- FILIBERTI, Edward J. (2009). *Direccionamiento Estratégico Nacional: ¿Necesitamos un formato estándar?* Washington: Parameters.
- FISAS, Vicenç (1998). *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Ed. UNESCO. Barcelona: Icaria Editorial.
- FOJÓN, Enrique (2007). *El planeamiento de la política de Defensa y Seguridad en España*. Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado.
- FONFRÍA, Antonio (coordinador) (2009). *Hacia una estrategia de seguridad nacional para España*. Madrid: CESEDEN. Documento de Seguridad y Defensa n.º 25. Publicaciones de Defensa.
- GARCÍA SERVERT, Rubén Carlos y BALLESTEROS, Miguel Ángel (Coord) (2014). *Perspectivas para el desarrollo de la estrategia nacional de seguridad*. Documentos de Seguridad y Defensa 63. Madrid: Ministerio de Defensa.
- GASTON, James C. (Editor) (1992). *Grand Strategy and the Decisionmaking Process*. Washington D.C.: National Defense University Press.
- GIDDENS, Anthony. (2000). *Sociología*. Madrid: Alianza Editorial.
- GONZÁLEZ CUSSAC, José Luis y CUERDA ARNAU, María Luisa (directores) (2013). *Nuevas amenazas a la Seguridad Nacional. Terrorismo, criminalidad organizada y tecnologías de la información y la comunicación*. Valencia: Tirant monografías 833.
- HARTSHORNE, Richard (junio 1950). *The Functional Approach in Political Geography*. Annals of the associations of American geographers.
- HERNÁNDEZ-BAQUERO, Erich (2008). *Desarrollo de la estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos*. Madrid: Monografías ESFAS. Publicaciones de Defensa.
- HERNANDO DE LARRAMENDI y MONTIANO, Ignacio (1995). *Crisis de sociedad. Reflexiones para el siglo XXI*. Madrid: Actas 1995.
- HUESO GARCÍA, Vicente (2007). *Dónde estamos*. Capítulo 3 Cuaderno de Seguridad y Defensa del CESEDEN n.º 8: Modelo Español de Seguridad y Defensa, Madrid: Publicaciones de Defensa.
- HUMAN SECURITY REPORT PROJECT (HSRP) (2005). *Human Security Report Project 2005*. Oxford: Oxford University Press.

- HUNTINGTON, Samuel P. (1997). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona: Edit. Paidós, 1.^a ed., 1.^a reimp.
- INDERFURTH, K. F. y JOHNSON, L. K. (2004). *Fateful decisions: inside the National Security Council*. New York: Oxford University Press.
- JONKMAN, Sebastiaan N. (2008). *Flood risk assessment in the Netherlands: A case study for Dike Ring South Holland*. *Risk analysis* Vol. 28, N.º 5.
- JORDÁN, Javier (coord.) (2013). *Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Nacional*. Madrid: Plaza y Valdés.
- JORDÁN, J., POZO, P. y BAQUES, J. (Editores) (2011). *La seguridad más allá del Estado*. Madrid: Plaza y Valdés.
- JORDÁN, Amos A. y Taylor, William J. (1981). *American National Security: Policy and Process*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- JOYANES AGUILAR, Luis (1997 a). *Cibersociedad, los retos sociales ante el nuevo mundo digital*. Madrid: Mc Graw Hill.
- KAGAN, Robert (2003). *Poder y debilidad*. Madrid: Taurus.
- KAPLAN, Robert S. y NORTON, David P. (2006). *Alignment*. Barcelona: Gestión 2000.
- LLOYD, Richmond M. (1995). *Strategy and Force Planning Framework*. Newport: Naval War College, 2.^a edición.
- LÜTTECKE BARRIENTOS, Javier (2004). *La seguridad internacional y su evolución. Los hechos a través de más de medio siglo*. Santiago de Chile: Revista de Marina de Chile 2004/3.
- MARTINELLI, Frank (1999). *Strategic planning manual*. The Center for Public Skills Training, Milwaukee (USA).
- MARTÍNEZ, Silvio y REQUENA, Alberto. (1986). *Dinámica de sistemas*. Madrid: Alianza Editorial.
- MATTELART, Armand (2000). *Historia de la utopía planetaria. De la ciudad profética a la sociedad global*. Barcelona: Paidós.
- McLUHAN, Marshal (1962). *Understanding Media: The Extensions of Man*. Toronto: University of Toronto Press.
- MCSWEENEY, Hill (1999). *Security, Identity and Interest*. Cambridge: Cambridge University Press, Studies International Relations.
- ONTIVEROS y GUILLÉN (2012). *Una nueva época. Los grandes retos del siglo XXI*. Barcelona: Galaxia Gutemberg.
- GARRIDO REBOLLEDO, Vicente (coord.) (2007). *Modelo Español de Seguridad y Defensa*. Madrid: Cuaderno de Seguridad y Defensa del CESEDEN. Publicaciones de Defensa.
- PALMA, Hugo (2007). *Seguridad. Alcances y desafíos*. Lima: CEPEI.
- PALMA, Hugo y SAN MARTÍN, Alejandro (coords) (2003). *Seguridad, Defensa y Fuerzas Armadas en el Perú. Una visión para el siglo XXI*. Lima (Perú): CEPEI.

- PALME, Olof (1982). *Seguridad común*. Estocolmo: Fundación Olof Palme.
- PARIS, Roland (2001). «*Human Security: Paradigm Shift or Hot Air*», *International Security*, Vol. 26, n.º 2.
- PEREIRA, Juan Carlos (coord.) (2008). *Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior*. Barcelona: Ariel.
- PÉREZ RAMÍREZ, Enrique (presidente) (2011). *Los intereses geopolíticos de España: Panorama de riesgos y amenazas*. Madrid: Documento de Seguridad y Defensa n.º 43. CESEDEN. Publicaciones de Defensa.
- POWELL, Charles (enero-marzo 2006). *Las guerras de Tony Blair. ¿Cuestión de principios o exceso de hubris?* Madrid: Cuadernos de pensamiento político.
- QUERO RODILES, Felipe (1989). *Introducción a la teoría de la Seguridad Nacional*. Madrid: Ediciones Ejército.
- RAPOPOT, A. (1976). *Teoría de los sistemas*. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Tomo 9. Madrid: Ed. Aguilar.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2001). *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid: Espasa Calpe, edición 22.
- REILLY, Thomas P. (2004). *The National Security Strategy of the United States: Development of Grand Strategy*. Washington: U. S. Army War College.
- REMIRO BROTONS, Antonio (2010). *Crisis global y respuesta mundial, Estado y Mercado en situaciones de crisis*. Madrid: Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. Boletín Oficial del Estado.
- REQUENA, Miguel (Editor) (2011). *La Seguridad y la defensa en el actual marco socio-económico: nuevas estrategias frente a nuevas amenazas*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- REQUENA, Miguel (Editor) (2010). *Luces y Sombras de la Seguridad Internacional en los albores del siglo XXI (3 Volúmenes)*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- ROJAS ARAVENA, Francisco (Editor) (2012). *Seguridad Humana: Nuevos enfoques*. América Latina: FLACSO.
- RUBIO ARACIL, J. y BALLESTEROS, Miguel Ángel (1992). *Métodos de Estudio Geográfico Militar, Geoestratégico, Polemológico. Carreras de armamento*. Madrid: Escuela de Estado Mayor del Ejército.
- SAHAGÚN, F. (1998). *De Gutenberg a Internet. La sociedad internacional de la información*. Madrid: Estudios Internacionales.
- STIGLITZ, Joseph E. (2004). *El malestar en la globalización*. Madrid: Santillana Ediciones Generales, 10.ª edición.
- TERÁN ELICES, José María; BALLESTEROS, Miguel Ángel *et al.* (2007) *Panorama Estratégico 2006/2007*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Publicaciones de Defensa.

- TORROJA MATEU, Helena (Direc.) y Sonia Güell Peris (coord.) (2007). *Los retos de la seguridad y defensa en el nuevo contexto internacional*. Barcelona: Publicaciones i Ediciones. Universidad de Barcelona.
- TOURAINÉ, Alain (29 de septiembre de 1996). *La globalización como ideología*. Madrid: páginas de opinión Diario El País.
- VALCARCEL, Darío; GARRIDO, Vicente *et al.* (1994). *Análisis factorial de las causas que originan conflictos bélicos*. Cuaderno de Estrategia núm. 69. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Publicaciones de Defensa.
- YARGER, H. Richard (2010). *Toward a theory of strategy: art lykke and the U's army war college strategy model*. En *Theory of war and strategy* (4.^a edición), J. BOONE BARTHOLOMEES, J. Jr. (Editor), Washington: The U. S. Army War College Guide to National Security Issues.

Artículos de Revistas

- ARTEAGA MARTÍN, Félix (2005). *La Directiva de Defensa Nacional 11/2004*. Madrid: Real Instituto Elcano, ARI núm. 29/2005.
- BUZAN, Barry (julio 1991). *New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century*. *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944), Vol. 67, n.º3.
- CAMILI, Edoardo (2014). *Sicurezza nazionale: tra concetto e strategia*. Roma: Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica.
- CARACUELL RAYA, María Angustias (mayo 1995). *Seguridad Colectiva versus Defensa Colectiva*. Madrid: Revista Ejército núm. 662.
- ENSEÑAT Amador (2009 a.). *El concepto de seguridad nacional en las estrategias de seguridad nacional*. Madrid: Informe del Instituto Español de Estudios Estratégicos y del Centro Internacional Toledo para la Paz.
- ENSEÑAT Amador (2009 b.). *Los nuevos paradigmas de la seguridad*. Madrid: documento del Instituto Español de Estudios Estratégicos y del Centro Internacional Toledo para la Paz.
- FOJÓN, Enrique (2011). *El inicio de un largo camino. La Estrategia Española de Seguridad*. Madrid: Revista Atenea núm. 29.
- GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio (2011). *Análisis de la estrategia de seguridad china*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de análisis 028/2011. Publicaciones de Defensa.
- GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio (noviembre 2010). *Seguridad Sostenible: «The Smart Power in action»*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento informativo 23/2010. Publicaciones de Defensa.

- GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio (2010). *Las claves de la nueva estrategia de seguridad de los Estados Unidos de América a través del discurso del Presidente Obama en West Point*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento informativo 03/2010. Publicaciones de Defensa.
- GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio (2010). *La primera revisión estratégica cuadrilateral de la diplomacia y el desarrollo de los Estados Unidos de América. «Leading through civilian power»*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de análisis 20/2010. Publicaciones de Defensa.
- GARRIDO REBOLLEDO, Vicente; DE MIGUEL SEBASTIÁN, Jesús; HUESO, Vicente *et al* (2007). *Modelo Español de Seguridad y Defensa*. Cuaderno de Seguridad y Defensa del n.º 8. Madrid: CESEDEN. Publicaciones de Defensa.
- INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (2011). *Análisis comparativo de la estrategia española de seguridad. Una responsabilidad de todos*. Madrid: IEEE. Documento de análisis 17/2011. Publicaciones de Defensa.
- INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (2010). *El contexto de elaboración de la estrategia española de seguridad*. Madrid: IEEE. Documento de análisis 02/2010. Publicaciones de Defensa.
- JOYANES, L. y GONZÁLEZ, M. (2003 b). *De la sociedad de la información a la sociedad del Conocimiento, los frutos de 60 años de informática*. Madrid: Actas del II Congreso Internacional de Sociedad de la Información y del Conocimiento. Tomo I.
- LABORIE IGLESIAS, Mario (3 junio 2013). «Estrategia de Seguridad Nacional (mayo 2013)». Documento de Análisis 34/2013, del Instituto Español de Estudios Estratégicos. Publicaciones de Defensa.
- LABORIE IGLESIAS, Mario (2011 a). «La evolución del concepto de seguridad». Documento Marco 05/2011. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Publicaciones de Defensa.
- LIOTTA, P. H., LLOYD Richmond M. (Spring 2005). *From here to there. The Strategy and Force Planning Framework*. Newport: Naval War College Review.
- REQUENA, Miguel (Editor) (2013). *La seguridad un concepto amplio y dinámico*. V Jornadas de Estudios de Seguridad. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

Documentos

- ANNAN, Kofi (2005). *Un concepto más amplio de libertad, desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*. Nueva York: NN. UU.

- ASAMBLEA NACIONAL DE FRANCIA (2008). *Constitution de la V République de Francia 1958*. (Texto resultante, en último lugar, de la ley constitucional de 23 de julio de 2008). París: Senat.
- BOONE BARTHOLOMEES, J. Jr. (Editor) (2006). *Guide to National Security Policy and Strategy*. Washington: U.S. Army War College. 2.^a Ed.
- CENTER FOR SYSTEMIC PEACE (2014 a). *Global Trends in Armed Conflict, 1946-2013*.
- CENTER FOR SYSTEMIC PEACE (2014 b). *State Fragility and Warfare in the Global System 2014*.
- CENTER FOR STRATEGIC INTERNATIONAL STUDIES: CSIS COMMISSION ON SMART POWER (2007). *A smarter, more secure America* Washington, D.C.
- COMISIÓN DE SEGURIDAD CENTROAMERICANA (1995). *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*, 15 de diciembre de 1995.
- CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL (2014 a.). *Informe de Seguridad Nacional 2013*. Madrid: Presidencia del Gobierno.
- DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE DEFENSA (1993). *Política de Defensa y Seguridad*. Madrid: Publicaciones de Defensa.
- EJÉRCITO DE GUATEMALA (2003). *Manual de Planeamiento Estratégico*. Ciudad de Guatemala.
- ESTADO MAYOR DEL EJÉRCITO ESPAÑOL (2003). *Doctrina para el empleo de las fuerzas terrestres*. Madrid: Servicio Geográfico del Ejército.
- GOBIERNO DE ALEMANIA (2006). *Libro Blanco de la Defensa*. Berlín: Ministerio alemán de Defensa.
- GOBIERNO DE ARGENTINA (1988). *Ley 23554 de Defensa Nacional de Argentina del 13 de Abril de 1988*. Buenos Aires: Publicaciones oficiales.
- GOBIERNO DE CANADÁ (2004). *Securing an Open Society: Canada's National Security Policy*. Ottawa: Privy Council Office.
- GOBIERNO DE CHINA (2010). *Estrategia de Defensa Nacional*. Bejin: Publicaciones oficiales.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2015). Ley 36/2015, de Seguridad Nacional, Madrid: BOE 233.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2013). *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*. Madrid: Gobierno de España.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2011). *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*. Madrid: Gobierno de España.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2005). *Ley Orgánica 5/2005*, de 17 de noviembre. Madrid: BOE.
- GOBIERNO DE FRANCIA. (2013). *Livre Blanc Défense et Sécurité Nationale* Paris: Documentation Française.

- GOBIERNO DE FRANCIA (2008). *Défense et Sécurité Nationale. Le Livre Blanc*. París: Direction d'information légale et administrative.
- GOBIERNO DE FRANCIA (2006). *Livre Blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*. París : La Documentation Française.
- GOBIERNO DE FRANCIA (2004). *Code de la défense*. París.
- GOBIERNO DE FRANCIA (1996). *Loi de Programmation Militaire 1997-2002*, Loi n.º 96-589 de 2 de julio de 1996. JORF n.º 153 del 03 de julio de 1996.
- GOBIERNO DE ITALIA (2002). *Libro Blanco de la Defensa (2002)*. Roma.
- GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS (2002). *Homeland Security Act*. Washington D.C.
- GOBIERNO DE LOS PAÍSES BAJOS (2007). *National Security: Strategy and Work Programme (2007-2008)*. La Haya: Ministry of the Interior and Kingdom Relations.
- GOBIERNO DE LOS PAÍSES BAJOS (2000). *Defence White Paper*. La Haya.
- GOBIERNO DEL REINO UNIDO (2011). *The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism*. London: Stationery Office.
- GOBIERNO DEL REINO UNIDO (2010). *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*. Londres: Publicación oficial.
- GOBIERNO DEL REINO UNIDO (2008). *The National Security Strategy of the United Kingdom: Update 2009. Security for the next generation*. Londres: Cabinet Office.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE POLONIA (2007). *National Security Strategy of the Republics of Poland*. Warsaw.
- JEFE DE ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA (2003). *Nuevos retos, nuevas respuestas. Estrategia Militar Española*. Madrid: Publicaciones de Defensa.
- MANDO DE ADIESTRAMIENTO Y DOCTRINA DEL EJÉRCITO DE TIERRA. (1998). *Doctrina. Empleo de la Fuerza Terrestre*. Madrid: Servicio de Publicaciones del EME.
- MINISTERIO DE DEFENSA DE ESPAÑA (2003). *Revisión Estratégica de la Defensa*. Madrid: Publicaciones de Defensa.
- MINISTERIO DE DEFENSA DE ESPAÑA (2000). *Libro Blanco de la Defensa 2000*. Madrid: Publicaciones de Defensa.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN (2014). *Estrategia de Acción Exterior*. Madrid: MAEC.
- NACIONES UNIDAS. (2005 a). *Estudio sobre los Conceptos de Seguridad A/40/55*. New York: ONU.
- NACIONES UNIDAS 60/1. (2005 b). *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*. New York: ONU.
- NACIONES UNIDAS (1994). *Informe sobre desarrollo humano de 1994*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica S.A.

- NACIONES UNIDAS (1993). *Estudio sobre conceptos y políticas de seguridad con fines defensivos*. A/47/394. Nueva York: ONU.
- NACIONES UNIDAS (1985). *Estudio Sobre los Conceptos de Seguridad A/40/55*. Nueva York: ONU.
- NACIONES UNIDAS (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Nueva York: ONU.
- NACIONES UNIDAS (1945). *Carta de Naciones Unidas*. Nueva York: ONU.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. San Francisco. ONU.
- PRESIDENTE DE LOS EE. UU. (2010). *National Security Strategy (NSS)*. Washington: White House.
- PRESIDENTE DEL GOBIERNO (julio 2012). *Directiva de Defensa Nacional 1/2012*. «Por una defensa necesaria, por una defensa responsable». Madrid: Publicaciones de Defensa.
- PRESIDENTE DEL GOBIERNO DE ESPAÑA (2008). *Directiva de Defensa Nacional de España 01/2008*. Madrid: Publicaciones de Defensa.
- PRESIDENTE DE LA FEDERACIÓN RUSA (2009). *Russia's National Security Strategy to 2020*. Moscú: Defense White Papers and National Security Strategies.
- PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE CHILE (9 agosto 2012). *Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa*. Consulta de S.E el presidente de la República, Sebastián Piñera Echeñique, al Honorable Senado de la República, Santiago de Chile.
- PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA FRANCESA (2013). *Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale* (2013). París: Direction de l'information légale et administrative.
- PRESIDENTE DE LOS EE. UU. (2002). *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington: The White House.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2014). *Informe de Desarrollo Humano 2013*.
- SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN ARGENTINA (1988). *Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional*.
- SECRETARÍA GENERAL DE POLÍTICA DE LA DEFENSA (2002). *Revisión Estratégica de la Defensa. III Seminario*. Madrid: Publicaciones de Defensa.
- SOLANA, Javier (2008). *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad de 11 diciembre 2008. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*. Bruselas: UE.
- UNIÓN EUROPEA (2007). *Tratado de Lisboa*, Bruselas: Diario Oficial de la UE.

UNIÓN EUROPEA (2003). *Estrategia europea de seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor*. Bruselas: Instituto de Estudios de Seguridad de la UE.