

31/2012

17 abril de 2012

*Amador F. Enseñat y Berea\**

A QUÉ RESPONDEN LAS ESTRATEGIAS  
DE SEGURIDAD NACIONAL

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## A QUÉ RESPONDEN LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD NACIONAL

### Resumen:

En los últimos años algunos Estados occidentales, entre ellos España, han publicado sus estrategias de seguridad nacional. Este trabajo realiza un estudio comparado de las estrategias más relevantes, resaltando sus elementos comunes y discrepancias al responder a una serie de preguntas indicadoras del contenido y naturaleza de toda estrategia de seguridad.

### Abstract:

*In recent years some Western States, including Spain, have published their national security strategies. This paper carries out a comparative analysis of the most significant strategies, highlighting their commonalities and differences in responding to a number of questions that are indicative of the content and nature of any security strategy.*

### Palabras clave:

Estrategia, seguridad, amenaza, riesgo, potenciador, respuesta, enfoque integral.

### Keywords:

*Strategy, security, threat, risk, driver, strategic response, comprehensive approach.*

**\*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.

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años, España e importantes Estados de nuestro entorno han elaborado documentos estratégicos que abordan la seguridad nacional desde una perspectiva integradora en la que todos los instrumentos disponibles, ya sean del Estado, del sector privado o de la comunidad civil, han de ser utilizados en cooperación con nuestros socios y aliados para garantizarla en un escenario caracterizado por su incertidumbre y complejidad.

En este documento de opinión se realiza un análisis comparativo, de alcance limitado, de las siguientes estrategias: la canadiense de 2004 (*Securing an Open Society: Canada's National Security Policy*), la holandesa de 2007 (*National Security: Strategy and Work Programme 2007-2008*), las tres, elaboradas en menos de dos años, por el Reino Unido: las del gobierno laborista de 2008 (*The National Security Strategy of the United Kingdom. Security in an interdependent world*) y su actualización de 2009 (*The National Security Strategy of the United Kingdom: Update 2009. Security for the Next Generation*), así como la del gobierno de coalición conservador-liberaldemócrata de 2010 (*A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*), el Libro Blanco francés de 2008 (*Défense et Sécurité nationale: le Livre Blanc*), la norteamericana de 2010 (*National Security Strategy*) y la española de 2011 (*La Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*).

Los documentos no son idénticos en su naturaleza. El canadiense, no titulado estrategia, es más bien un programa de política de seguridad, mientras que la estrategia norteamericana presenta rasgos de un programa de política general. El francés es, en gran medida, una estrategia de defensa enmarcada en un contexto de seguridad, mientras que el holandés es más un programa de trabajo que una estrategia propiamente dicha. Los documentos británico y español parecen responder mejor a lo que puede entenderse, desde un punto de vista teórico, por una estrategia de seguridad.

Con respecto a su autoría, también presentan rasgos diferenciadores. Las estrategias canadiense, holandesa, norteamericana y también las británicas fueron elaboradas por sus respectivos gobiernos, mientras que el Libro Blanco francés fue redactado por un grupo de expertos dirigido por una personalidad independiente.

La estrategia española tiene un carácter mixto: elaborada por una personalidad externa, que se apoyó principalmente para su elaboración en un grupo de trabajo de altos funcionarios de Presidencia del Gobierno y de los diferentes Ministerios, fue aprobada por el Consejo de Ministros y, aunque anunciada, finalmente no fue presentada para su refrendo por el Congreso de Diputados.

Estos documentos tratan de responder, de una forma más o menos explícita, a las siguientes cuestiones: a qué seguridad nos referimos, qué o a quién queremos proteger, frente a quién o a qué lo vamos a hacer, qué tenemos que hacer, cómo lo vamos a hacer, con qué lo vamos

a hacer, con quién lo vamos a hacer, y qué hacer tras la promulgación de la estrategia. A continuación, resaltaremos las principales coincidencias, así como algunas discrepancias de las estrategias reseñadas.

### **¿A QUÉ SEGURIDAD NOS REFERIMOS?**

Todos los documentos, salvo el español, incluyen en su título, el término “seguridad nacional” para referirse al objeto de su estrategia. También la española, aunque evita su utilización, se refiere a ella. Quizás la estrategia que más abunda en el análisis del concepto “seguridad nacional” es la holandesa que, haciendo patente la evolución de dicho concepto en las últimas décadas, engloba y distingue en ella cinco componentes: seguridad territorial (“el funcionamiento ininterrumpido de los Países Bajos como un Estado independiente y más específicamente la integridad territorial del país”), seguridad económica (“el funcionamiento ininterrumpido de los Países Bajos como una economía eficaz y eficiente”), seguridad ecológica (“capacidad de auto-recuperación suficiente del medioambiente en caso de alteración”, refiriéndose, por ejemplo, tanto a la gestión de los recursos hídricos como al cambio climático), seguridad física (“funcionamiento ininterrumpido de los seres humanos en los Países Bajos y su medioambiente”, poniendo como ejemplos una ruptura de los diques o un accidente en una factoría química) y estabilidad social y política (“la existencia continuada e ininterrumpida de un clima social en el que los grupos de personas vivan sin mayores conflictos en el marco de un Estado democrático y valores esenciales compartidos”, señalando como posibles causas de su alteración los cambios en la estructura demográfica de la sociedad - que puedan poner en peligro la solidaridad intergeneracional - en la cohesión social o en el grado de participación de la población en el proceso social).

Las demás estrategias abrazan ese concepto amplio de la seguridad nacional desarrollando, en la mayoría de los casos con amplitud, los componentes mencionados, con la excepción de la “estabilidad social y política” cuya profundización todos los documentos han preferido evitar, quizás por no juzgarlo necesario.

### **¿QUÉ O A QUIÉN QUEREMOS PROTEGER?**

Las Estrategias coinciden en la necesidad de proteger al territorio, la población y los intereses nacionales. El territorio a proteger, que hasta ahora siempre había focalizado la seguridad nacional, no se limita únicamente al territorio nacional, sino también al de los aliados y socios e incluso, con diferentes matizaciones, aquél en el que estén presentes los intereses nacionales. La protección de la población, que ha pasado a protagonizar en buena medida el nuevo concepto, incluye a los nacionales, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, así como a los ciudadanos extranjeros que residan en nuestro territorio.

Los documentos resaltan sin complejos la existencia de “intereses nacionales” que deben ser resguardados. La noción de interés nacional es esencial en una estrategia de seguridad

nacional. Aquí también se detecta una evolución. El documento canadiense, el más antiguo, se refiere a los intereses “de seguridad” nacional y es, por lo tanto, todavía tímido en su formulación (“proteger a Canadá y a los canadienses en territorio nacional y en el extranjero”, “asegurar que Canadá no sea base de amenazas para los Aliados” y “contribuir a la seguridad internacional”). Los documentos posteriores despojan a los intereses del adjetivo “de seguridad” y los hacen más amplios y genéricos. Así, la estrategia británica de 2010 afirma que el interés nacional comprende “la seguridad, la prosperidad y la libertad, ... que están interconectadas y se apoyan mutuamente” añadiendo que, sobre todo, se actúa para “mantener su forma de vida, proteger a su población y sus libertades ... y los valores de su sociedad e instituciones”. Similares conceptos se reproducen en los tres primeros de los cuatro intereses “permanentes” norteamericanos: “la seguridad de los Estados Unidos, sus ciudadanos y de sus aliados y socios”, “una economía norteamericana fuerte, innovadora y creciente...”, y “respeto por los valores universales en su territorio y a lo largo del mundo”. En la misma línea, la Estrategia española también ha retirado, respecto a la terminología del Libro Blanco de la Defensa (2000) y Revisión Estratégica de la Defensa (2003), el adjetivo “de seguridad”. En este caso, la repercusión del cambio es más bien formal pues, por su alcance, los intereses establecidos en dichos documentos ya eran intereses nacionales en toda regla. La Estrategia mantiene la clasificación entre intereses “vitales” y “estratégicos” (eliminando la subdivisión “otros intereses nacionales”) nacida del mencionado Libro Blanco, estableciendo como vitales “los relativos a los derechos fundamentales... y a los elementos constitutivos del Estado...” y como estratégicos “los que atañen a la constitución de un entorno pacífico y seguro”. Se obvian las definiciones de cada una de las categorías, que sí hicieron el Libro Blanco y la Revisión Estratégica, se aprecia una lógica continuidad con esos documentos y se detectan algunos olvidos. El análisis de esta cuestión merecería un estudio aparte.

La contribución a la seguridad internacional es un elemento común a todos los documentos estratégicos, pero al tratarse de estrategias que tienen por objeto la seguridad “nacional”, se aborda desde la perspectiva (que pudiera parecer egoísta) de su contribución a la seguridad nacional, bien porque contribuyen a la protección de los intereses nacionales o por hacer frente a los retos globales. No quiere esto decir que los Estados no hayan de contribuir a la seguridad internacional de una forma altruista, sin utilizar el tamiz de los “intereses nacionales”, pero esa cuestión no es objeto, al menos principal, de estas estrategias. En ese orden, se señala el cuarto interés permanente de EEUU “un orden internacional mejorado por el liderazgo estadounidense que promueva la paz, la seguridad y la oportunidad a través de una mayor cooperación para hacer frente a los retos globales”.

Las referencias a los intereses nacionales se matizan con declaraciones de que las estrategias están basadas en valores, como la libertad, el Estado de Derecho, el respeto por los derechos humanos y el pluralismo social y político, llegando a realizar, como en el caso de las

estrategias norteamericana y española y del Libro Blanco francés, compromisos con la “responsabilidad de proteger”. Queda claro, por tanto, que la seguridad nacional no puede ser alcanzada a cualquier precio.

### ¿FRENTE A QUIÉN O A QUÉ LO VAMOS A HACER?

Obviando las diferentes acepciones dadas a los términos “amenaza” y “riesgo” en los diversos documentos (otro asunto que requeriría un análisis por sí mismo) e incluso, en alguno de ellos, la inconsistencia entre las definiciones dadas y su utilización, debemos indicar que la estrategia que presenta una clasificación más académica de las amenazas es la holandesa. Así, distingue entre amenazas “clásicas” (violaciones de la paz y seguridad internacionales, proliferación NBQR, terrorismo, crimen organizado internacional), “socio-económicas” (vulnerabilidad social, carencia de seguridad digital, carencia de seguridad económica) y “naturales” (cambio climático y desastres naturales y pandemias).

Sin embargo, en mi opinión, es la estrategia española la que proporciona una relación de amenazas y riesgos más completa: conflictos armados, terrorismo, crimen organizado, inseguridad económica y financiera, vulnerabilidad energética, proliferación de armas de destrucción masiva, ciberamenazas, flujos migratorios no controlados y emergencias y catástrofes. Destacan en esta relación tres amenazas y riesgos que presentan cierta singularidad. La primera de ellas es la inseguridad económica, inclusión motivada, sin lugar a dudas, por el reconocimiento de la situación crítica de nuestra economía en el momento de elaboración de la estrategia. Los recelos y dudas para su identificación como amenaza a la seguridad nacional (las británicas de 2008 y 2009 insistían en su carácter de *driver* e incluso la de 2009 afirmaba que “nuestra conclusión es que la crisis no ha alterado fundamentalmente nuestra valoración de las principales amenazas a la seguridad”) se disiparon tras constatar la importancia que la estrategia norteamericana concedía a las cuestiones económicas. La vulnerabilidad energética nace de la enorme dependencia energética de nuestra Nación (insuficiencia de recursos energéticos y no conexión con la red europea de oleoductos y gasoductos) y los flujos migratorios no controlados de la posición geográfica vulnerable de la Península Ibérica a ese fenómeno.

Además de la amplia relación de amenazas y riesgos considerados, debe resaltarse la interrelación entre ellos. Muy pocas veces se darán de forma individualizada y, frente a la concepción clásica que los hacía provenir sólo de otros Estados, pueden proceder ahora de actores no estatales (grupos terroristas, mafias criminales, etc.), accidentes o catástrofes naturales (terremotos, inundaciones), pandemias, etc. Además, a los ámbitos clásicos terrestre, marítimo y aéreo en los que se manifestaban las amenazas y riesgos se han unido, como señala la estrategia española, el espacial, el ciberespacio y el informativo.

Un elemento original que aportan las estrategias británicas son los llamados *drivers* de la inseguridad que son definidos en la de 2008 como “factores que no son en sí mismos

amenazas directas a la seguridad pero pueden conducir a la inseguridad, a la inestabilidad o al conflicto. Son importantes fenómenos globales con implicaciones más allá de la seguridad nacional, y la seguridad puede no ser incluso la principal razón para afrontarlos". La estrategia británica de 2009 establece como *drivers* las tendencias globales (economía mundial, tecnología y demografía), el cambio climático, la competencia por la energía, la pobreza, la desigualdad y el mal gobierno y las ideologías y creencias. Insistir en que algunos de ellos fueron elevados a la categoría de amenaza o riesgo por la estrategia española.

Nuestra estrategia reformula esa noción y presenta los llamados "potenciadores del riesgo", definidos como "fenómenos globales que propician la propagación o transformación de las amenazas y riesgos que afrontamos e incrementan nuestra vulnerabilidad". Se destacan las disfunciones de la globalización, los desequilibrios demográficos, la pobreza y la desigualdad, el cambio climático, los peligros tecnológicos y las ideologías radicales y no democráticas. Es un acierto de la estrategia española la formulación de ese concepto, si bien se podría haber obtenido mejor partido de ello. En primer lugar, el documento reconoce que estos fenómenos "brindan en muchos casos instrumentos necesarios para responder" a las amenazas y riesgos pero obvia en gran medida ese análisis. Por otra parte, describe estos fenómenos sin proponer líneas de actuación para abordarlos. De haberlo hecho, se habría puesto más de manifiesto el carácter preventivo de la estrategia que predica el documento y, dado que un mismo potenciador actúa sobre varias amenazas y riesgos, también se habría propuesto una estrategia no sólo eficaz sino también eficiente.

Por último, merecen ser mencionadas por su dedicación a la priorización de los riesgos, de gran importancia ante la creciente evidencia de la insuficiencia de los recursos disponibles, las estrategias holandesa y la británica de 2010. La estrategia holandesa establece, como primera fase de un método de trabajo destinado a reforzar la seguridad nacional, el "análisis de las amenazas y valoración de los riesgos" por parte de todo el Gobierno, en el que se identifiquen y definan las amenazas y se valore el riesgo en forma de probabilidad y peligrosidad a corto (hasta 6 meses), medio (hasta 5 años) y largo plazo (más allá de cinco años). La estrategia británica de 2010 va más allá y presenta los resultados de una Valoración de Riesgos para la Seguridad Nacional, realizada por primera vez, en la que todos los riesgos potenciales fueron valorados según la probabilidad relativa de que ocurran y su impacto relativo sobre la población, el territorio, la economía, las instituciones clave y la infraestructura del Reino Unido. Así, se ha logrado identificar quince tipos genéricos de riesgos clasificados en tres niveles de prioridad. En el primer nivel estarían: el terrorismo internacional que afecte al Reino Unido y sus intereses, incluyendo un ataque nuclear, biológico, químico o radiológico llevado a cabo por terroristas y/o un incremento significativo de los niveles de terrorismo relacionados con Irlanda del Norte; los ataques hostiles contra el ciberespacio del Reino Unido llevados a cabo por otros Estados o por cibercriminales a gran escala; un accidente de importancia o un peligro natural que requiera

una respuesta nacional; y una crisis militar internacional entre Estados, que involucrase al Reino Unido y a sus aliados además de a otros Estados y actores no estatales.

### ¿QUÉ TENEMOS QUE HACER?

Los documentos (con la excepción del holandés que, como hemos dicho, establece principalmente un programa de trabajo) proponen líneas de actuación para conseguir los objetivos estratégicos (caso de la estrategia norteamericana) o para hacer frente a las amenazas identificadas (caso de las estrategias británicas y la española). Es el Libro Blanco francés el que realiza un esfuerzo mayor para generalizar la respuesta mediante la identificación de cinco funciones estratégicas comunes a todas las respuestas que luego desarrolla. Estas funciones son: “Conocer y Anticipar”, “Prevenir”, “Disuadir”, “Proteger” e “Intervenir”.

Todas las estrategias ponen énfasis en la importancia de la “anticipación” y la “prevención”. La primera pasa a tener una personalidad diferenciada de la segunda y de ahí que, por primera vez, haya sido considerada por los franceses como una función estratégica independiente. Sólo si se conoce se puede prevenir y prevenir es la mejor y más eficiente forma de proporcionar seguridad. Por otra parte, el término “resiliencia” (*resilience*), hasta ahora reservado principalmente a la psicología, ha pasado a formar parte del vocabulario de los estrategas al ser un concepto considerado trascendental en todos los documentos. Los redactores de la estrategia española prefirieron con acierto no utilizar ese término, no reconocido por la Real Academia, y sustituirlo por “capacidad de resistencia y recuperación”. Dice la estrategia española que, para hacer frente a los retos, amenazas y desafíos hoy imprevisibles, hay que disponer de sistemas e instrumentos resistentes y flexibles, susceptibles de adaptarse a las diversas circunstancias.

### ¿CÓMO LO VAMOS A HACER?

Los documentos coinciden en defender un enfoque integral de la seguridad que ha de manifestarse al menos en tres dimensiones. En primer lugar, en utilizar la combinación adecuada de todos los medios disponibles: políticos, diplomáticos, militares, policiales, de inteligencia, económicos, sociales, humanitarios, informativos, etc. En segundo lugar, en lograr la integración “horizontal” (superadora de la mera coordinación) de todos los instrumentos nacionales para hacer frente a las amenazas y riesgos mediante el empleo sinérgico de todos los medios y políticas en el seno de cada uno de los niveles de la Administración del Estado (*whole of government approach*) y la implicación del sector privado y la sociedad civil. En tercer lugar, en lograr la integración “vertical” de las respuestas de las diferentes Administraciones, especialmente necesaria en los Estados descentralizados, en los que las competencias residen o se comparten en diferentes niveles de gobierno; en el caso español, Gobierno Central, Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

Para lograr esa integración, los documentos analizados proponen similares reformas administrativas. En primer lugar, potenciando el papel de la Presidencia del Gobierno u Oficina del Primer Ministro en el ámbito de la seguridad nacional y residenciando en ellas los órganos de apoyo a los Consejos de Seguridad Nacional a los que nos referiremos. En segundo lugar, creando órganos interministeriales (el *National Security Council* británico, el *Conseil de Défense et de Sécurité Nationale* francés o el Consejo Nacional de Seguridad y las Comisiones Interministeriales españolas) para integrar la respuesta de los diferentes departamentos. En tercer lugar, mejorando la integración de los servicios de inteligencia (el Libro Blanco francés propone la creación de un *Conseil National du Renseignement*). En cuarto lugar, creando órganos para implicar al sector privado y a la sociedad civil (el *National Security Forum* británico, el *Conseil Consultatif sur la Défense et la Sécurité Nationale* francés o el Foro Social español). En quinto lugar, potenciando el papel del Parlamento (en el Reino Unido, por ejemplo, se ha creado el *Joint Parliamentary Committee on the National Security Strategy* ante el que se examinará anualmente la puesta en práctica de la Estrategia). En sexto y último lugar, creando órganos para facilitar la participación de las capacidades civiles en esa respuesta integrada y su coordinación con las militares (la estrategia española propone la creación de una Unidad de Respuesta Integrada Exterior para facilitar el despliegue de expertos civiles en las operaciones en el exterior; el Reino Unido dispone desde 2007 de una Unidad de Estabilización con personal procedente de los Departamentos de Defensa, Exteriores y Desarrollo Internacional, de la que depende el *Civilian Stabilisation Group* que controla 200 funcionarios y 800 voluntarios civiles especializados en diversas áreas).

Por último, la legitimidad se convierte en una cuestión esencial. Todas las estrategias señalan la necesidad de evitar la dicotomía seguridad-libertad, puesto que las medidas necesarias para garantizar la seguridad nacional han de ser compatibles con la protección de las libertades civiles y derechos fundamentales de todos los ciudadanos. Así, el documento canadiense afirma que no debe haber conflicto entre seguridad nacional y los valores de la sociedad: democracia, Estado de derecho, respeto por los derechos humanos y pluralismo. La estrategia holandesa, reconociendo que puede existir un dilema, considera que debe buscarse un equilibrio entre la protección de los intereses vitales de la sociedad y los valores fundamentales de individuos y grupos sociales. Según la estrategia británica de 2010, “para proteger la seguridad y la libertad de muchos, el Estado a veces tiene que limitar las libertades de unos pocos: aquellos que nos amenazan. Debemos encontrar el equilibrio adecuado para hacer esto, actuando con proporcionalidad, con el debido procedimiento y con un control democrático apropiado”. La estrategia norteamericana también es muy clara al respecto: “El logro de nuestros intereses puede implicar nuevas formas de hacer frente a las amenazas, pero esas prácticas y estructuras deben estar siempre en línea con nuestra Constitución, preservar la privacidad de las personas y las libertades civiles y mantener los pesos y contrapesos que nos han servido tan bien”. La española declara que “la defensa de



(nuestros) intereses ha de hacerse siempre en el marco de los valores democráticos y del Estado de Derecho” y, refiriéndose concretamente a la estrategia antiterrorista, afirma que “debe estar basada siempre en el respeto a los derechos humanos, al Estado de Derecho y al ejercicio de las libertades y garantías constitucionales”.

### ¿CON QUÉ LO VAMOS A HACER?

Las estrategias norteamericana y española enumeran de forma similar, aunque no idéntica, los instrumentos disponibles para poner en práctica la estrategia. Para Estados Unidos, los instrumentos son: la defensa, la diplomacia, las instituciones económicas, el desarrollo, la seguridad interior, la inteligencia, las comunicaciones estratégicas, y el pueblo americano y el sector privado. Para España: 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 comerciales.

De la comparación entre ambos, se detectan, por parte española, unas omisiones, con toda seguridad involuntarias, porque su consideración está presente a lo largo del documento. La primera ausencia son las comunicaciones estratégicas, la utilización de la información para apoyar los objetivos estratégicos y la legitimidad de nuestras acciones, tema siempre vidrioso de ser declarado abiertamente. En el documento español aparecen tímidamente en un cuadro denominado “La información y la comunicación”, pareciendo limitarlas a “hacer consciente a la ciudadanía de las amenazas y riesgos a la seguridad”, no sin ciertas prevenciones como no fomentar el discurso del miedo ni dar publicidad a los violentos. La segunda son “el pueblo español y el sector privado”, y ello a pesar de que en diversas partes del documento se considera imprescindible su concurso llegando a subtítular la estrategia como “una responsabilidad de todos”. Pese a ello se echa de menos en la estrategia unas líneas de actuación específicas para propiciar y posibilitar el ejercicio de esa pretendida responsabilidad, más allá del ya mencionado Foro Social.

Todas las estrategias resaltan el papel de la ciudadanía. La holandesa considera a la seguridad nacional “una preocupación de todos”, mientras que el Libro Blanco francés dedica su último capítulo a “la adhesión de la Nación”. En tercer lugar, a pesar de que la estrategia considera “actores involucrados” a las Comunidades Autónomas y a la Administración Local, no relaciona entre los instrumentos a las Policías Autonómicas y Locales ya que el término “Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado” está reservado por la Ley Orgánica 2/1986 al Cuerpo Nacional de Policía y a la Guardia Civil. Por último, una constatación: la norteamericana relaciona la “defensa” por delante de la “diplomacia”, y la británica de 2009 las “Fuerzas Armadas” también antes que la “diplomacia”, mientras que la española menciona a la “diplomacia” por delante de las “Fuerzas Armadas”. Esta circunstancia podría ser accidental pero también una consecuencia del diferente peso otorgado por cada estrategia a estos instrumentos.

## ¿CON QUIÉN LO VAMOS A HACER?

La naturaleza interdependiente del sistema de la sociedad internacional, el carácter transnacional de muchos riesgos y amenazas y la insuficiencia de los medios nacionales para hacerles frente convierten a la cooperación internacional en algo esencial. Esa cooperación puede llevarse a cabo en un ámbito regional (entre Estados vecinos), en el ámbito europeo (en el marco de la Unión Europea y de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa), en el ámbito transatlántico (en el seno de la Organización del Tratado del Atlántico Norte) o en un ámbito mundial (a través de la Organización de las Naciones Unidas). De ahí que no sea extraño que las estrategias apuesten por el multilateralismo y por alinear sus estrategias con la de la Alianza Atlántica y, en el caso de los Estados europeos, con la de la Unión Europea.

No obstante, debemos ser conscientes de la diferente naturaleza y limitaciones de las estrategias de seguridad de estas Organizaciones Internacionales (Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica y Estrategia Europea de Seguridad). En primer lugar, ambas estrategias son de alcance limitado: la de la Alianza Atlántica, por el carácter exclusivamente político-militar de la Organización; la de la Unión Europea, por restringirse a la Política Exterior y de Seguridad Común y, más concretamente, a la todavía en ciernes Política Común de Seguridad y Defensa, sin contemplar los antaño otros dos pilares. No deja de ser significativo que, siendo la primera consideración de la Estrategia Europea de Seguridad que “el contexto de seguridad ... vincula indisolublemente los aspectos internos y externos de la seguridad”, haya sido complementada por una Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. En segundo lugar, las estrategias son producto del consenso al tener que ser aprobadas por todos los Estados miembros. Las estrategias hacen amplio uso de “ambigüedades constructivas”, evitando así profundizar en ciertas cuestiones, casi siempre trascendentales, al tiempo que no se ocupan de cuestiones específicas de un Estado o de un número limitado de ellos. En tercer lugar, los recursos destinados para poner en práctica la estrategia pertenecen a los Estados y, salvo contadas excepciones, no a las Organizaciones. Por último, merece la pena recordar que, de acuerdo con el artículo 4.2 del Tratado de la Unión Europea, “la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro”.

## ¿QUÉ HACER TRAS LA PROMULGACIÓN DE LA ESTRATEGIA?

Tras la promulgación y/o aprobación de una estrategia de seguridad nacional será necesario realizar al menos tres cosas: dotar a los instrumentos de las capacidades y recursos necesarios para poner en práctica las líneas de actuación estratégica (sólo el Libro Blanco francés dedica un capítulo al necesario esfuerzo financiero), implantar las reformas administrativas, y en su caso jurídicas, propuestas (para ello podría ser necesarias modificaciones reglamentarias y, en muchas ocasiones, legislativas) y desarrollar la

estrategia a través de su incorporación a los diferentes ciclos de planeamiento y mediante la elaboración o actualización de un conjunto de estrategias sectoriales de diferentes niveles y estrategias específicas de carácter transversal.

Una Estrategia de Seguridad Nacional se configura así no como un punto de llegada, sino como una posición de partida. La Estrategia de Seguridad Nacional británica de 2010 vino acompañada de una Revisión Estratégica de Seguridad y Defensa (*Securing Britain in an Age of Uncertainty. The Strategic Defence and Security Review*) y ha sido la base para la actualización, entre otras, de la estrategia contraterrorista de julio de 2011 (*CONTEST. The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism*). Por su parte, la Estrategia de Seguridad Nacional norteamericana ha servido de base para la elaboración, entre otras, de las estrategias transversales para combatir el terrorismo (*National Strategy for Counterterrorism*) y el crimen organizado transnacional (*Strategy to Combat Transnational Organized Crime*) de junio y julio de 2011, respectivamente, así como para la actualización del resto de las estrategias sectoriales, la última de ellas la reciente Guía Estratégica de la Defensa (*Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for the 21<sup>st</sup> Century Defense*).

Cuestiones aparte son la periodicidad con la que debe ser elaborada o actualizada y el momento procesal oportuno para su promulgación. La norteamericana es presentada por la Casa Blanca al Congreso cada cuatro años, coincidiendo con cada mandato presidencial. Las estrategias británica y española han escogido el plazo de cinco años para su actualización o cuando las circunstancias lo demanden. Pero existe una diferencia; en condiciones de normalidad, las elecciones legislativas en el Reino Unido se suceden cada cinco años, mientras que en España cada cuatro. A pesar de que la seguridad nacional es una cuestión de Estado y, por lo tanto, es conveniente que todo lo que a ella se refiere goce del máximo consenso, la Estrategia, de naturaleza esencialmente política, ha de estar inevitablemente modulada por quien ostente el Gobierno de la Nación. Así las cosas, parece más aconsejable la práctica estadounidense y británica de hacer coincidir los plazos de elaboración de la Estrategia con los mandatos presidenciales y legislativos, respectivamente. Dado que, como hemos dicho, la Estrategia ha de ser puesta en práctica y desarrollada, es necesario que el Gobierno que la promulgue disponga de tiempo suficiente para hacerlo. No es de extrañar que los Presidentes norteamericanos hayan de presentarla al Congreso dentro del primer año de su mandato y el gobierno de coalición británico se haya apresurado a publicarla cinco meses después de llegar al Gobierno. Podría ser conveniente que esta circunstancia fuese tenida en cuenta en la próxima revisión de la estrategia de seguridad española.

## CONCLUSIONES

Del estudio comparado de las estrategias de seguridad nacional analizadas pueden obtenerse las siguientes conclusiones:

- Se reconoce el carácter amplio y multidimensional de la seguridad nacional.

- Son objeto de la seguridad nacional el territorio, la población y los intereses nacionales, así como la contribución a la seguridad internacional.
- Las amenazas y riesgos son heterogéneos, interdependientes, muchos de ellos transnacionales y de diversas procedencias, pudiendo manifestarse en una variedad de ámbitos. Todas las estrategias coinciden en la identificación de casi todos ellos, si bien la consideración de algunos varía como consecuencia de la especificidad de algún Estado (como la vulnerabilidad energética y los flujos migratorios no controlados, en el caso español). La inseguridad económica es ya considerada como una amenaza en sí misma a la seguridad nacional.
- El desarrollo, propagación e interrelación de las amenazas y riesgos está afectado por ciertos fenómenos considerados como *drivers* (estrategia británica) o potenciadores (estrategia española). Su estudio y la de la forma de abordarlos abre nuevas perspectivas para incrementar el carácter preventivo y la eficiencia de las estrategias.
- Dada la escasez de recursos disponibles, se hace necesario, como apunta la estrategia holandesa y realiza la británica de 2010, priorizar los riesgos en función de la probabilidad de que se materialicen y su posible impacto.
- Las respuestas resaltan la importancia de la anticipación, la prevención y la “resiliencia” (resistencia y capacidad de recuperación) ante la imprevisibilidad de las amenazas y riesgos. La disuasión, convencional o nuclear, sigue siendo una función estratégica principal. Por otra parte, la aplicación de las respuestas debe ser compatible con el respeto al Estado de derecho y la protección de los derechos fundamentales y libertades públicas.
- El enfoque integral de la seguridad, utilizando la combinación adecuada de todos los medios disponibles e integrando la respuesta de todos los Departamentos, Administraciones de diferente nivel, sector privado y sociedad civil se predica como el modo de actuación más adecuado.
- Todas las estrategias proponen similares reformas administrativas tendentes a lograr ese enfoque integral, principalmente reforzando el papel de la Presidencia del Gobierno, mejorando la integración de los servicios de inteligencia y creando, ente otros órganos, un Consejo de Seguridad Nacional.
- La cooperación internacional es esencial. No obstante, las estrategias de las Organizaciones internacionales son insuficientes para atender a la seguridad nacional, que sigue siendo responsabilidad exclusiva de los Estados.

- La estrategia no es un punto de llegada sino una posición de partida. Ha de ser dotada de los recursos necesarios para su puesta en práctica y desarrollada por un conjunto de estrategias sectoriales y específicas.
- Es conveniente que los plazos de revisión de las estrategias coincidan con los mandatos presidenciales (en los regímenes presidenciales) o legislativos (en los parlamentarios) y que se promulguen como muy tarde dentro del primer año de dicho mandato para dar tiempo a su desarrollo y puesta en práctica.

i

*Amador F. Enseñat y Berea\**  
*Coronel Artillería DEM*  
*Licenciado en Ciencias Políticas*

---

\*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.