

76/2011

25 octubre de 2011

*José Luis Hernangómez de Mateo*

HACIA UNA CULTURA DE SEGURIDAD AL  
SERVICIO DE LA POLÍTICA COMÚN DE  
SEGURIDAD Y DEFENSA

## HACIA UNA CULTURA DE SEGURIDAD AL SERVICIO DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

### Resumen:

La concreción en materia de seguridad y defensa por parte de la Unión Europea logró un avance cualitativo relevante tras la aprobación y revisión de la Estrategia de Seguridad Europea y la creación de la figura de Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. No obstante, una verdadera Política Común de Seguridad y Defensa solo será eficiente en un marco de cultura de seguridad común que sume esfuerzos no sólo de las instituciones comunitarias y nacionales, sino de la sociedad civil al completo, desde sus mayores conglomerados organizativos públicos y privados hasta el ciudadano europeo. Sólo una cultura de seguridad asentada permitirá la percepción adecuada de riesgos y la implicación de todos los europeos en la adopción responsable de las medidas necesarias para garantizar la seguridad y poder extenderla a nuestro entorno, máxime en una época de inestabilidad como la actual.

### Abstract:

*The realization on security and defense by the European Union reached a significant qualitative step forward following the approval and review of the European Security Strategy and the creation of the High Representative of European Union Foreign and Security Policy. However, a true Common Security and Defense will be efficient only within a framework of common safety culture efforts not only add community and national institutions, but civil society in full, from their largest private and public organizations to every European citizen. Only an established safety culture allow proper risk perception and involvement of all Europeans in taking responsible steps to ensure safety and to extend to our environment, especially in an era of instability as the current one.*

**Palabras clave:** Política, seguridad, defensa, Unión Europea, estrategia, percepción, riesgo, cultura, comunicación.

**Keywords:** Political, security, defense, European Union, strategy, perception, risk, culture, communication.

## INTRODUCCIÓN

*“Europa no ha sido nunca tan próspera, tan segura ni tan libre. La violencia de la primera mitad del siglo XX ha dado paso a un período de paz y estabilidad sin precedentes en la historia europea”*. Así comenzaba el documento titulado *“Una Europa Segura en un mundo mejor”*, conocido como la Estrategia Europea de Seguridad<sup>1</sup>, aprobada en la cumbre del Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003. Desde luego, la Estrategia fue revisada y actualizada en 2008. El nuevo documento se subtítulo *“Ofrecer seguridad en un mundo en evolución”*<sup>2</sup>. La inclusión de la mutabilidad del entorno global de la Unión Europea constituyó un acierto. El mundo cambia; a la vista está, cuando hoy los europeos vivimos abrumados –dejando espacio a la esperanza- desde el estallido en Estados Unidos de la crisis financiera y que ha terminado barriendo como un tsunami la prosperidad y la estabilidad de la mayor parte de lo que conocemos como países desarrollados. Nuestro mundo –el occidental y, en particular, el europeo- comenzó a crujir cuando afloraron las consecuencias de una sociedad ávida de bienes más allá de sus posibilidades, de un sistema financiero presto al juego del enriquecimiento fulgurante y de unos sistemas económicos nacionales y también mundial claramente incapaces de controlar de forma aceptable las malas prácticas del mercado. Resultado de ello es que los europeos, y no sólo nosotros, hemos quedado expuestos a un nivel de riesgo muy relevante por sus consecuencias a corto y medio plazo. Nivel de riesgo imaginable, inasumible y de muy difícil gestión. Hablamos de inseguridad económica. De inseguridad.

La actual crisis económico-financiera podemos incluirla en el catálogo de inseguridades: las instituciones de los Estados, y las supranacionales competentes, nos han mostrado con cruel claridad su debilidad organizativa y la limitada validez de sus controles, poniendo en riesgo la supervivencia de Estados integrantes del bastión comunitario<sup>3</sup> y de sus socios, formen parte o no de la cooperación reforzada llamada euro, así como también la de otros Estados que pueden verse seriamente dañados ante la insolvencia griega. Los Estados en descomposición podrían no estar muy lejos de nuestras fronteras. Vivimos envueltos, y ya veremos si desbordados, por una inseguridad económica que convierte en extremadamente vulnerables monedas, empresas y Estados ante agresiones especulativas más o menos encubiertas como, por ejemplo, las que el Reino Unido conoce bien por haberlas sufrido años atrás. Es significativo que, íntimamente relacionado con el ataque de septiembre 1992 a la libra esterlina, se encontrase George Soros, conocido inversor calificado de “filántropo” y -en esta época convulsa- pregonero de análisis y medidas anticrisis... Si asumimos realmente que *“no puede existir desarrollo sostenible sin paz y*

---

<sup>1</sup> Ver <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf> (16.09.2011).

<sup>2</sup> Ver [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf) (16.09.2011).

<sup>3</sup> A la hora de escribir estas líneas, Grecia parece declararse incapaz de hacer frente más allá de un mes a sus obligaciones presupuestarias hacia los funcionarios y las clases pasivas.

*seguridad, y sin desarrollo y erradicación de la pobreza no se podrá lograr una paz sostenible*<sup>4</sup>, no olvidemos que mermas severas en desarrollo, en prosperidad y en bienestar pueden convertirse en generadoras de inseguridad. Cuando hablemos de fragilidad de los Estados está bien que pensemos en Somalia, en Guinea Bissau o en la República Democrática del Congo, pero también habremos de tener en cuenta las serias fragilidades que afectan a países como Grecia, por ejemplo, alguna de cuyas hipotéticas consecuencias quizá no nos resulte cómodo ni tan siquiera contemplar. La fragilidad, la inestabilidad, tienen muchas dimensiones y no es exclusiva de “los de siempre”.

Hay una seguridad global, con mayúsculas, bien estudiada por la Unión Europea, que nos habla de amenazas difusas, transversales, no convencionales (militares). La Estrategia de Seguridad Europea se refiere con acierto a retos y amenazas tales como la proliferación, el terrorismo y la delincuencia organizada, la ciberseguridad, la seguridad energética, el cambio climático, la piratería, las armas pequeñas y ligeras, munición de racimo y minas terrestres, además de los conflictos regionales y los procesos de descomposición de los Estados. Sin embargo, y a pesar de incluir numerosas referencias a las “amenazas dinámicas” y a las “situaciones multidimensionales” que nos vienen de fuera de nuestras fronteras comunitarias, no es fácil percibir entre los líderes comunitarios y nacionales, y mucho menos en las opiniones públicas, consciencia de amenazas asimétricas, nada militares, nada violentas desde el punto de vista físico, ni tan siquiera armadas en una primera fase, que también nos acechan desde el interior y el exterior –efectos de la globalización- y no como una simple eventualidad, ya que algunas, ante nuestros ojos, se han materializado en riesgos y en daños notorios para nuestros activos. A la vista está la crisis actual.

La Estrategia Europea de Seguridad establece tres grandes objetivos estratégicos: hacer frente a las amenazas, crear seguridad en los países vecinos así como un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz. El documento parece destilar un optimismo estructural que induce una falsa sensación de seguridad derivada de que las amenazas solo provendrían del exterior. Lo peor que puede ocurrir en la gestión de la seguridad europea –como en la de cualquier tipo de seguridad- es la no percepción del riesgo, o una percepción equivocada del mismo. En ese caso, la indefensión está garantizada. Volveremos más adelante a las percepciones.

El desarrollo de un mecanismo adecuado de seguridad y defensa global europeo pasa, entre otros aspectos y como dice la Estrategia, por “*la reforma del sector de la seguridad... parte del desarrollo institucional en el sentido más amplio*”<sup>5</sup>. Las instituciones comunitarias saben cómo hacerlo, aun en época de escasez de recursos. Los objetivos a alcanzar, los efectos a lograr y las acciones a tomar están explicitados; a la vista está en los numerosos documentos oficiales publicados al respecto y en otros a buen seguro clasificados. Y, sobre todo, en los escenarios funcionales y

---

<sup>4</sup> Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad, op.cit., p. 8.

<sup>5</sup> Una Europa segura en un mundo mejor, op.cit., p. 12.

geográficos objeto de la participación proactiva de la UE. La estabilidad en Europa está vinculada al proceso de ampliación de la Unión. Turquía, los Balcanes Occidentales, Ucrania, las geografías protagonistas de los “conflictos congelados” (Georgia, Abjasia y Osetia del Sur), el Mediterráneo, Oriente Próximo (conflicto palestino-israelí, Líbano, Iraq, Irán), Asia Central (Afganistán), India y Pakistán... Bruselas está desarrollando un esfuerzo notable, mediante los procesos de negociadores y de asociación, la Política Europea de Vecindad, las numerosas misiones de observación y pacificación, el Proceso de Barcelona, la Unión para el Mediterráneo que inició su andadura en 2008, la colaboración elaborando tratados y protocolos internacionales, la donación de fondos económicos, las relaciones con potencias y otros organismos internacionales y regionales... Todos son instrumentos diplomáticos, políticos, económicos, de cooperación y de desarrollo, humanitarios, de gestión de crisis por medios civiles y militares que la UE utiliza, y que debe reforzar. Pero nada de esto parece suficiente. Quizá sea cuestión de enfatizar la llamada voluntad política. De adoptar decisiones. De querer. Nos lo debemos a nosotros los europeos, y se lo debemos a ese mundo externo que la Unión Europea declara aspirar a convertir en “*más justo, más seguro y más unido*”<sup>6</sup>.

## PERCEPCIÓN DEL RIESGO Y ACTITUDES

La causa de la mayor parte de incidentes de seguridad es una inadecuada percepción del riesgo. No ser conscientes de la posibilidad real de sufrir las consecuencias de un ciberataque o de un fallo de nuestros sistemas informáticos; no valorar en su justo término los indicios de escalada armamentística o de acumulación de medios militares en una región; mirar hacia otro lado consintiendo prácticas totalitarias en países no necesariamente lejanos; conformarse con controles benévolos con irregularidades financieras; aceptar a ojos cerrados clasificaciones de solvencia emitidas por entidades calificadoras propiedad de fondos de inversión... son ejemplos por acción u omisión de situaciones conducentes a niveles de riesgo muy elevado. Simplemente, por no ser conscientes de los riesgos, por no darles importancia o, peor aún, por connivencia con terceras partes. Una adecuada percepción del riesgo exige un previo análisis del riesgo. Que se realice dicho análisis como parte de un proceso político eficiente, y evidencia una actitud proactiva y receptiva, fruto de una forma de pensar, de una cultura. Esa cultura no es garantía de seguridad, pero es elemento imprescindible; sin ella, la seguridad es imposible y el hecho de sufrir incidentes relevantes será cuestión de tiempo.

Hay dos actitudes personales –individuales y colectivas– catalizadoras de una inadecuada percepción del riesgo: la prepotencia y la simplicidad. La primera lleva al líder político o al ejecutivo de una corporación al “*¡bah, a nosotros no nos puede ocurrir lo que a ellos! Somos poderosos, estamos bien relacionados y protegidos, y a nadie se le ocurría una agresión*”. Por

---

<sup>6</sup> Una Europa segura en un mundo mejor, op.cit., p. 14.

ejemplo: un secuestro de un avión o de un buque con pasajeros; una intrusión con robo de información confidencial; un ataque financiero especulativo contra una compañía o un Estado; una invasión militar... La segunda se deriva de la actitud opuesta, la de quitarse importancia y presuponer que el Estado, o la empresa, carece de activos de interés para otros. Supondría un *“Pero ¿quién se va fijar en nosotros, tan insignificantes, si no somos una gran potencia, desempeñamos apenas papel relevante alguno, si no poseemos nada codiciable, si nadie nos quiere agredir?”* Ambas posturas conducen al mismo lugar: a la inseguridad y a la probable indefensión.

El gobierno comunitario, aun describiendo con precisión el entorno amenazante en el que la UE se desenvuelve, destila cierto triunfalismo en la Estrategia Europea de Seguridad y en la Política Común de Seguridad y Defensa. Los documentos de referencia y los numerosos análisis y perspectivas están al alcance de cualquiera. En ellos, la posible evolución de la defensa europea suele traslucir satisfacción por la consecución de avances en esta materia. Los logros en seguridad y defensa son evidentes, pero no deberían llevarnos a la autocomplacencia: no percibiríamos los riesgos.

La metodología implícita en la Estrategia Europea de Seguridad resulta sin duda una aproximación válida a la gestión de los riesgos de seguridad a los que se enfrenta la Unión Europea. No obstante, un análisis completo que pueda conducir a la cuantificación y priorización de riesgos implica tener en cuenta, de un lado, todos los intereses comunitarios y, de otro, su probabilidad de ocurrencia y el impacto cuantificado –económico o no- para obtener un catálogo sobre el que determinar cuáles de ellos se gestionarán, y cómo, y cuáles serán asumidos. Este último aspecto es de particular importancia para la PCSD, puesto que existen intereses nacionales que no coinciden con los intereses del colectivo europeo y cuya seguridad deberá proveer el respectivo Estado, aunque deberán ser tenidos en cuenta por los socios en previsión de que la gestión nacional no logre los efectos deseados. Sin priorización no habrá proactividad, ni acciones a tomar ni asignación de recursos con antelación, sino solo “parches” a posteriori en el desarrollo de un papel reactivo.

En los documentos de la PCSD se percibe el peso de tradiciones que pueden inducir a confusión y a toma de decisiones poco acertadas. La posición geográfica, de una importancia geopolítica capital hasta comienzos del siglo XX, pudiera no ser determinante en un mundo de fronteras difusas en las que la información y el capital, a caballo de la revolución de las llamadas nuevas tecnologías, no respetan demasiado los accidentes geográficos. Tampoco la supuesta tradicional capacidad mediadora entre países de regiones y culturas diferentes de la que algunos Estados europeos y la propia UE hacen gala resulta en la actualidad fiable, a tenor de la evolución del escenario mundial y del peso real de los gobiernos e instituciones europeas.

La existencia de “eurocomplejos” sesga la política europea de modo semejante a como ocurre en algunas políticas nacionales. En el campo de la seguridad y de la defensa se percibe:

- Una preferencia –en principio loable, pero en ocasiones excesiva por el mensaje que puedan recibir las audiencias externas a la UE- de la actuación civil a la militar, que pudiera inducir en ocasiones un mensaje de incapacidad o de ausencia de compromiso sociopolítico real. La “disuasión emocional”<sup>7</sup> ante situaciones irracionales (como un escenario de involución del sistema internacional actual) generadas por acción u omisión es un elemento a tener en cuenta a la hora de contener actitudes y capacidades hostiles a nuestros intereses.
- Los neutralismos que, en diverso grado, caracterizan a algunos Estados europeos y que, legítimamente, deben encontrar acomodo en la Política Común de Seguridad y Defensa sin ser una rémora para la colectividad.
- Las afinidades y movimientos de corte pacifista que forman parte de la sociedad civil europea, vinculados a las corrientes neutrales y a los movimientos ecologistas en algunas de sus pretensiones.
- Las diferentes sensibilidades nacionales ante cuestiones inherentes al proceso de construcción europea (cesiones de soberanía, duda ante las posibles respuestas del resto de los socios en particular y también desde el punto de vista colectivo ante una crisis de interés para uno de los socios).
- La confianza cuando no abierto favoritismo depositada en la OTAN como el mejor mecanismo real y efectivo de defensa, en el marco de la seguridad cooperativa prevalente sobre la colectiva (Cumbre de la OTAN de Lisboa de 2010).
- El posicionamiento “de mínimos” en lo referente a seguridad y defensa que modula la acción exterior europea, derivado tal vez de la superación deficiente de una cierta conciencia expansionista y, en algún caso, colonial; de un conformismo justificado por las exitosas transiciones políticas en Europa Central y Oriental tras la Guerra Fría; de la aparición del desconcertante mundo multipolar, necesitado con urgencia de la definición de una sólida gobernanza global; y del temor a reproches por injerencia.
- El eurocentralismo que nos lleva a ver el mundo desde una óptica en la que Europa es el centro y motor de valores, cultura y dinamismo político y económico mundial, sin tener suficientemente en cuenta el gradual desplazamiento de poder –por el momento económico- hacia Asia, unido a un sentimiento de superioridad creciente del mundo asiático.

Denominador común de estas cuestiones tan variadas y complejas es el escaso nivel de madurez en formación de seguridad y defensa de las sociedades europeas en general y de sus elites

---

<sup>7</sup> “Disuasión emocional”, Informe [S] nº 2 del 15-30 de enero de 2011, Thint, p. 7.

políticas en particular. De otro modo, la necesidad de incrementar el nivel de cultura de seguridad y defensa existente en el conjunto de la Unión Europea. Por geopolítica y por historia, alguna sociedad europea, como la británica, está más avanzada en este terreno. Otras, como la escandinava, quizá están menos impregnadas por estos conceptos. En España existe una dicotomía entre la cultura de seguridad de las elites políticas y económicas, concienciada ante los riesgos y las medidas a aplicar, aunque escasamente comunicativa en este sentido, y la de la sociedad en general, conocedora de riesgos ajenos pero no del todo consciente de la globalidad de los mismos y de las posibilidades de que nuestro país pueda verse afectado.

El propio Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), dentro de su amplia relación de estudios, no tiene uno específico de seguridad y defensa, y alguno de los diferentes aspectos de esta área de conocimiento está ausente o diluido entre los distintos capítulos de aquellos. Por ejemplo, los informes correspondientes a seguridad ciudadana y terrorismo, siendo este último tan solo una parte de las grandes preocupaciones estratégicas de España y de la Unión Europea, quedan englobados en conflictos y problemas sociales, junto a pobreza y desigualdad. Los temas internacionales y estudios internacionales están en capítulos diferenciados, y dentro de ellos nos encontramos informes de reducido interés para la seguridad y la defensa, e incluso incongruentes (por ejemplo, en el capítulo conflictos internacionales aparecen estudios sobre elecciones al parlamento europeo). En nuestra opinión, sería muy interesante que nuestro prestigioso CIS, preocupado por medir la cultura política de la sociedad española, encuestase a la sociedad española y a sus actores principales sobre un campo de conocimiento y de comportamiento crucial como es la cultura de seguridad y defensa de nuestro país. Sin duda, sería del máximo interés no solo para los españoles y para sus líderes políticos, sino para el conjunto de la Unión Europea, tan necesitada de la divulgación y del asentamiento de esta materia. Con todo, la encuesta titulada “*Fuerzas Armadas y Defensa*”, emboscada en el capítulo *Política, Estado Constitución e Instituciones*<sup>8</sup>, de fecha diciembre 2009, es la que podría contener, de entre las restantes encuestas, las métricas más próximas a la cultura de seguridad y defensa, si bien demasiado centradas en los aspectos puramente militares. Un apunte: a la pregunta acerca del interés con que el ciudadano español atiende los temas de defensa nacional publicados por los medios de comunicación, el 63% responde que con poco o con ninguno.

El último barómetro publicado<sup>9</sup>, correspondiente al mes de julio de 2011, muestra las preocupaciones principales de los españoles categorizadas según la taxonomía habitual del CIS. Tomando las respuestas a la pregunta de cuáles de esos problemas afectan más a los encuestados y agrupándolas según los retos y riesgos especificados en las Estrategias de Seguridad Española y Europea, el resultado es preocupante: los españoles están preocupados únicamente por los riesgos de esa Estrategia relacionados con el área socioeconómica. Por decirlo de otro modo, con

<sup>8</sup> Ver [http://www.cis.es/cis/opencm/ES/2\\_bancodatos/estudios/ver.jsp?estudio=10622](http://www.cis.es/cis/opencm/ES/2_bancodatos/estudios/ver.jsp?estudio=10622) (16.09.2011).

<sup>9</sup> Ver [http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1\\_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=11484](http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=11484) (16.09.2011).

el Estado del Bienestar. Sin embargo, grandes asuntos incluidos en las Estrategias de Seguridad o no son motivo de consulta por parte del CIS (¿falta de interés de los responsables políticos por estas cuestiones y por el posicionamiento de la ciudadanía?), o no preocupan a los españoles. La conclusión dista de ser tranquilizadora: el distanciamiento entre las definiciones estratégicas adoptadas por nuestros líderes políticos y las preocupaciones de los españoles es alarmante. Esto requiere una acción correctora urgente y profunda. Pudiera argumentarse, con razón, que las actuaciones de los representantes políticos españoles y europeos debieran ajustarse a las preocupaciones reales de la ciudadanía, pero cabe conjugar esta aspiración legítima con la responsabilidad de los gobernantes de articular las políticas precisas para formar -no sólo informar- a la ciudadanía mediante canales propios y en concurrencia con los medios de comunicación en la realidad del mundo actual y en la gestión macro de los riesgos en los que se desenvuelve el día a día de cada uno de nosotros.

El informe *“Global Risks 2011 Sixth Edition. An initiative of the Risk Response Network”*<sup>10</sup>, elaborado por el World Economic Forum, analiza una tipología de cinco categorías de riesgos – geopolíticos, económicos, tecnológicos, sociales y medioambientales-, la cual se aproxima a la contemplada en la Estrategia de Seguridad Europea y, por tanto, en la PCSD. Este informe, como todos, contiene un sesgo subjetivo, lo que no invalida el valor de las percepciones; todo lo contrario, ya que también los responsables del desencadenamiento activo o pasivo de agresiones contra nuestros intereses están sometidos a su propia subjetividad.

Los análisis y estrategias elaborados y adoptados en nuestro mundo occidental, ¿comparten fundamentos y orientación con los del mundo en desarrollo, emergente o reemergente? Los primeros, entre los que se encuentran los europeos, ¿no estarán influidos por la autocomplacencia, la pasividad, una cierta deslegitimación de organismos e instituciones, el cortoplacismo político o la carencia de estadistas, y el permanente cuestionamiento de valores y de un sentido de trascendencia (en su acepción de sostenibilidad y “mejorabilidad” a largo plazo)? Deberíamos preguntarnos también si debemos sentirnos solidariamente seguros ante ese otro mundo emergente, emisor y regulador de emigración, dueño de recursos, ávido sin complejos y agresivo por mejorar, y perceptor de un Occidente en transición y quizá en lenta decadencia. Ese otro mundo, en realidad varios mundos muy diferentes, es protagonista de procesos que afectan de lleno a la seguridad global europea y del resto de la comunidad internacional. Los ciberataques, la interrupción de los flujos de recursos y la proliferación podrían inducir el colapso del sistema mundial; las revoluciones y populismos, así como los desequilibrios demográficos y migraciones descontroladas, tendrían potencialidad suficiente para subvertir los sistemas políticos y económicos actuales y... todos se desarrollan con vinculaciones a ese otro mundo.

---

<sup>10</sup> Ver <http://riskreport.weforum.org/> (16.09.2011).



## CULTURA DE SEGURIDAD

Afortunadamente, estas cuestiones están contempladas en la Política Común de Seguridad y Defensa. Desafortunadamente, no están plenamente reflejadas en la acción política diaria a nivel comunitario ni estatal. Y, sobre todo, no parecen impregnar la cultura común de seguridad y defensa, en el caso de que exista.

Las grandes preocupaciones mundiales y europeas de seguridad y defensa tienen que ver con amenazas y problemas que, en su sentido más amplio, implican a centros de poder y afectan a recursos. Los Estados, en la rápida transición global que vivimos, son casi centros de poder subyacentes en el entramado de poder real, ineficientes a la hora de dar respuestas adecuadas a esa denominada gobernanza global y sostenible tan necesaria de definir y de regular. Los focos de atención prioritaria deberían referirse a la gobernanza global, a la supervivencia –*resiliencia*- y a la ética; al impulso del desarrollo y a la reducción de las desigualdades económicas; al marketing y a la comunicación, para que nuestras sociedades perciban con base real el mundo en que vivimos y para que actúen con responsabilidad social; y, finalmente, al impulso de una salud macroeconómica y bienestar globales, que pasaran por el fomento de la natalidad, la formación y la creación de empleo, en particular, el joven. Por lo tanto, tres son los frentes de actuación: el orden, las necesidades y las percepciones.

Es imprescindible que la PCSD y, más aún, la política global de la UE, adopte realmente una visión estratégica llevando a cabo desarrollos concretos, entre los que se incluya de forma ineludible la consolidación de una cultura de seguridad y defensa en todos y cada uno de los socios y aliados, en línea con lo sostenido por el documento no oficial titulado “*European Union Security and Defense White Paper: A Proposal*”<sup>11</sup>, elaborado en 2010 por el Instituto Español de Estudios Estratégicos, la Fundación Alternativas y la Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

Es importante que el concepto de resiliencia antes citado pase a formar parte del acervo cultural de las sociedades europeas y de las políticas de seguridad nacionales y comunitarias. Entendamos resiliencia, a efectos de PCSD, como la capacidad de recuperación europea tras la materialización de un riesgo grave e inevitable al cien por cien. Como ningún riesgo es inevitable, vivamos con naturalidad el hecho de que nuestros países sufrirán en algún momento los efectos de alguna

---

<sup>11</sup> Ver [http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/colaboraciones/2010/White\\_Paper\\_Dec.09.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/colaboraciones/2010/White_Paper_Dec.09.pdf) (16.09.2011).

amenaza con independencia de las medidas adoptadas para reducir las probabilidades de ocurrencia y para mitigar los daños<sup>12</sup>.

Todos –líderes y ciudadanos- debemos estar preparados para afrontar felizmente la materialización de algunos de los riesgos a los que estamos expuestos. Conozcámoslos, sepamos qué medidas se adoptan, y sintámonos copartícipes de nuestra seguridad y de la de nuestro entorno. Un colapso del sistema de las economías emergentes, por ejemplo, podría generar un escenario de inseguridad energética para la Europa comunitaria y para el mundo entero.

Trabajemos en beneficio de esa cultura de seguridad, sinérgica con las culturas de seguridad de cada uno de los socios y, también, y potenciadora de las respectivas identidades nacionales. La PCSD debe tener una hoja de ruta específica; objetivos, medios, calendario. Es necesario el concurso de todos los actores, administraciones comunitaria y nacionales a todos sus niveles; de las agencias y de los institutos públicos y privados; de las grandes corporaciones y también de las PYMES; de los medios de comunicación; y, por descontado, del sector educativo y formativo en todas sus etapas y en todas las áreas de conocimiento. La existencia de la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad debería garantizar la necesaria convergencia cultural europea en esta materia.

## CONCLUSIONES

Un repaso a las numerosas respuestas de la UE a los conflictos y crisis más recientes debería llevar a respondernos si las acciones europeas son las que queremos y si son las que deberían ser, y si la identidad europea, en proceso de construcción, incluye una cultura de seguridad y defensa acorde con nuestro papel en el mundo.

El planeamiento en cuestiones de seguridad y defensa exige, si cabe, una mayor explicitación y una mayor guía política. La vaguedad, el exceso de imprecisión –en aras de la necesaria flexibilidad- y las posiciones equívocas, al igual que la intuición o la improvisación, solo dan lugar a malos procesos de toma de decisiones propias y a la inducción de posiciones ajenas poco convenientes a nuestros intereses.

El esfuerzo en seguridad y defensa, por tanto en términos cívico-militares, de la UE es relevante en operaciones de pequeña escala y de duración limitada, obviamente de acuerdo con sus capacidades” y de las misiones del Tratado de Lisboa (en especial, las recogidas en los artículos 17 y 43.1), pero en algunos casos ofrece la imagen de implicación tangencial en los conflictos

---

<sup>12</sup> En términos de empresa, la resiliencia es inherente al concepto de contingencia (de sistemas de información) y el más amplio de continuidad (de negocio).

armados, con el riesgo añadido de que esta actitud sea tomado por el imaginario europeo como el modelo a seguir. No es bueno que se percibiera que a los europeos solo nos interesaran los conflictos económicos y humanitarios.

Si en términos de capacidades el *Headline Goal* aprobado por el Consejo Europeo de Helsinki en 1999 mantiene su vigor, parece necesaria su revisión para adecuarlo al mundo de hoy, tan diferente del de aquellas fechas. La adaptabilidad a la complejidad es imprescindible para resolver con éxito el actual equilibrio inestable. La implicación de la UE es mucho mayor que entonces, y con una tendencia creciente. Excepto, claro está, que la Unión estuviese dispuesta a ceder el protagonismo a otros actores que, sin duda, tratarán de establecer su modelo global de mundo, no necesariamente coincidente con el europeo.

La eficiencia en la seguridad y la defensa común no solo está vinculada a cuestiones de operatividad, sino también a su visibilidad por su carácter disuasorio (ante el exterior) y su carácter formativo (en el interior). La cultura de seguridad permite, sostiene y refuerza las capacidades y esa visibilidad. En el fondo, la cultura de seguridad es lo que, en última instancia, nos hace fuertes, responsables y seguros. Trabajemos en ello.

*José Luis Hernangómez de Mateo*  
*Doctor en Política y Relaciones Internacionales*

i

---

<sup>i</sup> **NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.