DOCUMENTOS DE DEBATE

EL DEBATE SOBRE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD

Antonio Estella, Aida Torres y Alicia Cebada

DD 18/2010

Las opiniones reflejadas en este documento sólo vinculan al autor y no necesariamente a la Fundación IDEAS.

www.fundacionideas.es

fundación ideas para el progreso

Antonio Estella es Senior Fellow y responsable del Área Internacional de la Fundación IDEAS, Profesor Titular de Derecho Administrativo y Jean Monnet Professor of European Union Law en la Universidad Carlos III de Madrid (España).

Aida Torres es Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona). Se doctoró en el 2006 en la Universidad de Yale (EE UU), donde previamente realizó un LL. M. Sus principales líneas de investigación son la protección de derechos fundamentales en Europa, el constitucionalismo de la Unión Europea y el diálogo judicial. Ha publicado e impartido conferencias y seminarios sobre estos temas.

Alicia Cebada es Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Carlos III. Autora de las siguientes monografías: "La Organización Mundial del Comercio y la Unión Europea", 2002; "El Alto Representante de la PESC y la nueva Política Europea de Seguridad y Defensa", 2003 (en coautoría con Pérez González, M. C.) y "La acción Europea: ¿una acción exterior inteligente?", 2008. Además, ha dirigido y ha escrito un capítulo del volumen "La creación del mecanismo español de prevención de la tortura", 2009. Ha escrito numerosos artículos sobre acción exterior de la Unión Europea y sobre paz y seguridad.

En la realización de este trabajo han contribuido **Carlos Mulas-Granados, Josefa Calero** y varios lectores anónimos. Los autores agradecen a todos ellos sus comentarios y sugerencias durante la realización del mismo. Cualquier error u omisión que pudiera contener este trabajo es, sin embargo, responsabilidad de los autores.

Publicaciones de la Fundación IDEAS para el Progreso

Informes: son análisis de mayor extensión llevados a cabo por equipos de científicos y expertos en los que la Fundación IDEAS refleja su posición.

Documentos de Trabajo: son análisis más breves llevados a cabo por equipos de científicos y expertos en los que la Fundación IDEAS refleja su posición.

Documentos de Debate: son documentos elaborados por científicos y expertos de la Fundación IDEAS y colaboradores externos que no necesariamente reflejan las posiciones de la Fundación.

Artículos de Análisis: son artículos de opinión donde el autor libremente expone sus puntos de vista sobre un asunto concreto, sin reflejar las posiciones de la Fundación.

Editado por Fundación IDEAS
c/ Gobelas 31, 28023 Madrid
Telf. +34 915 820 091
Fax. +34 915 820 090
www.fundacionideas.es

ISBN: 978-84-15018-46-9
Depósito legal: M-49127-2010

fundación ideas para el progreso

Abstract

En diciembre de 2009, el Gobierno de España encargó a Javier Solana la elaboración de la primera Estrategia Española de Seguridad. Este encargo constituye un verdadero hito en la historia de la democracia española, ya que hasta la fecha España carecía de este documento estratégico de singular valor en materia de seguridad. Con la elaboración de una Estrategia de Seguridad, España se incorpora al grupo de países modernos y avanzados que cuentan con una hoja de ruta estratégica de estas características. El presente documento pretende contribuir al debate que se ha generado en España sobre esta cuestión, lo que se produce en el marco de un contexto más global, en el que otros Estados y organizaciones están poniendo al día sus respectivas Estrategias de Seguridad.

Índice

1. Introducción 7

2. Evolución del concepto de seguridad 9

3. Análisis comparado de Estrategias de Seguridad 16

3.1 Brasil 16
3.2 Canadá 17
3.3 Estados Unidos 19
3.4 Francia 20
3.5 Reino Unido 23
3.6 Unión Europea 25
3.7 Síntesis del análisis comparado: elementos comunes 27

4. Hacia una Estrategia Española de Seguridad 31

4.1 Fundamentos de la Estrategia de Seguridad 32
4.2 Diversificación de los riesgos y amenazas 38
4.3 Enfoque estratégico integral: el desarrollo de capacidades 41

5. Recomendaciones 55

Referencias 58

1
Introducción

La creciente globalización y las transformaciones del contexto internacional requieren una nueva comprensión del concepto de seguridad y una aproximación estratégica adecuada. La separación entre lo nacional y lo internacional cada vez es más difusa y el tipo de riesgos a la seguridad se diversifican. España debe dotarse de una Estrategia de Seguridad en la que refleje su visión del mundo y el papel que nuestro país quiere desempeñar.

Diversos países de nuestro entorno se han dotado de Estrategias de Seguridad propias. Hasta el momento, España se ha limitado a la formulación, por parte del presidente del Gobierno, de Directivas de Defensa Nacional, en cada nueva legislatura. Estas Directivas establecen las líneas generales de la política de defensa y las directrices para su desarrollo. Además, en 2005, se aprobó la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional (LODN). En su preámbulo, se destacan las transformaciones del marco internacional, como consecuencia de la globalización y la diversificación de los riesgos y amenazas a la paz y a la seguridad; así como también transformaciones a nivel interno, con la desaparición del servicio militar obligatorio y la implantación de un modelo de Fuerzas Armadas profesionales. La LODN constituyó un paso importante en la definición de las líneas de la acción exterior, pero se centra en la regulación de aspectos de organización interna en el ámbito de la defensa. La Estrategia de Seguridad debe ir más allá y definir las principales líneas de acción exterior en garantía de la seguridad y determinar la posición de España en el escenario internacional. En este sentido, la Directiva de Defensa Nacional 1/2008, que es la primera aprobada después de la entrada en vigor de la LODN, constata la "necesidad evidente" de elaborar una Estrategia de Seguridad Nacional que incluya "los valores e intereses en que ésta se sustenta, analice los riegos, amenazas y vulnerabilidades, así como las causas que los producen; establezca los marcos de actuación y contenga las bases para proporcionar una respuesta integral que garantice la protección de los intereses

nacionales asegurando el respeto de los valores constitucionales y a los tratados internacionales suscritos por España". También la Directiva de Política de Defensa 1/2009, elaborada desde el Ministerio de Defensa[1], insiste en la necesidad de progresar no sólo hacia la plena realización de la acción conjunta, sino en el camino de la acción integrada, en cuyo marco las Fuerzas Armadas deben estar preparadas para insertarse en operaciones en que deberán interactuar con actores civiles, *ad intra* y *ad extra* de la operación misma.

Nuestro país se ha incorporado a un ejercicio de estas características, con la constitución, en virtud del Acuerdo del Consejo de Ministros del 23 de diciembre de 2009, de la Comisión encargada de elaborar la Estrategia Española de Seguridad, bajo la presidencia de Javier Solana. La misión encomendada a Solana es precisamente la de proponer una Estrategia de Seguridad que esté basada "en un profundo análisis de los intereses vitales españoles y en un sólido estudio de los riesgos y amenazas que nos afectan. El conocimiento de estos intereses y riesgos, puesto en relación con las capacidades existentes, permitirá la formulación de las líneas estratégicas de actuación", según reza el propio Acuerdo del Consejo de Ministros.

En este contexto, el objetivo principal de nuestro Documento de Debate es contribuir al debate que se ha generado con la apertura del proceso de elaboración de la primera Estrategia Española de Seguridad. La Fundación IDEAS quiere potenciar este debate, puesto que entendemos que la elaboración de dicha Estrategia constituye un auténtico hito en nuestras relaciones internacionales y en nuestra política de seguridad, tanto nacional como internacional.

El Documento de Debate consta de dos partes. La primera (secciones 2 y 3) incluye una breve evolución del concepto de seguridad nacional desde el final de la Guerra Fría que pone de manifiesto la diversificación de la naturaleza y origen de los riesgos. A continuación se incluye un análisis comparado de las Estrategias adoptadas recientemente por países de nuestro entorno. La segunda parte (sección 4) desarrolla los elementos básicos para la formulación de una Estrategia de Seguridad propia. Nuestra pretensión no es la formulación de una Estrategia completa, sino contribuir a la reflexión en tres ámbitos esenciales: los fundamentos de la estrategia; la naturaleza de los riesgos que se pretenden afrontar, y las capacidades a desarrollar en el marco de un enfoque integral. A partir de esta reflexión, al final se formularán un conjunto de recomendaciones (sección 5).

1 Se puede encontrar un resumen ejecutivo de este documento en la página web del Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa: http://www.mde.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL_ResumenEjecutivDPD_1-2009.pdf

2
Evolución del concepto de seguridad

El concepto de seguridad, desde un punto de vista teórico, puede vincularse al poder (realismo) o a la paz (idealismo). Según los realistas, la seguridad deriva del poder, mientras que para los idealistas, de la paz[2]. El concepto tradicional de "**seguridad nacional**" está basado en la concepción realista de las relaciones internacionales, y se define 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" (George Kennan, 1948)[3]. Por lo tanto, el objeto de protección es el territorio, el tipo de peligro es la agresión exterior, los potenciales agresores son los Estados y el tipo de respuesta es militar.

Con el fin de la Guerra Fría, este concepto fue sometido a revisión en el seno de Naciones Unidas. El *Informe Anual sobre Desarrollo Humano* (1994), en el marco del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), propuso un concepto de "**seguridad humana**". Este concepto reemplaza la seguridad del territorio por la del ser humano. Desde esa perspectiva, se formularon siete categorías de seguridad: económica, alimentaria, seguridad de la salud, ambiental, personal, de la comunidad y política. Este concepto fue criticado por su amplitud y vaguedad, pero en alguna medida encontró aplicación a través del desarrollo del concepto de "**responsabilidad de proteger**", que se formula en el Informe de la *Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal* (2001), cuyos principios serán aprobados por la Cumbre Mundial de la ONU, celebrada en Nueva York en 2005. Este concepto incluye

2 Barbé, E. (1995): *La seguridad en la nueva Europa. Una aproximación institucional: Unión Europea, OTAN y UEO,* Catarata, Madrid.

3 Para la evolución del concepto de seguridad, véase Enseñat Berea, A. (2009): "El concepto de seguridad nacional en las estrategias de seguridad nacional", en *Los nuevos paradigmas de la seguridad,* CITpax, pp. 11-12.

la responsabilidad de prevenir, de actuar y de reconstruir, y centra su atención en la protección de las personas[4].

En línea con esta evolución, el *Center for American Progress* propuso en 2008 el concepto de "**seguridad sostenible**"[5]. Este concepto engloba tres dimensiones de la seguridad, que aparecen vinculadas: seguridad nacional, seguridad humana y seguridad colectiva. La "seguridad nacional" respondería al concepto tradicional de proteger al país contra agresiones externas. La "seguridad humana" se extiende a la protección y bienestar de las personas, independientemente de su nacionalidad. Además, el tipo de amenaza se diversifica, desde el terrorismo, la pobreza, los Estados fallidos, a una economía global que diferencia cada vez más entre los poderosos y los menos favorecidos. Se reconoce que en un mundo cada vez más interdependiente, donde muchas de las amenazas a la seguridad y al bienestar económico son de carácter global (cambio climático, escasez de agua, de alimento, degradación medioambiental), la garantía de la seguridad requiere de la colaboración con otros Estados y organizaciones internacionales, en el marco del concepto de "seguridad colectiva".

En resumen, el concepto se amplía más allá del propio Estado y más allá de las amenazas militares. La evolución del concepto de seguridad apunta a una diversificación del tipo de peligro (no sólo el conflicto armado en sentido clásico), el origen del mismo (no sólo los Estados), y el objeto de protección (no sólo el territorio). Por consiguiente, ello requiere también replantear las estrategias para su garantía.

En un mundo globalizado, donde las amenazas devienen también globales, no es posible pensar en la garantía de la seguridad de manera unilateral, a través de medios exclusivamente militares. Después de la Primera Guerra Mundial, en el marco de la Sociedad de Naciones, se adopta el concepto de "**seguridad colectiva**", fundado en el compromiso conforme al cual la Comunidad Internacional acuerda oponerse a la agresión militar de cualquier miembro y actuar conjuntamente a través de medidas, incluso coercitivas, contra el Estado que viole la paz[6]. Esta idea está en la base de la creación de la ONU en 1945. La Carta de Naciones Unidas garantiza el derecho de legítima defensa, individual o colectiva (art. 51), lo que llevó al establecimiento

4 *Ibidem,* p. 12. En 2009, el secretario general de Naciones Unidas emitió el informe *Implementing the responsibility to Protect*, y el 14 de septiembre del mismo año la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la primera Resolución sobre responsabilidad de proteger (A/RES/63/308).

5 Smith Gayle, E. (2008): *In Search of Sustainable Security. Linking National Security, Human Security and Collective Security to Protect America and Our World,* June 2008.

6 Para la evolución de este concepto, véase Enseñat Berea, "El concepto de seguridad nacional…", *op. cit.,* pp. 12-13.

de diversas alianzas y organizaciones para la "defensa colectiva": Unión Europea Occidental (Tratado de Bruselas, 1948, modificado por el Protocolo de París, 1954); Organización del Atlántico Norte (Tratado de Washington, 1949); Organización del Pacto de Varsovia (Tratado de Varsovia, 1955). También el Tratado de Lisboa hace referencia al artículo 51 de la Carta de la ONU, al establecer el compromiso de defensa mutua de los Estados miembros frente a la agresión armada en el territorio de cualquiera de ellos (art. 42.7 TUE).

Especialmente a partir de la Guerra Fría, y tras la incorporación de nuevas dimensiones al concepto de seguridad, también el aspecto estratégico se somete a revisión. La Organización de Seguridad y Cooperación Europea (OSCE) promoverá un concepto de "**seguridad cooperativa**", que consiste en alcanzar la seguridad a través de la cooperación, basado en la interdependencia de la seguridad de los Estados, que se comprometen a abordar mediante la cooperación todos los asuntos de seguridad militar, económicos, sociales, medioambientales, culturales y humanitarios.

En este escenario, ante la diversificación tanto de los actores que intervienen en una crisis (fuerzas armadas, agencias gubernamentales, organizaciones internacionales, ONG) como al tipo de acciones que se desarrollan (político, diplomático, económico, humanitario, militar), se está desarrollando, tanto a nivel internacional como nacional, un "**enfoque integral**" *(comprehensive approach)* de los mecanismos de garantía de la seguridad. El objetivo general del enfoque integral es la mejora de los instrumentos internos de gestión de la crisis y de la coordinación tanto interna como con otros actores internacionales.

En el marco de la ONU[7], por primera vez en 1997, se hace referencia al concepto de "misiones integradas" (Informe del secretario general, *Renewing the United Nations – a Programme for Reform*), indicando la necesidad de coordinar el componente civil y militar, así como el humanitario y de desarrollo. En el *Report on Integrated Missions: Practical perspectives and recommendations* (2005), las misiones integradas se definen como: "an instrument with which the UN seeks to help countries in the transition from war to lasting peace or address a similarly complex situation that requires a system-wide UN response, through subsuming various actors and approaches within an overall political-strategic crisis management framework".

También en el marco de la OTAN está en desarrollo el denominado "enfoque integral" *(comprehensive approach)*, con el objetivo de mejorar la coordinación de los medios

7 Cebada Romero, A. (2009): "Las misiones integradas de Naciones Unidas: un intento de organizar una comunicación eficaz entre los actores de construcción de la paz", en *Los nuevos paradigmas de la seguridad,* CITpax.

civiles y militares aliados con otros actores relevantes, especialmente la UE y la ONU. Esta iniciativa debe entenderse en el contexto de la preocupación por avanzar en la cooperación civil-militar *(Civil-Military Co-operation,* CIMIC), y el desarrollo del enfoque basado en efectos *(Effects Based Approach to Operations)*, caracterizado por la coordinación de los distintos instrumentos del potencial aliado (económico, civil, militar y político), así como la cooperación práctica con el resto de actores participantes en la gestión de la crisis. El enfoque integral ha ido adquiriendo cada vez más importancia para la OTAN a raíz de la progresiva ampliación de su ámbito material y geográfico de actuación[8].

Recientemente, la OTAN ha aprobado un nuevo Concepto Estratégico para los próximos 10 años en la Cumbre de Lisboa (19-20 de noviembre de 2010): *Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation*[9]. La OTAN declara su propósito de continuar siendo efectiva en un mundo cambiante contra nuevas amenazas, con nuevas capacidades y nuevos socios. El Concepto Estratégico de la OTAN identifica tres elementos nucleares:

1. **Seguridad colectiva.** La OTAN confirma su compromiso con el concepto de seguridad colectiva

2. **Gestión de crisis.** El nuevo Concepto Estratégico destaca que las crisis más allá del propio territorio pueden constituir una amenaza para la seguridad. Se pone especial énfasis en la prevención de crisis, la gestión de conflictos y la estabilización posconflicto y reconstrucción. Casos como Afganistán ponen de manifiesto la necesidad de un enfoque político integral, civil y militar *(comprehensive political, civilian and military approach).* En este ámbito, se indica la necesidad de: mejorar la inteligencia; desarrollar capacidades militares, incluyendo operaciones de estabilización y reconstrucción; desarrollar capacidades civiles para la gestión de crisis; promover la planificación integrada civil-militar; entrenar y desarrollar fuerzas locales en zonas en crisis, de manera que las autoridades locales sean capaces, tan pronto como sea posible, de mantener la seguridad sin ayuda internacional; identificar y

8 En el concepto estratégico de 1991 se incluyó "la gestión de crisis" como misión de la OTAN y en el de 1999 el ámbito geográfico se extendió pasando del "espacio europeo", al "espacio euroatlántico". Finalmente, en la Declaración sobre la seguridad de la alianza, se introdujo el concepto de "distancia estratégica" para dar cobertura a operaciones fuera de área. Real Instituto Elcano (2010): "El concepto estratégico de la Alianza Atlántica y los intereses nacionales: propuestas para la cumbre de la OTAN en Lisboa", DT 34/2010, de 29 de octubre de 2010. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/dt34-2010

9 http://www.nato.int/cps/en/natolive/events_66529.htm

entrenar especialistas civiles en los Estados miembros, para que tengan la capacidad de un rápido despliegue en misiones concretas, y de trabajar con personal militar y especialistas civiles de los países socios.

3. **Seguridad cooperativa.** La OTAN persigue la promoción de la seguridad internacional a través de la colaboración con países relevantes y otras organizaciones internacionales. En concreto, se hace mención de Naciones Unidas, la UE y Rusia. Asimismo, se declara que la puerta está abierta a la entrada de países europeos que cumplan con los estándares de la OTAN. La OTAN se compromete con el objetivo de crear las condiciones para un mundo sin armas nucleares y, por lo tanto, con la no-proliferación y el desarme, pero mientas haya armas nucleares en el mundo, la OTAN continuará siendo una Alianza nuclear.

El nuevo concepto incluye una reflexión sobre el nuevo entorno de seguridad. Aunque la probabilidad sea baja, no puede descartarse un ataque convencional, dada la proliferación de armas nucleares y armas de destrucción masiva; se hace hincapié en el terrorismo; se reconoce que la inestabilidad y conflicto más allá del territorio de la OTAN pueden constituir una amenaza para la seguridad; la amenaza de los ciber-ataques; la dependencia de rutas de comunicación y transporte para el comercio internacional, la seguridad energética y la prosperidad; finalmente se hace referencia a las restricciones medioambientales y de recursos que tienen un impacto en la seguridad y que incluyen riesgos para la salud, el cambio climático, la escasez de agua y necesidades energéticas. Correlativamente, el documento se refiere a las capacidades que deben desarrollarse para hacer frente a los nuevos retos y para cumplir con el objetivo de defender el territorio y la población de la OTAN.

En el seno de la UE, la política de seguridad y defensa se ha convertido en una prioridad en el proceso de construcción europea. La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) se introduce en el Tratado de la UE en la reforma de Maastricht (1992), el denominado "segundo pilar". Como es sobradamente conocido, fue una declaración franco-británica la que abrió la puerta, en diciembre de 1998, al desarrollo de una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), aunque el impulso definitivo llegaría inmediatamente después de la guerra de Kosovo, una guerra que había dejado al descubierto las debilidades de la Unión para conducir misiones en el exterior[10]. Desde los

10 En junio de 1999 se celebró el Consejo Europeo de Colonia (junio, 1999) en el que se formuló el compromiso de empezar a desarrollar una política europea de seguridad y defensa. Las bases de esa política se pusieron en la Cumbre de Helsinki (diciembre de 1999), donde se hizo hincapié en la necesidad de adaptar las capacidades nacionales para desarrollar misiones en el exterior. Para un análisis de la evolución, más en general, de la PESC, véanse: Liñán Nogueras, D. J. "La

orígenes de la PESD están presentes dos de sus características más definitorias: está orientada al desarrollo de misiones en el exterior, de un lado, y está basada en las capacidades nacionales, tanto las civiles como las militares[11]. La primera misión de la UE se desarrolló en nuestro vecindario y fue una operación policial (EUPM, en Bosnia Herzegovina). Poco después, la UE lanzó una misión en la República Democrática del Congo (RDC, Artemis[12]). Se puso de relieve desde el principio, por tanto, una característica esencial de la PESD, su afán de proyección, que responde a las pretensiones de la UE de ser un actor global. La orientación exterior de la PESD sigue siendo una realidad después de Lisboa, aunque hay que tener en cuenta que la frontera entre seguridad exterior y seguridad interior se ha ido diluyendo[13].

Con el Tratado de Lisboa, la PESD ha pasado a denominarse Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD, arts. 42-46 TUE) y ha desaparecido formalmente la estructura en pilares. No obstante, en la práctica, el área relativa a la política exterior y de seguridad común sigue respondiendo a una lógica de cooperación intergubernamental. La PCSD ofrece a la UE capacidad operativa basada tanto en medios civiles como militares (art. 42.1), y se prevé que los Estados miembros pondrán a disposición de la UE capacidades civiles y militares (art. 42.3). Se establece que estos medios se emplearán fundamentalmente para realizar misiones fuera de la UE, con el objetivo de: garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de Naciones Unidas. Aunque es necesario añadir que la cláusula de solidaridad abre la puerta a la utilización de las capacidades civiles y militares de la UE en el interior de las fronteras de la Unión, en caso de catástrofe natural o humano o ataque terrorista.

Además, se establece expresamente el necesario respeto de las obligaciones derivadas de la OTAN, y la compatibilidad con la Política Común de Seguridad y Defensa establecida en el marco de esta organización. Nos parece fundamental que se terminen de definir los términos de la relación entre la OTAN y la UE y se pongan en marcha

política exterior y de seguridad común", *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 19, núm. 3, 1992, pp. 797-826; y del mismo autor: "La cooperación en materia de política exterior: de la CPE a la PESC", en Rodríguez Iglesias, G.C. (1993): *Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Civitas, Madrid, pp. 327-372.

11 Véase, al respecto, ISS Policybrief (2009): "Strenght in numbers? Comparing EU military capabiliteis in 2009 with 1999", EUISS, December 2009.

12 Acción Común 2003/423/PESC de 5 de junio de 2003.

13 Arteaga, F. (2010): "La estrategia de seguridad interior de la Unión Europea", ARI 75/2010, Real Instituto Elcano. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/6bcedb80425ddc41a994abbbafb9a558/revista_ARI_mayo_2010.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=6bcedb80425ddc41a994abbbafb9a558

medidas para mejorar esa relación. En este sentido, el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN declara que la UE es un socio único y esencial para la OTAN. También se aplaude la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que proporciona un marco para reforzar las capacidades de la UE para enfrentarse a amenazas comunes a la seguridad. La OTAN se compromete a una mejor cooperación con la UE de modo que ambas se refuercen mutuamente en la consecución de la seguridad y la paz internacional[14]. Por otro lado, desde la UE, el Consejo europeo de 16 de septiembre de 2010 ha encargado a la alta representante que presente un informe sobre cómo mejorar las relaciones entre las dos organizaciones[15]. Sería deseable que en la Estrategia Española de Seguridad se definiera el modelo de relaciones por el que aboga nuestro país.

Tal como se mostrará a continuación, las Estrategias de Seguridad elaboradas por diversos países reflejan la transformación conceptual de la seguridad y la correlativa necesidad de adaptar las respuestas y capacidades, con especial énfasis en un enfoque integral.

14 http://www.nato.int/cps/en/natolive/events_66529.htm, par. 32.

15 Consejo Europeo, conclusiones 16 septiembre de 2010, EUCO 21/1/10 rev 1 CO EUR 16 CONCL3, p. 5. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/116547.pdf

3

Análisis comparado de Estrategias de Seguridad

Recientemente, diversos Estados han aprobado nuevas Estrategias de Seguridad. Nuestro análisis incluye las Estrategias de Brasil, Canadá, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y la UE. El principal objetivo del análisis es identificar el concepto de seguridad adoptado y el enfoque estratégico sobre capacidades.

3.1 Brasil[16]

La Estrategia de Defensa se inicia con la declaración de Brasil como un país pacífico, por tradición y convicción. El rasgo pacifista se considera parte de la identidad nacional y un valor que debería ser preservado. Proclama los principios de no intervención, defensa de la paz y resolución pacífica de los conflictos. Brasil se define como país en desarrollo y vincula la estrategia de defensa con la de desarrollo, de modo que se refuerzan mutuamente.

La Estrategia se centra en la defensa del territorio frente a amenazas y agresiones. El grueso del documento se dirige al refuerzo de las capacidades de las Fuerzas Armadas. Entre las principales líneas de actuación se establece la necesidad de: coordinar las tres ramas de las Fuerzas Armadas (la Marina, el Ejército y las Fuerzas Aéreas); desarrollar la capacidad logística para reforzar la movilidad; desarrollar el concepto de "flexibilidad" en combate, para dar cumplimiento a los requisitos de control, movilidad y presencia; mejorar la calificación de los combatientes; y estructurar el potencial estratégico en términos de capacidades. Se confirma la necesidad de conservar el servicio militar obligatorio como instrumento para mantener la unidad de la nación, más allá de las clases sociales.

16 *National Strategy of Defense. Peace and Security for Brazil*, 2008.

Las referencias a operaciones internacionales son limitadas. Se incluye la necesidad de preparar a las Fuerzas Amadas para cumplir con sus responsabilidades en operaciones de mantenimiento de la paz, bajo el mandato de la ONU, o en apoyo a la iniciativa de organizaciones multilaterales de la región, ya que el refuerzo del sistema de seguridad colectiva es beneficioso para la paz mundial y la defensa nacional.

El documento analiza también las medidas de implementación necesarias para dar cumplimiento a los objetivos establecidos. Se parte del análisis de los aspectos positivos y negativos de la actual situación de las Fuerzas Armadas, para a continuación realizar un conjunto de recomendaciones para su mejora.

3.2 Canadá[17]

La Estrategia canadiense establece como principal objetivo del Gobierno defender a los canadienses de amenazas a su seguridad y bienestar. La Estrategia pretende transformar y revitalizar las Fuerzas Armadas para poder dar respuesta a los nuevos retos a la seguridad y establece un plan para 20 años.

Por un lado, se reconoce el impacto de la globalización sobre el tipo de amenazas. Como consecuencia de la globalización, sucesos que se producen en el extranjero pueden tener un impacto profundo en la seguridad e intereses de los canadienses en su propio país. En este sentido, los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos y los que se produjeron con posterioridad demuestran cómo la inestabilidad internacional y los Estados fallidos pueden suponer un riesgo para la propia seguridad y las de los aliados. Se identifican como factores de inestabilidad internacional: conflictos étnicos y fronterizos, Estados frágiles, nacionalismos resurgentes, redes criminales globales, acceso y distribución desigual de los recursos, la proliferación de armas y el potencial surgimiento de nuevos Estados con capacidad nuclear. Por otro lado, se identifican como retos a la seguridad interior: catástrofes naturales, como inundaciones, incendios, huracanes, terremotos; posibles ataques terroristas; tráfico de drogas y personas; y epidemias.

A través de esta Estrategia, el Gobierno se compromete a garantizar que Canadá disponga de los instrumentos necesarios para enfrentarse a la diversidad de amenazas y riesgos para Canadá y los canadienses. El objetivo de la Estrategia es precisamente dotar a las fuerzas armadas canadienses de las capacidades necesarias para operar en un contexto incierto y complejo. Se declara que es necesario que las

17 *Canada First. Defence Strategy,* National Defence, 2008.

fuerzas canadienses "estén totalmente integradas, sean flexibles, multifuncionales y capaces para el combate militar, trabajando en colaboración con personal civil con conocimientos y preparación del Departamento Nacional de Defensa". La respuesta a los riesgos para la seguridad interna e internacional requiere un enfoque integrado *(whole of government approach).* Se atribuyen a las fuerzas canadienses tres roles: defender a Canadá, defender a Norte América y contribuir a la paz y a la seguridad internacional.

En primer lugar, el principal objetivo de las Fuerzas canadienses es la seguridad de sus ciudadanos y la soberanía del territorio. En 2006 se creó el *Canada Command*, para proporcionar una autoridad operacional única para operaciones internas, que trabaja en colaboración con departamentos federales, como el de Seguridad Pública, para dar respuesta desde a desastres naturales hasta a ataques terroristas. También se prevé expresamente que las Fuerzas Armadas asistan a otros departamentos gubernamentales para dar respuesta a problemas de seguridad como el exceso de pesca, el crimen organizado, el tráfico de drogas y personas, y la degradación medioambiental; así como también para garantizar la seguridad en grandes eventos, como los Juegos Olímpicos de Vancouver de 2010 o la reunión del G-8 el mismo año.

En segundo lugar, la defensa de Norte América requiere la colaboración estrecha con los Estados Unidos para la consecución de objetivos comunes. El acuerdo de la *North American Aerospace Defence Command* (NORAD) se renovó en el 2006 para añadir a la defensa del espacio aéreo la defensa marítima.

En tercer lugar, en relación con la contribución a la paz y la seguridad internacional, se reconoce que la seguridad y prosperidad de Canadá dependen de la estabilidad exterior. Para ser un actor con credibilidad a nivel mundial, Canadá debe poder proporcionar liderazgo internacional. Es necesario disponer de las capacidades necesarias para poder contribuir de manera significativa a una amplia variedad de operaciones internacionales, como la asistencia humanitaria, operaciones de estabilización o de combate. Se reconoce la complejidad de las operaciones actuales, que requieren de soluciones que van más allá de lo puramente militar, como muestra el caso de Afganistán. Se dedica un apartado específico a las lecciones aprendidas en Afganistán: mantener las unidades de combate a un nivel adecuado de preparación y capacidad de actuación; proporcionar al personal con el equipo adecuado para poder tomar parte en todo el espectro de operaciones, desde responder a ataques asimétricos, a contribuir a los esfuerzos de reconstrucción en un contexto complejo; trabajar estrechamente y desarrollar una estrategia global y coherente con todos los departamentos. Canadá afirma su compromiso con la ONU y la OTAN. Añade la

posibilidad de realizar operaciones con otros Estados cuando las circunstancias lo requieran, aunque no lo concreta.

Para conseguir la máxima flexibilidad en la respuesta al amplio espectro de riesgos a la seguridad, es necesario mantener el equilibrio entre los cuatro pilares en los que se sustentan las capacidades militares: personal, equipo, preparación, e infraestructura. Para cada uno de estos pilares se identifica el problema, las iniciativas previas y la aportación de la nueva Estrategia. Por ejemplo, en relación con el personal, la necesidad de dar respuesta a nuevas demandas y crisis requiere el reclutamiento de personal más cualificado y con los conocimientos y capacidades necesarias. Asimismo, se pone de manifiesto cómo los recortes en la financiación de la defensa han resultado en una degradación del equipo y, por lo tanto, en la necesidad de su modernización. La Estrategia incluye una sección dedicada a la previsión de financiación, así como también un plan de inversión en los cuatro pilares.

3.3 Estados Unidos[18]

La Estrategia de Seguridad Nacional está enfocada a renovar el liderazgo de los EE UU para poder avanzar sus intereses en el siglo XXI. A la vez, incluye un conjunto de declaraciones que parecen querer transformar la imagen de los EE UU. Se proclama el compromiso de los EE UU de perseguir sus intereses a través de un sistema internacional en el que todas las naciones tengan derechos y responsabilidades. Se reconoce que los intereses de los EE UU están ligados a los intereses de otros más allá de sus fronteras. Por lo tanto, es fundamental para los propios intereses apoyar una paz justa en el mundo. Además, se proclaman como valores universales la democracia y el respeto de los derechos humanos; y los EE UU se comprometen a promover esos valores universales en el exterior a través de su respeto en el interior, y a no imponerlos por la fuerza.

La Estrategia reconoce el impacto de la globalización sobre los nuevos retos a la seguridad. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 tuvieron un efecto transformador, mostrando cómo lo que ocurre en regiones alejadas del territorio puede poner en peligro la seguridad de los propios ciudadanos en el propio territorio. Además del terrorismo, los nuevos riesgos incluyen: las armas de destrucción masiva; los ataques o injerencias en el espacio o el ciberespacio; el cambio climático y pandemias; Estados fallidos; redes criminales globales.

18 *National Security Strategy,* May 2010.

Se identifican los principales intereses a perseguir y se incluye un análisis pormenorizado de cada uno de ellos, indicando las líneas principales de actuación: seguridad; prosperidad; respeto de valores universales en los EE UU y en el mundo; y un orden internacional con el liderazgo de los EE UU que promueva la paz, la seguridad, y las oportunidades a través de una cooperación reforzada para dar respuesta a los retos globales.

En relación con el enfoque estratégico, se reconoce que durante años algunos métodos empleados para garantizar la propia seguridad han socavado la fidelidad con los valores promovidos y el liderazgo de los EE UU. Debe superarse el aislacionismo y promover el compromiso con naciones, instituciones y pueblos alrededor del mundo en promoción de un orden internacional justo y sostenible. Se reconoce que en años recientes los EE UU han participado en la ONU de manera *ad hoc*. Pero en un mundo de riesgos transnacionales, los EE UU necesitan reforzar el sistema internacional y movilizar la cooperación transnacional.

El refuerzo de la capacidad nacional requiere un enfoque integrado *(whole of government approach),* que combine instrumentos de defensa, diplomáticos, económicos, de desarrollo, inteligencia, comunicación, y a actores privados. En primer lugar, se establece que el Ejército de los EE UU debe mantener su superioridad y, en la medida en que existan armas nucleares, su capacidad de disuasión, a la vez que debe reforzar las capacidades para superar retos asimétricos, y para colaborar con otros. Además, se reconoce la necesidad de reforzar los instrumentos diplomáticos; de desarrollar capacidades de inteligencia continuamente para identificar amenazas convencionales y asimétricas; y de invertir en la capacidad de desarrollo de los potenciales aliados. También se indica cómo se está mejorando la integración de capacidades en instituciones militares y civiles, de modo que se complementen mutuamente, y se potencie la planificación coordinada. Se ha unificado el personal del *National Security Council* y el *Homeland Security Council*. Pero todavía debe promoverse una mayor coordinación entre los diversos departamentos y agencias. Deben garantizarse los recursos necesarios, y adaptar la preparación y capacidades de los diversos profesionales a los nuevos retos.

3.4 Francia[19]

A través del Libro Blanco se plantea una Estrategia para los próximos 15 años, con el objetivo de salvaguardar la "vida de la nación", que no sólo incluye la defensa, sino

19 *The French White Paper on Defence and National Security,* 2008.

también, de manera más amplia, la seguridad nacional. Parte de reconocer el impacto de la globalización en los paradigmas de la seguridad nacional e internacional. La diversa tipología de riesgos y amenazas obliga a redefinir las condiciones de la seguridad nacional e internacional y el papel de los instrumentos militares.

El primer objetivo de la Estrategia es la protección del territorio y los ciudadanos franceses. El segundo es la contribución a la seguridad europea e internacional, lo que se corresponde a la vez con las propias necesidades de seguridad y las responsabilidades de Francia en el marco de la ONU y otros tratados y alianzas. El tercer objetivo es defender un conjunto de valores, que se concretan en el principio democrático, las libertades individuales y colectivas, el respeto de la dignidad humana, solidaridad y justicia.

La nueva Estrategia parte del reconocimiento de la existencia de nuevos riesgos, en un escenario cada vez más complejo e incierto. Se diversifica la naturaleza y origen de los riesgos a la seguridad: desastres naturales como consecuencia del calentamiento global, pandemias; redes terroristas; la proliferación de armas; y los ataques en los sistemas de información y comunicación. También se menciona el empobrecimiento de países y regiones enteras, el incremento de la desigualdad, con riesgo para la estabilidad internacional, y redes de tráfico de drogas. Así, las amenazas pueden provenir de Estados o grupos transnacionales no estatales, o pueden tener su origen en desastres naturales o de salud que requieren una respuesta global.

Ante la diversa tipología de riesgos, la nueva Estrategia debe ser también global e incluye "la seguridad interior y exterior, instrumentos militares y civiles, la política de defensa, en el estricto sentido del término y la política de seguridad interior y seguridad civil, junto con la política exterior y la económica". Por lo tanto, el Gobierno necesita reorganizarse para garantizar la mejor coordinación posible entre las fuerzas civiles y militares.

El Libro Blanco incluye cinco funciones estratégicas, que las fuerzas de defensa y seguridad deben dominar: conocimiento y anticipación; prevención; capacidad nuclear disuasoria; protección; e intervención. Cada una de ellas es objeto de análisis específico. La combinación de estas cinco funciones debe ser flexible y evolucionar en el tiempo, adaptándose a los cambios del contexto estratégico. Así, la complejidad de los conflictos requiere estrategias que combinen instrumentos diplomáticos, económicos, financieros, militares, civiles y culturales, tanto en las fases de prevención, gestión, y estabilización y reconstrucción posconflicto. Se declara que la coordinación civil y militar de departamentos y agencias es uno de los principios

fundamentales de la nueva Estrategia. Se establece la necesidad de un doble esfuerzo: mejorar la disponibilidad y modernización del equipo y el lanzamiento de programas relativos a la inteligencia y la preparación para el futuro. También se pretende alcanzar el máximo grado posible de profesionalidad en todos los sectores, ya sean civiles o militares. Francia se compromete a realizar un esfuerzo financiero para su defensa, consistente con las capacidades operacionales a desarrollar.

El Libro Blanco dedica un capítulo a la reorganización de los poderes públicos que responda a la nueva Estrategia[20]. Se establece un "Consejo de Defensa y Seguridad Nacional", presidido por el presidente de la República, con competencia en todos los asuntos que afecten a la defensa y seguridad nacional. También se propone la creación de un "Consejo Consultivo de Defensa y Seguridad Nacional", del que formarían parte expertos independientes. La "Secretaría General de Defensa Nacional" se convierte en "Secretaría General de Defensa y Seguridad Nacional", responsable de elaborar la planificación interministerial de defensa y seguridad nacional y velar por su ejecución. Además, se atribuyen al ministro de Asuntos Extranjeros y Europeos importantes competencias en seguridad y defensa. Con el fin de supervisar la cooperación en defensa y seguridad preside los comités interministeriales de dirección de las acciones llevadas a cabo con medios del Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior y de otros ministerios implicados. También será responsable de la dirección interministerial de la gestión de las crisis exteriores.

Además, la Estrategia francesa enfatiza el papel de la UE. Declara que uno de los objetivos de la política de seguridad es hacer de la UE un actor principal en la gestión de crisis y la seguridad internacional. Francia desea que la UE esté equipada con las capacidades civiles y militares necesarias, y se proponen diversos objetivos concretos. También se identifican cuatro áreas prioritarias para la protección de los ciudadanos europeos: el refuerzo de la cooperación en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado; el desarrollo de capacidades de protección civil; la coordinación de la defensa contra el ciber-ataque; y la garantía del suministro de energía y materiales estratégicos. Se propone la elaboración de un Libro Blanco europeo sobre defensa y seguridad. Por otro lado, la Estrategia francesa proclama que la UE y la OTAN son complementarias, y que Francia se compromete a la renovación de la OTAN.

20 Enseñat Berea, A. (2010): "Las operaciones integradas en los documentos estratégicos de los aliados europeos", en Ortega, J. (coord.) "De las operaciones conjuntas a las operaciones combinadas", CESEDEN, Madrid, 2010 (en prensa).

3.5 Reino Unido[21]

La Estrategia de Seguridad del Reino Unido, publicada en octubre de 2010, es la más reciente de las analizadas. Claramente se pone de manifiesto la transformación del concepto de seguridad desde la Guerra Fría. Los riesgos y amenazas se diversifican y se hacen más complejos, desde el terrorismo, el ciber-ataque, ataques no convencionales utilizando armas biológicas, químicas o nucleares, así como catástrofes naturales a gran escala. Las amenazas pueden proceder de Estados, pero también de actores no estatales: terroristas, del interior o exterior del país, insurgentes o criminales. Este nuevo escenario requiere una transformación radical de la concepción de la seguridad nacional y de las capacidades necesarias para la propia protección. La Estrategia debe guiar al país en una era de incertidumbre, identificando y evaluando las amenazas y desarrollando las capacidades necesarias para hacerles frente. La Estrategia de Seguridad se complementa con el *Strategic Defence and Security Review* (SDSR)[22], que concreta los instrumentos de implementación.

La Estrategia identifica como principales objetivos: garantizar la seguridad y resistencia del Reino Unido, a través de la protección de la población, la economía, infraestructuras, territorio y forma de vida ante los riesgos que los afecten; y construir un mundo estable, a través de acciones más allá de las propias fronteras para reducir la probabilidad de riesgos específicos que puedan afectar al Reino Unido o a sus intereses externos.

Entre los valores a proteger, se declara que la seguridad nacional abarca la protección de los propios ciudadanos, incluyendo sus derechos y libertades, así como la protección de las instituciones democráticas y tradiciones propias. La seguridad es necesaria para proteger la libertad, de modo que seguridad y libertad deberían reforzarse mutuamente. La Estrategia refleja la preocupación por encontrar un equilibrio entre la garantía de la seguridad y la restricción de las libertades.

La Estrategia dedica todo un capítulo al análisis de los riesgos y destaca su creciente diversidad. Se insiste en la necesidad de poder predecir los riesgos para prevenirlos y, en su caso, reducir su impacto. Para la elaboración de la Estrategia, se ha desarrollado por primera vez el *National Security Risk Assessment* (NSRA) con el objetivo de evaluar y priorizar las principales áreas de riesgo para la seguridad nacional, interior y exterior. El NSRA deberá revisarse cada dos años. A partir del mismo, el Consejo de Seguridad Nacional identificó 15 tipos de riesgos, que se han clasificado en tres cate-

21 *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy,* October 2010.
22 *Strategic Defence and Security Review,* SN/IA/5592, October 2010.

gorías, según su prioridad. Los cuatro riesgos recogidos en la primera categoría son: 1) terrorismo internacional, incluyendo el uso de armas químicas, biológicas, radiológicas o nucleares; y el terrorismo relacionado con Irlanda del Norte; 2) ciber-ataque, incluyendo el procedente de otros Estados, crimen organizado y terroristas; 3) crisis militares internacionales; y 4) accidentes o catástrofes naturales de gravedad.

El siguiente capítulo se centra en el desarrollo de las capacidades de respuesta. El proceso de análisis, valoración y priorización de los riesgos debe servir para tomar decisiones sobre las capacidades necesarias para garantizar la seguridad. El *Strategic Defence and Security Review* (SDSR) desarrolla las políticas a seguir y los recursos necesarios. Se identifican como principales prioridades: desarrollar capacidades operacionales para enfrentarse al terrorismo de inteligencia y policía, y las tecnologías necesarias; desarrollar programas de ciber-seguridad; reforzar los esfuerzos intergubernamentales en casos de catástrofes naturales, incluyendo pandemias e inundaciones graves; integrar capacidades diplomáticas, de inteligencia y defensa, entre otras, para prevenir la amenaza de crisis militares internacionales, y tener la habilidad de responder en el caso de que se materialicen.

Se enfatiza la necesidad del *"whole of government approach"* para la implementación de la Estrategia de Seguridad Nacional. Todos los departamentos y agencias gubernamentales deberán trabajar de manera flexible para garantizar que sus programas y políticas otorguen la prioridad acordada a los riesgos a la seguridad nacional. Uno de los primeros actos del Gobierno fue la creación del Consejo de Seguridad Nacional, que reúne a todos los ministros implicados, bajo la presidencia del Primer Ministro. El Consejo garantiza un enfoque estratégico intergubernamental altamente coordinado sobre los riesgos y oportunidades a los que el país debe hacer frente. Los principales ministros serán responsables de coordinar las áreas prioritarias de trabajo intergubernamental para cumplir con las funciones de seguridad.

El Consejo de Seguridad Nacional será el responsable de supervisar la implementación de la Estrategia de Seguridad Nacional y el SDSR. Para ello se creará un Comité de Implementación interdepartamental *(cross-departmental Implementation Board),* que supervisará su progreso e identificará los ámbitos problemáticos. Este Comité proporcionará informes regulares al Primer Ministro y al Consejo de Seguridad Nacional. Se prevé la publicación de un informe anual sobre el progreso de la implementación de la Estrategia, que será examinado por el Comité Parlamentario sobre Estrategia de Seguridad Nacional. La Estrategia de Seguridad se revisará cada cinco años.

En el SDSR se declara que el Reino Unido debe ser un miembro activo de la comunidad global, promocionando intereses nacionales propios, a la vez que los valores de la libertad, la justicia y la responsabilidad. Esto significa trabajar como un miembro constructivo de Naciones Unidas, la OTAN, y otras organizaciones multilaterales, para promover la estabilidad y la seguridad, e impulsar la reforma de instituciones globales para garantizar que reflejen el mundo moderno.

Por último, en la Estrategia se ponen de manifiesto los efectos de la crisis económica. Se indica que no es posible tener una política exterior efectiva o de defensa fuerte sin una buena economía y fiscalidad para apoyarlas[23].

3.6 Unión Europea

Desde su establecimiento, los objetivos de la PESC se formularon ampliamente, englobando la defensa de la independencia e integridad de la Unión, pero también la defensa de valores comunes, el mantenimiento de la paz, el fomento de la cooperación internacional, desarrollo y consolidación de la democracia (ex art. 11 TUE). Estos objetivos se recogen en el Tratado de Lisboa de manera general como finalidades de la acción exterior de la UE (art. 21.2 TUE).

En 2003, a instancias de Javier Solana, alto representante de la UE para la PESC, el Consejo Europeo adoptó una Estrategia Europea de Seguridad[24]. La Estrategia destaca que como consecuencia de la globalización los aspectos internos y externos de la seguridad están indisolublemente unidos. Se pone de manifiesto la diversificación de los retos a la seguridad, y la necesidad consiguiente de adaptar la respuesta estratégica.

En un contexto de creciente globalización e interdependencia, se incluyen entre los principales retos y amenazas: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, el debilitamiento de los Estados y la delincuencia organizada.

Se identifican tres objetivos estratégicos principales para la UE. En primer lugar, “hacer frente a las amenazas”, que se han identificado con anterioridad. Se reconoce que a cada una de las nuevas amenazas es necesario oponer una combinación de

23 La Estrategia ha ido acompañada de gran polémica porque en el Reino Unido se ha llevado a cabo un importante recorte del gasto en temas de seguridad.

24 *Una Europa segura en un mundo mejor – Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas, 12-12-2003.

medios de acción. En segundo lugar, "construir la seguridad en los países vecinos", ya que redunda en interés de la UE que los países situados en sus fronteras estén bien gobernados. En tercer lugar, "basar el orden internacional en un multilateralismo eficaz".

A continuación se indica la necesidad de mejorar en los siguientes aspectos: ser más activa en la persecución de sus objetivos estratégicos; desarrollar sus capacidades, entre las que se incluyen la necesidad de transformar sus ejércitos en fuerzas más flexibles y reforzar la capacidad de movilizar los medios civiles necesarios en situaciones de crisis o posteriores a la crisis; desarrollar políticas coherentes, que agrupen los distintos instrumentos y medios de las políticas europeas (programas de ayuda europeos, Fondo Europeo de Desarrollo, capacidades militares y civiles de los Estados miembros y otros instrumentos); y cooperar con sus socios, multilateral o bilateralmente. Finalmente, se reclama el papel de la UE como protagonista mundial en la seguridad internacional.

En 2008, se publicó el *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad –Ofrecer seguridad en un mundo en evolución–* (Bruselas 2008), con el objetivo de analizar la aplicación de la Estrategia de 2003 y mejorarla. En relación con los retos y amenazas a la seguridad, se realiza un análisis más pormenorizado de la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo y la delincuencia organizada, indicando qué se ha hecho y las líneas de actuación para el futuro, y se añaden la ciberseguridad, la seguridad energética y el cambio climático.

Después de un análisis de los factores de inestabilidad, se establece que para dar respuesta a los cambios en materia de seguridad, es necesario: en primer lugar, una "Europa más eficaz y más capaz". Se reclama una mayor coherencia a través de una mejor coordinación institucional. Se enfatiza la prevención y reitera la necesidad de combinar diversos instrumentos de carácter político, diplomático, de desarrollo, humanitarios, de respuesta ante las crisis, económicos y de cooperación comercial, y de gestión de crisis por medios civiles y militares. También llama a la participación a la sociedad civil y a las ONG en calidad de actores e interlocutores. Además, es necesario reforzar la posibilidad de combinar la actuación civil y militar desde el inicio de una misión, durante su planteamiento y ejecución. Se indica que se está desarrollando este aspecto de la PESD mediante la creación de estructuras administrativas, mecanismos de financiación y sistemas adecuados. En general, se reclama un mayor desarrollo de capacidades tanto civiles como militares. Al final, proclama un planteamiento basado en las personas que sea coherente con el principio de seguridad humana, que integre las consideraciones de derechos humanos en todas las actividades en este ámbito.

En segundo lugar, se propone un "mayor compromiso con nuestros vecinos". Se indican los avances de la Política Europea de Vecindad (PEV), la Unión por el Mediterráneo y la Asociación Oriental. A la vez, se señala la necesidad de mayores esfuerzos sostenidos por parte de la UE, junto con la ONU, la OSCE, los EE UU y Rusia.

En tercer lugar, se constata el impulso de "asociaciones para un multilateralismo eficaz", y la necesidad de seguir trabajando en este ámbito, en el que los EE UU han sido el socio fundamental de la UE. Se debe seguir actuando en colaboración con la ONU, la OTAN y la OSCE. La UE también trabaja con organizaciones regionales, especialmente la Unión Africana. Se indica la necesidad de mejorar la legitimidad y la eficacia de organizaciones internacionales, así como mejorar la eficiencia de los procesos de decisión en el seno de las mismas.

Desde distintas instancias se ha señalado que la Estrategia Europea de Seguridad debería ir acompañada de subestrategias o políticas[25]. En este sentido, se ha propuesto la elaboración de una especie de libro blanco sobre la defensa, con propuestas concretas.

3.7 Síntesis del análisis comparado: elementos comunes

Se han analizado las Estrategias de dos países europeos (Francia y Reino Unido), dos norteamericanos (Canadá y Estados Unidos), un suramericano (Brasil) y una organización supranacional (UE). Las Estrategias de los países norteamericanos, europeos, y la propia UE muestran una gran sintonía en diversos puntos clave.

25 Esta necesidad es destacada también por Ayala, J. E. (2010): "Las capacidades militares", en *La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Cuaderno de Estrategia, núm. 145, Instituto Español de Estudios Estratégicos, p. 161, quien considera que además se podría tomar como punto de partida la Declaración sobre el refuerzo de la PESD del Consejo Europeo de diciembre de 2008 (http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st17/st17271-re01.en08.pdf, véase especialmente nota 1 en p. 16, con las misiones que, según el Consejo Europeo, la UE debería estar en condiciones de desplegar. Se trata de una reivindicación que también había sido apuntada en el Libro Blanco sobre defensa y seguridad nacional francés (Défense et sécurité nationale. Le Livre blanc, Paris, 2008, Capítulo 4, pp. 81-124.). Véase, en este sentido también: Biscop, S. (2008):, "Permanent Structured Cooperation and the future of the ESDP: transformation and integration", 13 *European Foreign Affairs Review*, p. 446; y el Manual sobre la PCSD, editado por el Colegio Europeo de Defensa, pp. 19 y 21 y ss. Algunas de estas subestrategias ya existen: por ejemplo, la Estrategia contra la proliferación de armas de destrucción masiva (Consejo de la UE 15708/03, de 10 de diciembre de 2003: http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st15/st15708.en03.pdf) o incluso la estrategia sobre seguridad interior.

La Estrategia de Brasil tiene un carácter distinto, seguramente por razones geopolíticas, de modo que a continuación indicaremos los elementos que la diferencian de las demás, pero no la incluiremos en las conclusiones de la comparación. Brasil parte de un concepto de seguridad basado en la defensa del territorio, y no incluye una reflexión sobre el nuevo tipo de retos que son consecuencia de la globalización. Debe destacarse la proclamación del pacifismo como parte de la identidad nacional. La Estrategia se centra en el desarrollo de capacidades militares, exige una mejor coordinación entre las distintas ramas de las Fuerzas Armadas y flexibilidad en la respuesta. Incluye escasas referencias al contexto internacional.

Del análisis comparado de las Estrategias indicadas podemos concluir:

1. Se enfatiza el impacto de la globalización sobre la seguridad, que implica el surgimiento de **nuevos riesgos**. Se reconoce la diversificación de la naturaleza de los riesgos, así como también de su origen. Además de la violencia o las agresiones (guerras tradicionales y nuevas guerras, crímenes contra la humanidad, genocidio, terrorismo, crimen organizado), se incluyen riesgos de tipo socioeconómico (Estados fallidos, desigual distribución de recursos, pobreza, crisis económicas y financieras), así como catástrofes naturales (inundaciones, huracanes, pandemias). Correlativamente, los riesgos y amenazas a la seguridad nacional ya no sólo proceden de otros Estados, sino también de actores no estatales (como grupos terroristas o redes criminales), así como de la propia naturaleza (inundaciones, terremotos, pandemias). En un contexto cada vez más complejo e impredecible, se reconoce que la diversificación de los riesgos requiere la diversificación de las capacidades de respuesta.

2. El objeto de protección no es sólo el territorio, sino también los nacionales de cada país. Francia se refiere expresamente tanto a los que se encuentren en territorio francés como en el extranjero.

3. En general se incluye como objetivo la contribución a la **seguridad internacional**, pero como forma de garantizar la seguridad propia. La creciente interdependencia implica que la propia seguridad dependa de la estabilidad internacional y que, por lo tanto, la seguridad nacional se vincule a la internacional. Así, el compromiso con la seguridad internacional no se formula en términos de solidaridad, sino de interés propio. Por ejemplo, la Estrategia del Reino Unido identifica como objetivo principal construir un mundo estable, a través de acciones más allá de las propias fronteras, para reducir la probabilidad de riesgos específicos que puedan afectar al Reino Unido o a sus intereses externos.

4. El carácter multidimensional de los nuevos riesgos requiere un **enfoque integral** de la seguridad. Es necesario combinar instrumentos diplomáticos, de inteligencia, cooperación al desarrollo, económicos, militares, policiales, humanitarios, etc. Este enfoque se aplica tanto en las Estrategias nacionales como en la de la UE.

5. En línea con lo anterior, la respuesta a los conflictos y situaciones generados por esos nuevos riesgos requiere una respuesta que va más allá de lo militar. Por consiguiente, se reclama una mayor colaboración **civil-militar**.

6. A nivel organizativo, se reclama una mejor **coordinación inter-agencia** *(whole of government approach).* Por ejemplo, el Libro Blanco francés dedica un capítulo a la reorganización del Gobierno, que refleja tanto la ampliación del concepto de seguridad como la necesidad de colaboración interministerial. Se atribuye a la "Secretaría General de Defensa y Seguridad Nacional" la planificación interministerial de defensa y seguridad, y se atribuye al ministro de Asuntos Extranjeros y Europeos la presidencia de comités interministeriales para la dirección de acciones en las que intervienen el Ministerio de Defensa, de Interior y otros. En el Reino Unido, se atribuye la supervisión de la Estrategia al "Consejo de Seguridad Nacional", que incluye a diversos ministros, bajo la presidencia del Primer Ministro. Este órgano debe garantizar un enfoque estratégico intergubernamental.

7. **Flexibilidad y adaptación** a los nuevos conflictos, que evolucionan a lo largo del tiempo: prevención y gestión de crisis, con un concepto cada vez más amplio de las misiones que se pueden llevar a cabo y entre las que se incluyen operaciones de estabilización o reconstrucción, reforma del sector de la seguridad, desarme, desmovilización e integración, etc. Un mismo conflicto puede requerir distintos tipos de intervención, tal como demuestra el caso de Afganistán.

8. En las diversas Estrategias se pone de manifiesto la necesidad de **personal** más cualificado y preparado, y la de modernización de los **equipos**.

9. Los retos globales requieren respuestas globales y, por lo tanto, el fortalecimiento del **sistema de seguridad colectiva**. En todas las Estrategias los Estados se comprometen a actuar en el marco de organizaciones internacionales, principalmente la ONU y la OTAN, así como a la colaboración multilateral o bilateral con otros Estados. Cabe destacar el énfasis de los

Estados Unidos en la necesidad de reforzar el orden internacional, separándose de su posición anterior. Establece como uno de sus intereses prioritarios el fortalecimiento de un orden internacional que promueva la paz y la seguridad, con el liderazgo de los Estados Unidos. La Estrategia de la propia UE establece como uno de sus objetivos la promoción de un multilateralismo eficaz y, por lo tanto, el fortalecimiento de las instituciones internacionales, con mención específica de la ONU y la OTAN.

4

Hacia una Estrategia Española de Seguridad

En el contexto globalizado actual, España debe dotarse de una Estrategia de Seguridad que refleje la posición de nuestro país y su visión del mundo. Esta Estrategia debe ser sensible a la transformación del concepto de seguridad y debe adaptar el enfoque estratégico y las capacidades propias a este nuevo escenario. En un mundo cada vez más interdependiente, y siendo conscientes de las posibilidades de nuestro país, nuestra Estrategia debe diseñarse en el marco de la pertenencia a la UE[26] y a otras organizaciones internacionales, como la ONU, la OTAN y la OSCE. España no debería renunciar a una posición de liderazgo compartido en el seno de las mismas.

En la medida en que se diversifica el tipo de amenaza, también es necesario diversificar la respuesta. Como indica la Directiva 1/2008, la seguridad no debe ser una responsabilidad asumida únicamente por el Ministerio de Defensa. Es necesario un enfoque multidisciplinar que incluya la cooperación civil-militar. Por consiguiente, debe desarrollarse una reflexión dirigida a establecer qué tipo de instrumentos y qué organismos gubernamentales y no gubernamentales deben estar implicados en la garantía de la seguridad.

En una Estrategia de Seguridad no debe únicamente hacerse hincapié en la identificación de riesgos y amenazas y en la determinación del modo de hacerles frente, sino que también se deben proponer líneas de actuación para incrementar nuestra fortaleza: inversión en I+D+I, fortalecimiento de la sociedad civil, mejora de nuestra posición económica, aumento de nuestra presencia en el escenario internacional (por ejemplo, potenciando el programa de apoyo a la participación de españoles en organizaciones internacionales).

26 *Prioridades de la Presidencia Española de la UE en Temas de Seguridad y Defensa,* 1/1/2010 – 30/6/2010.

Finalmente, pero no menos importante, una Estrategia de Seguridad debe hacer especial énfasis en los fundamentos que la sustentan. Dichos fundamentos han de formar parte de la espina dorsal de la Estrategia. Los fundamentos de la Estrategia, es decir, los valores, objetivos e ideas más importantes que están detrás de la misma deben ser transmitidos de manera transparente a la opinión pública, y no hay mejor lugar para ello que incorporarlos de la manera más clara y directa posible a la propia Estrategia.

Nuestra reflexión sobre la elaboración de una Estrategia de Seguridad para España se centra, por tanto, en tres ámbitos esenciales: fundamentos, riesgos y capacidades.

4.1 Fundamentos de la Estrategia de Seguridad

La formulación de una Estrategia de Seguridad requiere, con carácter previo, la determinación de los valores que la sustentan. La garantía de la seguridad tiene costes desde económicos hasta humanos (incluyendo el coste en vidas humanas). Por lo tanto, es importante determinar qué valores fundamentan y justifican la actuación estatal para poder formular una Estrategia coherente con la realización de esos valores.

A nuestro juicio, la Estrategia de Seguridad debe contribuir a la realización del ideal de no dominación en las relaciones internacionales de manera sostenible y proponemos el concepto de "**seguridad sostenible**" como fundamento más específico para el diseño de la Estrategia.

En segundo lugar, y en conexión con lo anterior, la futura Estrategia deberá recoger la protección de la propia población y territorio como objetivo prioritario, pero también deberá asumir un compromiso con la **seguridad global.**

En tercer lugar, es necesario replantear el vínculo entre **seguridad y libertad.** Generalmente, libertad y seguridad aparecen como términos opuestos, a más seguridad menos libertad, y viceversa. Nuestra Estrategia debe partir de la idea de que la seguridad no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para garantizar la libertad.

Por último, la formulación de la Estrategia debe obedecer a valores democráticos. En este sentido, la **democracia** no es sólo un valor a proteger, sino que es necesario incluir valores democráticos en el desarrollo de las políticas de seguridad.

A. Relaciones internacionales sostenibles

El desarrollo de cualquier Estrategia de Seguridad debe partir de una comprensión básica del modelo de relaciones internacionales que se pretende promover. A nuestro juicio, el fundamento de la seguridad reside en el ideal de "no dominación". La idea es ofrecer una guía para el desarrollo de la acción exterior española en materia de relaciones internacionales, y en concreto para la formulación de una Estrategia de Seguridad. Nuestra propuesta de "seguridad sostenible" se basa en esta concepción de las relaciones internacionales[27]. En este sentido, la Estrategia debe ir dirigida a garantizar la no dominación de manera estable en el tiempo. Cuanto más seguro sea el mundo a lo largo del tiempo, más posibilidades habrá de profundizar en un modelo de no dominación.

El ideal de no dominación de las relaciones internacionales implica un mundo de Estados y personas en el que ningún Estado ni ningún pueblo dominaría a otros Estados o pueblos. Este modelo se considera preferible al cosmopolita o al westfaliano. El primero implica que los Estados deberían ocuparse de igual manera del bienestar de ciudadanos y no ciudadanos y, por ello, es demasiado exigente e impracticable. El segundo proclama que los Estados deberían ocuparse sólo del bienestar de los propios ciudadanos sobre la base del interés nacional. Ahora bien, en un mundo cada vez más interdependiente, este modelo ha quedado obsoleto y no es deseable precisamente por el riesgo inherente de dominación de unos sobre otros. Un modelo de no dominación sostenible prioriza el bienestar de los propios ciudadanos, pero entiende que el bienestar de los otros ciudadanos es parte integral del bienestar propio. Precisamente, la sostenibilidad de la no dominación requiere tener en consideración el conjunto de la comunidad internacional en la toma de decisiones, y sus implicaciones tanto para el presente como para las futuras generaciones. Sostenibilidad y no dominación se retroalimentan en este modelo: cuanto más perdurable sea este modelo de relaciones internacionales, más se podrá profundizar en la no dominación.

La seguridad en este contexto debería orientarse hacia la protección ante amenazas de dominación, ya sea por parte de otros Estados o de grupos no estatales. La dominación puede ser el resultado tanto de la violencia como de una situación de dependencia económica o de otro tipo de amenazas. La Estrategia debe identificar los riesgos de dominación y desarrollar las capacidades para actuar sobre ellos. Además, de acuerdo con lo argumentado, la acción estatal no sólo debe dirigirse a los propios

27 Por tanto, se distingue del concepto de "seguridad sostenible" desarrollado por el *Center for American Progress.* Véase *supra*, Smith Gayle, E.: *In Search of Sustainable Security…op. cit.*

ciudadanos, sino que el Estado también se compromete a actuar sobre las amenazas de dominación hacia otros Estados y personas.

La Estrategia de Seguridad debe garantizar la sostenibilidad de la no dominación. La Estrategia debe plantear los mecanismos necesarios para que la garantía de la seguridad sea perdurable a lo largo del tiempo, tanto a través de instituciones internas como internacionales. La sostenibilidad de la seguridad requiere un compromiso profundo con el multilateralismo, ya que sólo puede garantizarse a través de la acción conjunta con otros Estados.

B. La seguridad global como responsabilidad

De la anterior visión de las relaciones internacionales como relaciones sostenibles se deriva un compromiso con la seguridad global. Tradicionalmente, la seguridad se ha definido sobre la base del interés nacional y se ha tomado el territorio como el objeto de protección. La protección de la soberanía y la integridad territorial se encontraban en la base de la política de defensa. La evolución del concepto de seguridad ha significado la inclusión de los ciudadanos como objeto de protección. En esta línea de evolución, en un contexto cada vez más interdependiente, la seguridad de los propios ciudadanos no puede desvincularse de la seguridad de los ciudadanos de otros Estados.

Como vimos, el concepto de "seguridad sostenible" impulsado por el *Center for American Progress* distingue entre "seguridad nacional" y "seguridad humana", que incluye la protección de todos los seres humanos. La justificación de este segundo concepto es a la vez moral (es lo correcto) e instrumental (lo requiere la seguridad propia)[28]. En la UE, el *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad,* de diciembre de 2008, ha incorporado explícitamente el concepto de seguridad humana para reclamar la garantía de los derechos humanos en todas las actividades desarrolladas en este ámbito. Ahora bien, el análisis comparado de las Estrategias nacionales muestra cómo el principal objetivo es la protección del territorio y los ciudadanos del Estado. La contribución a la seguridad internacional se fundamenta en la garantía de la propia seguridad. Como consecuencia de la creciente interdependencia, la seguridad nacional depende en gran medida de la internacional y, por lo tanto, prevalece un enfoque instrumental.

28 Smith Gayle, E.: *In Search of Sustainable Security…*, *op. cit.,* p. 4.

La Directiva 1/2008 parte del interés nacional, ya sea vinculado al territorio o a los ciudadanos. Se definen como intereses esenciales de España: la soberanía, la integridad territorial, el ordenamiento constitucional, la garantía de la libertad, la vida y la prosperidad de sus ciudadanos. A continuación se reconoce que la defensa de estos intereses exige "no limitar la actuación del Estado al territorio nacional, ya que los intereses de España y los españoles se extienden más allá de nuestras fronteras. Por este motivo, la consecución de un orden internacional estable, de paz, seguridad y respeto de los derechos humanos es también un objetivo esencial de España". Así, se contempla la actuación más allá del Estado, pero vinculada a los intereses propios. ¿Es adecuado justificar la extensión de la protección a las personas más allá del propio Estado en términos puramente instrumentales? La justificación por la que se opte es relevante en términos de actuación. ¿Debe actuar el Estado para la protección de otros cuando no está en peligro directo la seguridad de los propios ciudadanos, por ejemplo en el caso de catástrofes naturales o de conflictos alejados de las propias fronteras, o incluso en otros casos más controvertidos?

Por un lado, debe reconocerse que la seguridad propia depende también de la seguridad, en sentido amplio, de los demás: de la cooperación para el desarrollo de los Estados más débiles, de la promoción de los derechos humanos y la consolidación del Estado de derecho y la democracia. En un mundo más estable nuestra seguridad estará mejor garantizada. Por otro lado, debería irse más allá de un enfoque basado puramente en el interés nacional y adoptar como valor la solidaridad y la consecución de la justicia global. Esto no significa caer en un ideal cosmopolita utópico. Es obvio que España no va a poder actuar en todas las crisis humanitarias que se planteen. Pero la contribución a la seguridad de otros no debería basarse únicamente en la seguridad propia, sino en la solidaridad con todos los seres humanos sobre la base de su igual dignidad. La seguridad global no es sólo un valor porque contribuye a la garantía de nuestra seguridad, sino porque beneficia a la comunidad internacional en su conjunto.

Cuando se habla de la contribución de un Estado a la seguridad global, el esfuerzo se debe encuadrar en el ejercicio de la "soberanía responsable", con la sociedad internacional global como término de referencia para establecer esa responsabilidad, aunque, claro está, con el reconocimiento también de las limitaciones de una potencia media como España, en términos de capacidades. Es importante recalcar aquí, una vez más, el concepto de **liderazgo compartido**. En este sentido, la actuación de un país como el nuestro puede ver multiplicado su impacto si se realiza en el marco de organizaciones internacionales.

C. La seguridad como instrumento de garantía de la libertad

Las teorías contractualistas sostienen que el origen del Estado se encuentra en un pacto en el que las personas renuncian a parte de su libertad a cambio de seguridad. En un origen, estas teorías –con Thomas Hobbes como su máximo exponente– sirvieron para justificar la concentración del poder en el soberano. Posteriormente, el contractualismo de base iusnaturalista, como antecedente del constitucionalismo, conservó la idea del pacto, pero la obediencia al Estado se condicionó a la protección de los derechos y libertades fundamentales. Por lo tanto, la sujeción al Estado constitucional debe redundar en la garantía de esos derechos y libertades.

En general, seguridad y libertad se han concebido tradicionalmente como opuestos, de modo que habría un *trade-off*, o efecto intercambio, entre ambos. En ocasiones, se alega que la garantía de una mayor seguridad requiere renunciar a ámbitos de libertad y restringir la protección de determinados derechos, como la libertad personal, el secreto de las comunicaciones o la libertad de expresión. La lucha contra el terrorismo ha demostrado cómo en nombre de la seguridad puede reclamarse el sacrificio de derechos y libertades fundamentales.

Sin embargo, en un Estado constitucional el principal fundamento de la seguridad es precisamente la garantía de los derechos y libertades de los individuos. Para que los ciudadanos puedan desarrollar su vida en libertad, de acuerdo con sus opciones personales, es necesario que se garantice su seguridad. Por el contrario, si las personas viven en un clima de temor y ansiedad por la propia seguridad, se tiende a erosionar la capacidad de vida en común y la confianza mutua. La falta de seguridad puede llevar a la reclamación de respuestas más duras, promover la xenofobia contra determinados grupos y la deriva hacia gobiernos autoritarios[29]. Así pues, libertad y seguridad no están en oposición, sino que la seguridad debe concebirse como un instrumento de garantía de la libertad.

Por lo tanto, si la libertad es el fundamento de la seguridad, la garantía de la libertad no puede buscarse a través de mecanismos que restrinjan injustificadamente los derechos y libertades fundamentales. En realidad, un régimen que persiga la seguridad a través de medidas de este tipo no es un régimen seguro, porque al no garantizarse la protección de los derechos y libertades básicas de los individuos, al final se pone en riesgo su seguridad frente al propio Estado. En todo caso, debe partirse de la libertad como fundamento de la seguridad y, por lo tanto, rechazar mecanismos que para garantizar la seguridad socaven su propia base, porque entonces la seguridad perdería su razón de ser.

29 Loader, I. & Walker, N. (2007): *Civilizing Security,* Cambridge University Press, Cambridge, pp. 7-8.

D. Los valores democráticos en el desarrollo de las políticas de seguridad

Seguridad y democracia se refuerzan mutuamente. La seguridad favorece el desarrollo de los sistemas democráticos. La garantía de la seguridad facilita la confianza en los demás y la solidaridad, que son prerrequisitos para una comunidad política democrática y estable[30]. La participación plena en la vida pública, el establecimiento de un sistema de partidos, la garantía del pluralismo, la libertad de expresión, y el buen funcionamiento del sistema electoral, requieren que se garantice un contexto de seguridad. En un clima de inseguridad, generado por ataques terroristas o violencia de cualquier otro tipo, no podrá desarrollarse con éxito un sistema democrático estable. En este sentido, puede pensarse en la seguridad como un "bien público"[31].

A la reflexión sobre la democracia en este ámbito, quisiéramos añadir la necesidad de adoptar valores democráticos como la participación y la deliberación en el desarrollo de las políticas de seguridad. En este sentido, es importante la participación de la sociedad civil en procesos de construcción de la paz, en un modelo de construcción descentralizada de la paz[32]. Desde un punto de vista democrático (participativo) no se puede concebir la resolución de conflictos y la preservación de la seguridad sin tener en cuenta a la sociedad civil, tanto como actor (organizaciones de la sociedad civil que operan en el ámbito de la construcción de la paz), como interlocutor (pues no se puede desarrollar ninguna estrategia de paz y seguridad sin contar con la población local y con las organizaciones de la sociedad civil locales)[33]. Por lo tanto, el reconocimiento de la democracia como fundamento de la seguridad debe proyectarse sobre el modo en que se elaboran e implementan las políticas de seguridad. En concreto, España es un punto de referencia en lo que se refiere a la democratización de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado y puede, en este terreno, realizar una importante contribución a la reforma del sector de la seguridad en muchos países en transición

30 En términos de Loader & Walker, ésta es la "fuerza civilizadora" de la seguridad, *Ibidem,* pp. 7-8.
31 *Ibidem,* p. 8.
32 Cebada Romero, A. (2010):"El Derecho internacional al servicio de una transformación democrática global", en Villoria, M; Wences, I. (eds.) *Instituciones, procesos y estructuras de la cultura de la legalidad*, Los libros de la Catarata, Madrid, pp. 89-119.
33 Véase Cebada Romero, A. (2010): "El Estado de la cuestión en España", en Ortega, J. (coord.), "De las operaciones conjuntas a las operaciones combinadas", CESEDEN, Madrid, 2010 (en prensa).

4.2 Diversificación de los riesgos y amenazas

Como reflejan las diversas Estrategias analizadas, el contexto internacional es cada vez más incierto y complejo, y el tipo de riesgos a la seguridad se diversifica más allá de la amenaza de agresión de un Estado contra otro. ¿A qué tipo de riesgos debe responder la Estrategia de Seguridad española? Esta reflexión es necesariamente previa a la determinación de las capacidades que deben desarrollarse para la garantía de la seguridad.

La Directiva de Defensa Nacional 1/2004 y sobre todo la 1/2008 ponen de manifiesto la diversificación del tipo de riesgos y amenazas a los que nos enfrentamos, conservando en la memoria los dramáticos atentados terroristas en Nueva York (11-9-2001), Madrid (11-3-2004) y Londres (7-7-2005)[34]. A las tradicionales amenazas a la seguridad, que implicaban una respuesta casi exclusivamente militar, se suman otras, entre las que se mencionan (en línea con la Estrategia Europea): el terrorismo, el crimen organizado, la proliferación de armas de destrucción masiva; los riesgos que suponen Estados fallidos, débiles o en proceso de descomposición, los conflictos regionales, que dan lugar a hambrunas, pobreza, movimientos migratorios, violencia indiscriminada; la lucha por el acceso a recursos básicos; el cambio climático; y los riesgos del "ciberespacio".

La Estrategia de Seguridad debe identificar el tipo de riesgos y amenazas a los que se deberá enfrentar la acción estatal. Creemos que la Estrategia debería tener un alcance global y abarcar los diversos riesgos a la seguridad de manera amplia. Ahora bien, entonces será necesario disponer de criterios que permitan establecer prioridades. Estos criterios deberán ser consistentes con los valores que fundamentan la Estrategia y con las propias capacidades y recursos.

Podemos conceptualizar el tipo de riesgos según su naturaleza y origen. La **naturaleza** de los riesgos a la seguridad se diversifica: guerra, terrorismo, crimen organizado, armas de destrucción masiva, genocidio, pobreza, falta de acceso a recursos básicos, Estados fallidos, catástrofes naturales, pandemias. En las situaciones de crisis pueden materializarse a la vez distintos riesgos: una catástrofe natural puede generar una situación de falta de acceso a recursos básicos; o un conflicto armado puede tener en su origen un Estado fallido y generar una crisis humanitaria. Las situaciones de crisis tienen un carácter multidimensional y, por lo tanto, como hemos avanzado, requieren un enfoque integral que combine distintas perspectivas: militar, humanitaria, económica, medioambiental, etc.

34 Véase también el documento *Hacia una Estrategia de Seguridad Nacional para España,* CESEDEN, 2009, pp. 30-42.

Estos riesgos pueden tener su **origen** en: Estados, actores no estatales (grupos terroristas, redes criminales), la naturaleza (catástrofes naturales, pandemias). Dependiendo del origen de la amenaza, el tipo de respuesta y los mecanismos más adecuados serán distintos. No puede enfocarse igual una intervención de tipo humanitario cuando la situación que la requiere tiene su origen en una catástrofe natural o en un conflicto armado entre Estados.

Ante la diversa naturaleza y origen de los riesgos, debe realizarse un esfuerzo de sistematización para poder formular líneas de actuación adaptadas a las distintas situaciones. Se propone lo siguiente:

A. Riesgos de violencia-agresión

Este tipo de riesgos incluyen, entre otros, guerra, terrorismo, crimen organizado, proliferación de armas de destrucción masiva, genocidio, o ataques a través del ciberespacio. En España, conflictos armados en sentido clásico son poco probables, aunque al existir determinados conflictos fronterizos y territoriales no completamente cerrados, no se pueden descartar completamente. Desgraciadamente, cuando hablamos de los riesgos de violencia-agresión, son muchos más probables los que tienen su origen en el terrorismo, tanto nacional como internacional. Y finalmente está la amenaza de la piratería, que ha protagonizado dos recientes episodios como el de Playa de Bakio y Alakrana.

En estas situaciones, la aproximación estratégica dependerá en gran medida de si la violencia procede de un Estado o de un actor no estatal. En el caso de que se trate de un Estado, la respuesta dependerá también de si la agresión se produce contra el propio Estado o contra otros. En este segundo caso, la intervención podría consistir en una misión de pacificación. Si se trata de actores no estatales, nos encontraremos también ante distintos escenarios según se trate de grupos terroristas, o de redes criminales de tráfico de drogas, personas o armas.

B. Riesgos socioeconómicos

Este tipo de riesgos pueden estar en el origen de los anteriores. España está sufriendo, en las flotas de atuneros, las consecuencias de la existencia de un Estado fallido en Somalia, así como también de manera muy aguda las consecuencias de la crisis financiera internacional y de la propia estructura del modelo de desarrollo internacional.

La aproximación a situaciones de pobreza extrema, falta de acceso a recursos básicos o Estados fallidos estará marcada por la cooperación al desarrollo, pero también por la transformación del modelo económico, lo que incluye cambios en el modelo de desarrollo. Ante crisis económicas y financieras como las que estamos viviendo en la actualidad, las políticas sociales son fundamentales. La Estrategia Europea de 2003 hace precisamente hincapié en la especial vinculación existente entre seguridad y desarrollo.

C. Riesgos naturales

Algunas catástrofes naturales (inundaciones, terremotos, huracanes) o pandemias son difíciles de prever y todavía más de evitar. En estos casos, la intervención requerida será sobre todo humanitaria y de reconstrucción. Por otro lado, este tipo de riesgos requiere tomar en consideración el "cambio climático" e intentar actuar sobre sus causas. A pesar de que algunos lo cuestionan, es innegable que existe una sólida base científica que apoya la existencia de un cambio climático que tiene su origen en la acción del hombre[35], y que entraña dramáticas consecuencias desde el punto de vista de la seguridad. En este contexto, deben desarrollarse instrumentos de mitigación y adaptación. Es decir, debemos desarrollar mecanismos de prevención a través de políticas de protección del medio ambiente. En España, es especialmente importante el desarrollo de una "seguridad verde", puesto que España es uno de los países europeos más vulnerables al calentamiento global, por estar en la cuenca del Mediterráneo y por contar con una costa muy extensa, y por el riesgo de desertización.

En general, el tipo de intervención dependerá no sólo del tipo de riesgo, sino también de la **fase** en la que se encuentre el conflicto. La elaboración de líneas de actuación ante los distintos riesgos debería distinguir entre la prevención, la gestión de la crisis una vez producida y la intervención posconflicto para la estabilización. Por lo tanto, la perspectiva, además de integral, debe ser dinámica.

Por último, aunque la **seguridad interna y la externa** cada vez están más conectadas, combatir los mismos riesgos puede requerir distintos medios, según que se trate de combatirlos en el ámbito interno o en el externo. Por ejemplo, la lucha contra el terrorismo no puede utilizar los mismos medios en el interior y en el exterior del Estado.

35 Véase, en particular, el informe del *International Panel for Climate Change* (IPCC) (2007): Cambio climático 2007: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [Equipo de redacción principal: Pachauri, R. K. y Reisinger, A. (directores de la publicación)]. IPCC, Ginebra, Suiza, 104 pp.

4.3 Enfoque estratégico integral: el desarrollo de capacidades

Identificadas las amenazas a las que se enfrenta el Estado en un mundo globalizado, el siguiente paso es el establecimiento de las estrategias y capacidades adecuadas para la garantía de la seguridad. Tal como se reconoce en la Directiva 1/2008, el carácter multidimensional de los conflictos –diversidad de componentes políticos, económicos, culturales; el creciente número de actores involucrados; y la extensión en el espacio y en el tiempo– implica que la respuesta militar sea insuficiente y que, por lo tanto, deban combinarse herramientas de tipo diverso (político, diplomático, económico, humanitario). El diseño de una Estrategia nacional debe partir de una perspectiva integral de los mecanismos de actuación, que se proyecte tanto sobre los recursos internos como sobre la necesaria colaboración con las organizaciones internacionales de las que España es parte.

Es evidente que la eficacia se reforzará si se aplica un enfoque integral, tratando de garantizar nuestra seguridad mediante una adecuada combinación de capacidades económicas, políticas, diplomáticas, sociales y militares. Una cuestión básica es la de dónde poner el acento. Un país como el nuestro está llamado a dar más peso en su acción exterior a las capacidades civiles –públicas y privadas–. Aunque eso no debe significar una renuncia al desarrollo y utilización de las capacidades militares. Todo lo contrario. En lo que se refiere a estas últimas, uno de los objetivos, en desarrollo de la visión de liderazgo compartido que este trabajo defiende, debería ser conseguir una participación cada vez más relevante de nuestras Fuerzas Armadas en operaciones internacionales, ya sea bajo el paraguas de Naciones Unidas, de la OTAN, o de la UE como modo de seguir impulsando la proyección internacional de nuestro país.

A. Capacidades militares

Para enfrentarnos de manera adecuada a los nuevos riesgos debe exigirse un esfuerzo de transformación de nuestras Fuerzas Armadas, necesidad que no se plantea únicamente en España, sino en todos los países de nuestro entorno. Piénsese que se estima que sólo entre el 10% y el 20% de los efectivos europeos son desplegables en escenarios lejanos, lo que contrasta con la vocación de la PCSD de la UE de proyectarse hacia el exterior. En las diversas Estrategias analizadas en la sección anterior se refleja la necesidad de contar con personal más cualificado y preparado, y de modernizar los equipos.

Las Fuerzas Armadas españolas deben estar preparadas para operar en un entorno estratégico extremadamente dinámico, que está modificándose continuamente,

a una velocidad vertiginosa. Deben gozar de la flexibilidad suficiente para adaptarse a estos cambios, así como la capacidad de análisis necesaria para anticipar esos cambios y reaccionar adecuadamente[36]. Se debe insistir en que muchas de las amenazas y de los desafíos emergentes tienen un alcance global, por lo que "el cliente" de las Fuerzas Armadas[37] no es ya únicamente la sociedad española, sino la sociedad global. Hoy en día se habla de *global commons*, no sólo para referirse a los espacios no sometidos a la soberanía estatal[38], sino también en conexión con la identificación de problemas transnacionales (globales) que ningún Estado puede aspirar a resolver de manera aislada y que, de hecho, pueden exigir el desarrollo de actuaciones también en esos espacios situados fuera del alcance de la jurisdicción de los Estados, así como actuaciones concretas –acordadas globalmente– en los ámbitos que sí están sometidos a la soberanía estatal.

En nuestro país, el proceso de transformación de las Fuerzas Armadas se inició con la Directiva 1/2004 de Defensa Nacional, desarrollada por el RD 416/2006, que supuso ya una reestructuración de la fuerza[39], y se concibe como un esfuerzo sostenido y continuo[40]. La Directiva de Defensa Nacional 1/2008 también se refiere a la necesidad de dar continuidad al proceso de transformación. Llamada a mantener esa continuidad está la Unidad de Transformación de las Fuerzas Armadas (UTRAFAS), que depende directamente del JEMAD y que se integra en la Junta de Doctrina Conjunta y Combinada de las Fuerzas Armadas (JUFAS). En la Directiva de Defensa Nacional 1/2004 se anunció la creación de este órgano de transformación de la estructura, capacidades y doctrina de las Fuerzas Armadas para aumentar su eficacia operativa. UTRAFAS cuenta con un área de doctrina y un área de desarrollo de conceptos, con la misión principal de investigar y estudiar nuevos concep-

36 Estado Mayor de la Defensa (2009): "La Fuerza Conjunta ante los retos del futuro: preparándonos para las operaciones hasta el 2030", octubre de 2009.

37 Cuesta Vallina, D. (2008): "El cambio organizativo*", Boletín electrónico del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional*, núm. 12, febrero de 2008.

38 Para el concepto clásico de *global commons,* véase: Buck, S. J. (1998): "The global commons: an introduction", Island Press.

39 Ortega Martín, J. (2008): *La transformación de los ejércitos españoles (1975-2008)*, UNED, p. 229, recoge unas declaraciones del JEMAD, en ese momento el general Sanz Roldán, en relación con este plan: "responde a la necesidad de disponer de unas Fuerzas Armadas reducidas, potentes, expedicionarias, muy móviles, logísticamente sostenibles, tecnológicamente avanzadas e interoperables con las de los países de nuestro entorno". Véase también, Calvo Albero, J. L., "Las Fuerzas Armadas", en De Cueto, C. & Jordán, J., (eds.) (2005): *La gestión de la seguridad en el nuevo entorno estratégico,* Editorial Comares, Granada, p. 162.

40 Según el RD 416/2996: "Es un proceso de cambio profundo y sostenido que afecta principalmente a la estructura, las personas, las normas de acción conjunta y la forma de actuar de los ejércitos y no sólo al armamento y demás medios materiales. Es por consiguiente un proceso integral que afecta a las Fuerzas Armadas en todos los aspectos".

tos. Es, además, el interlocutor con el Mando Aliado de Transformación[41] y con el Grupo de Trabajo de elaboración de doctrina conjunta de la OTAN y con otros órganos de transformación de nuestros aliados. La UTRAFAS opera básicamente a través del desarrollo de conceptos y de la experimentación. Realiza un "esfuerzo de prospectiva"[42]. Se trata de identificar problemas operativos en esos posibles escenarios y de diseñar soluciones (conceptos). Como aclara Íñigo Pareja, la experimentación sirve para probar los conceptos "mediante grupos de trabajo, seminarios y otros eventos en los que expertos, apoyándose en un escenario, van mejorándolo o refinándolo"[43].

A nuestro juicio, es importante desarrollar una capacidad de innovación conceptual, tecnológica y de análisis, así como tener la posibilidad de aplicarla en la práctica en el marco del proceso de **transformación** de las Fuerzas Armadas. Este proceso de transformación debe estar guiado por la necesidad de **modernización** y de una mayor **flexibilidad,** de forma que nuestras Fuerzas Armadas tengan una mejor capacidad de adaptación y de respuesta ante riesgos de naturaleza multidimensional. La necesidad de transformación se proyecta sobre los recursos tanto humanos como materiales. La modernización de los equipos y la innovación tecnológica es sin duda necesaria, pero no suficiente. El **reclutamiento** debe realizarse a partir de la previa identificación de las carencias en las Fuerzas Armadas para hacer frente a los nuevos riesgos y ser efectivas en escenarios multidimensionales. Es necesario un mayor esfuerzo para atraer a personal más cualificado y con los conocimientos especializados en materia, por ejemplo, de nuevas tecnologías para hacer frente a los riesgos del ciberespacio. Asimismo, la **formación** de los miembros de las Fuerzas Armadas es una pieza clave en este proceso de transformación para lograr una mayor especialización en sectores específicos: inteligencia, nuevas tecnologías, cooperación y reconstrucción, etc. Además, es necesaria una formación dirigida a una mejor coordinación con actores civiles, gubernamentales y no gubernamentales, llamados a intervenir en todo tipo de crisis. La aspiración debería ser la excelencia de las Fuerzas Armadas españolas. En definitiva, la formación debe ir especialmente dirigida a conseguir una fuerza altamente flexible y capacitada para adaptarse a tipos de amenazas cuya naturaleza es muy diferente. Entendemos que la clave de los ejércitos del futuro estará precisamente en su capacidad de flexibilidad y adaptabilidad a tipos de misiones de naturaleza radicalmente diferente. Y

41 En la OTAN se creó en 2003 el Mando Aliado de Transformación, localizado en Norfolk (EE UU).

42 La labor de la UTRAFAS aparece perfectamente descrita en: Pareja, I. (2009): "La búsqueda de una solución al enfoque integral", en *Hacia un concepto ampliado de defensa: la dimensión civil de la seguridad en España y en el marco de las organizaciones internacionales*, Documento CITpax núm. 9, febrero de 2009, p. 11.

43 Pareja, I., "La búsqueda de una solución al enfoque integral", *op. cit.*

para ello es necesario apostar por un tipo de formación polivalente, multidimensional y continua.

B. Capacidades civiles: gubernamentales y no gubernamentales

En lo que se refiere a las capacidades civiles, en las que un país como España debería poner el acento, la necesidad de dar una respuesta multidimensional a las cuestiones de seguridad requiere la activación de actores gubernamentales y no gubernamentales. Por ejemplo, una Estrategia actualizada no puede dejar de contemplar a los actores de diplomacia privada cuando se hable de la diplomacia como capacidad para prevenir y gestionar las crisis; igualmente partiendo del reconocimiento de la conexión entre desarrollo y seguridad, no se podrá obviar la referencia a las ONG especializadas. Para entender la importancia de las capacidades civiles basta destacar que la gran mayoría de misiones desarrolladas por la UE en el exterior han sido civiles.

Nos parece especialmente interesante destacar el potencial que podría desarrollar nuestro país en el área de la **mediación y la prevención de conflictos**. Sobre todo cuando se trata de la mediación "en español", pero no sólo en este caso. A este respecto, habría que traer a colación la *Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española para el desarrollo*[44] (2007), en la que se explicita la conexión entre acción humanitaria, desarrollo y paz y se reconoce, ya desde el prólogo, que "en el marco de la pluralidad de actores existente en los trabajos de construcción de paz, España cuenta con capacidades gubernamentales y no gubernamentales ubicadas en diferentes países y contextos." Y se destaca que "uno de los ejes de actuación de la Estrategia de la Cooperación Española para la Construcción de Paz es la capacitación y mediación de conflictos. El objetivo es apoyar por parte de los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales actividades de formación y "empoderamiento" de los actores locales en técnicas de resolución pacífica de conflictos, teniendo siempre presente la enorme importancia del papel que la sociedad civil lleva a cabo en la construcción de la paz"[45]. Y en las directrices del Plan Director de la cooperación española (2009-2012) se establece que "la participación de la sociedad civil en los ámbitos local, estatal y global, es un factor clave para la transparencia y la responsabilidad mutua".[46] La coordinación entre los distintos actores de la coope-

44 Disponible en: http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/DES%20CP%20.pdf

45 El prólogo está firmado por la entonces secretaria de Estado de Cooperación, Leire Pajín.

46 *Plan Director de la cooperación española* (2009-2012). Documento de líneas maestras. Disponible en: http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/

ración española se considera como un objetivo estratégico fundamental en el nuevo Plan Director, en el que la construcción de la paz se configura como un pilar fundamental de la cooperación española[47].

En el terreno de las capacidades gubernamentales, hay que hacer referencia a la **policía nacional** y a la **guardia civil**. La primera participa actualmente en siete misiones internacionales, con treinta agentes desplazados. En concreto, hay agentes de la Policía Nacional en Haití (MINUSTAH), donde tiene desplegados 13 agentes; en Bosnia-Herzegovina (EUPM) con 3 funcionarios; en Timor-Oriental (UNMIT) con 5 agentes; en Afganistán (EUPOL) donde se encuentran 4 agentes; en Guatemala (CIGIC) con 3; y en Sierra Leona (UNISPIL) donde encontramos a un inspector de policía al frente del programa de Naciones Unidas para la creación de una unidad de policía transnacional de lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico. A principios de año estaba prevista la incorporación de otro agente a la misión policial de la UE en Palestina (EUPOL-COPPS). En lo que se refiere a la Guardia Civil, a principios de este año había más de 100 agentes desplegados en 14 misiones de paz: 22 agentes en Haití (MINUSTAH), 40 en Bosnia-Herzegovina, 21 en Afganistán, 5 en Timor Oriental, 2 en Gaza, 12 en Líbano, 1 en la República Democrática del Congo, 6 en Guatemala y 13 agentes en Kosovo. Estos agentes pueden desarrollar funciones de policía o de apoyo a las Fuerzas Armadas.

Además, incrementar la participación en misiones internacionales con otro tipo de efectivos civiles, tales como **jueces, fiscales o funcionarios de prisiones**, no es sólo un desafío para España, sino también para el resto de los países de la UE. Habría que pensar en cómo establecer incentivos para conseguir que el personal civil necesario se incorpore a las misiones. Leonardo Sánchez Peláez se refiere a la necesidad de revisar las indemnizaciones económicas, y a la mejora "del sistema de permisos y las condiciones de vida en la zona de operaciones"[48]. Se podría considerar también la posibilidad de reclutar expertos en Estado de derecho y derechos humanos, que no sean jueces o fiscales en ejercicio, sino que procedan de nuestras universidades. Además, se podría pensar en ofrecer la posibilidad de participar en estas misiones a los jueces y fiscales recién retirados.

En general, la colaboración con las organizaciones de la sociedad civil nos parece un aspecto esencial, sobre todo en ámbitos como el desarme, la desmovilización y la

Documents/Plan%20Director%202009-2012_lineasmaestras.pdf, pp. 3-4.

47 *Ibidem*, p. 27.

48 Sánchez Peláez, L. (2010): "Las capacidades civiles", en *La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Cuaderno de Estrategia, núm. 145, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2010, p. 118

reintegración posconflicto, la reforma del sector de la seguridad, la reconstrucción en situaciones de catástrofe humanitaria, la mediación, etc. Quizás sería buena idea crear un "Centro de gestión de capacidades civiles no policiales", uno de cuyos objetivos podría ser la elaboración y administración de una lista de profesionales disponibles para participar en misiones de gestión civil de crisis. Desde este centro también se podría coordinar la formación específica que los participantes en misiones deben recibir necesariamente antes del despliegue.

En el desarrollo de capacidades no gubernamentales, deben evaluarse las iniciativas para la creación de un "Cuerpo Civil de Paz". En el ámbito de la Unión Europea las organizaciones de la sociedad civil están presionando para que se cree un cuerpo civil de paz europeo. Se solicita a la Unión Europea que elabore el marco legal, reconozca y conceda apoyo financiero a organizaciones que estén trabajando en este ámbito, con la idea de que éstas puedan –con todas las garantías– reclutar, entrenar y desplegar equipos de paz y expertos cuya misión sería apoyar y proteger a las sociedades civiles locales, tratando de promover el diálogo y la reconciliación[49]. En Alemania existe, desde 1999, el *Civil Peace Service Programme*, que financia proyectos que son desarrollados por ONG y organizaciones de la sociedad civil especializadas[50]. Aunque existe una red europea de cuerpos civiles de paz, que agrupa a organizaciones de la sociedad civil activas en este ámbito, Alemania es el único país hasta ahora que financia un programa de este tipo[51]. En este país, se trata de promover que las organizaciones de la sociedad civil impulsen mecanismos no violentos para resolver conflictos, reconociendo la estrecha conexión de la paz con la cooperación para el desarrollo. Aplica el enfoque de la

49 Véase la iniciativa *Vote for Peace*: http://www.civilpeace.eu/our-proposals

50 Por ejemplo, se han desarrollado acciones en Uganda: http://uganda.ded.de/cipp/ded/custom/pub/content,lang,2/oid,2517/ticket,g_u_e_s_t/~/DED_Civil_Peace_Service_Programme_Uganda.html; El programa en este país está descrito en: http://uganda.ded.de/cipp/ded/lib/all/lob/return_download,ticket,g_u_e_s_t/bid,4334/no_mime_type,0/~/2009_06_Broschuere_ZFD_in_Uganda_engl.pdf. También en Timor Leste: http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/en/Laenderinformationen/01-Laender/TimorLeste.html
En la Unión Europea también se están ensayando este tipo de experiencias de manera limitada. Se puede mencionar la *Initiative for Peace Building*, financiada por la Comisión Europea. http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/about_us.php
Se puede encontrar ejemplos de la colaboración entre la UE y las ONG en el ámbito de la construcción de la paz en: Weitsch, M. (2008): *People are Party to Building Peace,* Quaker Council for European Affairs, disponible en: http://www.eplo.org/documents/QCEA_EPLO_paper.pdf

51 Se puede encontrar más información sobre la red europea de cuerpos civiles de paz en: http://www.en-cps.org/Civil_Peace_Services. En Reino Unido se acaba de crear un cuerpo civil (en febrero de 2010) que aunque no está específicamente dedicado a promover la paz, sí tiene ciertas similitudes con el cuerpo alemán. Se trata del "Civilian Stabilisation Group", integrado por 1.000 personas, 200 de las cuales están preparadas para desplegarse de modo inmediato. Se incluyen expertos en gobernanza, Estado de derecho, comunicación estratégica, reforma del sector de la seguridad, recuperación económica, etc. http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=News&id=21719827

transformación de conflictos por medios civiles, por lo que en el marco del programa se reconoce un papel trascendental a las sociedades civiles locales. El objetivo del servicio es trabajar al nivel de la sociedad civil, con objeto de crear o mejorar las condiciones que permitan llevar a cabo una negociación con más probabilidades de éxito, o para estabilizar la situación e impedir un estallido violento. Se habla de *"positive peace"*, concepto que pone en relación la paz con la justicia, aspecto indispensable si se quiere conseguir una situación estable y una paz duradera. La idea de paz positiva también conlleva un trabajo para mejorar los mecanismos de participación de los individuos. Nos parece un modelo interesante que también podría ser explorado en España.

En esta línea, proponemos la creación de un **Servicio Civil Voluntario Exterior (SECIVEX).** La finalidad de este Servicio sería promover la participación de la ciudadanía en misiones de reconstrucción de la paz o cooperación al desarrollo. El Servicio podría estar gestionado desde los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Defensa y se nutriría de voluntarios que quisieran destinar parte de su tiempo (por ejemplo, dos veranos) a una labor de tipo humanitario en países en vías de desarrollo, en países que han sufrido una catástrofe natural o en zonas que están en fase de reconstrucción posconflicto, por citar tres posibles destinos.

La AECID cuenta con un programa para jóvenes cooperantes, pero de carácter limitado. Los *Peace Corps*, en los Estados Unidos, ofrecen un modelo a considerar. Adoptan la forma de agencia federal y se nutren de la acción de voluntarios, en la actualidad alrededor de 8.655. Su acción se desarrolla en 77 países, en áreas tan diversas como educación, salud y VIH, desarrollo empresarial, medio ambiente, agricultura, y desarrollo de la juventud, entre otras.

Los objetivos del SECIVEX serían: promover el desarrollo y la paz en terceros países; implicar a la sociedad civil de nuestro país y del país de destino en una misión común que permitiera un mejor entendimiento mutuo; y al final contribuir a hacer realidad nuestro compromiso con la seguridad de otros sobre la base del ideal de no dominación en las relaciones internacionales. Por supuesto, la gestión del Servicio Civil Voluntario Exterior debería contar con la colaboración de las ONG que estén desarrollando sus actividades en los países de destino.

Como señalamos, el Servicio sería de carácter voluntario, aunque se podría pensar en que estuviera sujeto a un sistema de incentivos, de tal manera que la participación en dicho servicio fuera equivalente a determinadas categorías de cursos de formación en el marco de las políticas activas de empleo. Dicho de otra manera, la realización del Servicio Civil aportaría determinado número de puntos al voluntario, de tal manera que, posteriormente, se le eximiera de la realización de determinado

número de horas de formación a efectos de encontrar un empleo. La realización del Servicio Civil sería una manera más de capacitar, a través de la formación, a nuestros jóvenes, por lo que el mismo tendría una doble faceta: por un lado, el (o la) joven aportaría sus capacidades en el despliegue, digámoslo con carácter general, de un mundo de relaciones internacionales sostenibles; pero al mismo tiempo, el voluntario recibiría formación como consecuencia de su participación en el servicio civil. Se trataría de una propuesta en la que no solamente ganaría la sociedad internacional en su conjunto, sino también, de manera individual, el propio voluntario.

C. Enfoque integral: coordinación

Además de la transformación y adaptación de las capacidades, el enfoque integral exige una capacidad de coordinación reforzada. Un actor con capacidades multidimensionales debe poder planificar de forma integrada, desde una instancia supraministerial (no meramente interministerial) la utilización de las mismas. Esta es, quizás, la asignatura pendiente de nuestro país, que la Estrategia de Seguridad debería contribuir a superar[52]. Así pues, cuando se habla de un enfoque integral español habría que distinguir entre, de un lado, la capacidad para desarrollar una acción exterior española integrada, para lo que es necesario previamente impulsar el *whole of government approach*; y, de otro lado, la capacidad para participar en misiones integradas organizadas en marcos multinacionales. Ambos aspectos están conectados, por supuesto, pues esta última capacidad se verá mejorada si el *whole of government approach* llega a ser una realidad.

No se trata tan sólo de desarrollar o fortalecer nuestras capacidades, militares y civiles, sino de ser capaces de coordinarlas adecuadamente. Con la vista puesta en el proceso de elaboración de la Estrategia de Seguridad y con la idea de mejorar nuestra habilidad para combinar las distintas capacidades, no sólo gubernamentales, sino también no gubernamentales, proponemos la revisión del Consejo de Defensa Nacional y su sustitución por un nuevo órgano de coordinación integral[53]: el **Consejo de Seguridad**.

52 La LODN supuso un avance en esta línea, sustituyendo la Junta de Defensa Nacional por el Consejo de Defensa Nacional, en el que están representados los Ministerios de Defensa, Interior y Asuntos Exteriores y Cooperación, además de estar abiertos a la participación de otros ministros cuando fuere necesario (art. 8).

53 Núñez, J. (2009):"El concepto de defensa en España: apuntes más allá del terreno militar", en *Hacia un concepto ampliado de defensa: la dimensión civil de la seguridad en España y en el marco de las organizaciones internacionales*, Documento CITpax núm. 9, febrero de 2009, p. 21, propone la conversión del Consejo de Defensa Nacional en el Consejo Nacional de Seguridad. Félix Arteaga también ha pedido que se cree un Consejo de Seguridad Nacional, en Presidencia del Gobierno,

El Consejo de Defensa Nacional fue establecido por la LODN (art. 8), aunque no entró en funcionamiento hasta la aprobación del Real Decreto 1310/2007, de 5 de octubre de 2007. La LODN lo define como órgano coordinador, asesor y consultivo del presidente del Gobierno en materia de defensa. En primer lugar, teniendo en cuenta que el concepto de seguridad es más amplio que el de defensa, proponemos la ampliación de su ámbito de actuación, que debe reflejarse en su denominación: "Consejo de Seguridad". Además, debería suprimirse el término "nacional" porque hablar de "seguridad nacional" nos remite a un concepto de seguridad ya superado, como se ha argumentado con anterioridad. Por lo tanto, éste sería un órgano de coordinación y asesoramiento del presidente del Gobierno en materia de seguridad, entendida de manera amplia. El Consejo de Seguridad será el responsable del seguimiento de la ejecución de la futura Estrategia de Seguridad. Para ello, emitirá un informe anual sobre la misma, que se transmitirá al Parlamento. En general, sería aconsejable la potenciación de este órgano, que debería estar llamado a actuar no sólo en situaciones de crisis, sino como órgano de asesoramiento habitual para la definición de las políticas del Gobierno en materia de seguridad, incluyendo la prevención y las actividades de reconstrucción posconflicto.

La LODN limita la composición del Consejo de Defensa Nacional a autoridades gubernamentales. La composición del pleno incluye a los ministros de Defensa, Interior, Asuntos Exteriores y de Cooperación, y Economía y Hacienda (art. 8.5.c). En correlación con el concepto ampliado de seguridad, podría incluirse también al Ministro de Justicia. Además, como ya se prevé en la LODN, podrá convocarse a otros miembros del Gobierno. Así, para hacer frente a los denominados "riesgos naturales", que incluyen pandemias o catástrofes naturales, debería incluirse el ministro de Sanidad y el ministro de Medio Ambiente. Además, forman parte del Pleno del Consejo de Defensa Nacional: el jefe de Estado Mayor de la Defensa; los jefes de Estado Mayor del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire; el secretario de Estado director del Centro Nacional de Inteligencia; y el director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno. Estas autoridades deberían seguir formando parte del Consejo de Seguridad propuesto. De este modo, se garantiza la coordinación civil-militar. La LODN también prevé que pueda convocarse a otras autoridades o cargos de la Administración General del Estado y, en su caso, de las comunidades autónomas o del gobierno local. Teniendo en cuenta la amplitud del concepto de seguridad, quizás se podría hacer mayor hincapié en la necesidad de que participen las comunidades autónomas. En materia de protección del medio ambiente, por ejemplo, su papel resulta esencial.

---

que no sería un mero órgano de coordinación interministerial, sino de integración. Véase: *Hoja de ruta para una Estrategia de Seguridad Nacional Española*, ARI 112/2008.

A nuestro juicio, el Consejo de Seguridad se debería abrir a la participación de actores no gubernamentales. Se podrían encontrar, en efecto, modos de articular esta participación, reconociéndoles, por ejemplo, el derecho a ser oídos. En este sentido, sería importante poder contar con la opinión de representantes de ONG y expertos independientes para el asesoramiento, específicamente, sobre riesgos de tipo socioeconómico, referidos a Estados fallidos, pobreza extrema, o la falta de acceso a recursos básicos; así como también en caso de catástrofes naturales, reconociendo el vínculo entre seguridad y cooperación al desarrollo.

En definitiva, estaríamos yendo más allá del *whole of government approach* para pasar al *whole of State approach*, reconociéndose que la seguridad no es un asunto meramente gubernamental, sino de Estado. Podemos encontrar esta idea en la Estrategia de Seguridad Nacional holandesa: "the national government cannot reinforce national security on its own; alignment and cooperation with other parties in the public sector and between the public and private sector are of great importance"[54].

Teniendo en cuenta que las nuevas estrategias de seguridad nacionales tienen también una dimensión global, y coligiendo de ello que la española también la tendrá, se comprenderá mejor que no se trata tan sólo de organizar las capacidades que garanticen la defensa nacional, sino que también se deben desarrollar y organizar las que sean necesarias para que nuestro país pueda contribuir al mantenimiento de la seguridad global, lo que le exigirá participar en misiones humanitarias, misiones de mantenimiento o de imposición de la paz, la realización de tareas de mediación o facilitación, la participación en la reconstrucción de Estados, o impulsar la reforma del sector de la seguridad y la justicia en algunos países, etc. En el ámbito de la UE la ampliación del abanico de misiones en el exterior se ha consagrado en el Tratado de Lisboa (art. 43.1 TUE). Se observa no sólo en el ámbito de la acción exterior de la UE, sino también en los dominios de Naciones Unidas, que las misiones han ido ganando en complejidad y su naturaleza se ha ido modificando. Ahora observamos que, en muchos casos, seremos llamados a contribuir a misiones integradas, extremadamente complejas, y para responder a esos llamamientos se requiere de una transformación o adaptación de las capacidades militares y civiles.

D. Multilateralismo

España viene participando en misiones de paz de Naciones Unidas desde el año 1989. Tanto la Directiva de Defensa Nacional[55], como la LODN (arts. 15 y 16) con-

54 *National Security Strategy and Work Programme,* 2007-2008, p. 33.

55 Directiva de Defensa Nacional 01/2008: "España, como miembro solidario de NN UU, está firmemente comprometida con los valores de la paz y la seguridad internacionales y contribuye a

templan la participación en este tipo de misiones. En la actualidad hay militares españoles en UNIFIL, bajo el paraguas de Naciones Unidas, y en ISAF, bajo el mando de la OTAN, además de en la operación ATALANTA y en ALTHEA, en el marco de la UE. Tenemos observadores en misiones de Naciones Unidas y de la UE: MONUC, UNMIK, EU SSR Guinea Bissau y UESEC RD Congo. Por último, hay efectivos en misión humanitaria en Haití: HISPANIOLA y en la misión EUTM Somalia, coordinada por un coronel español.

El compromiso con el ejercicio responsable de la soberanía y con la seguridad internacional, sólo se podrá hacer efectivo en el caso español mediante una participación más relevante en esas organizaciones. Dicho de otra manera, sólo mediante una integración activa en cada una de las organizaciones enunciadas España puede convertirse en un actor global. La Estrategia de Seguridad debería reflejar cómo España concibe su papel en el seno de esas organizaciones internacionales.

En la apuesta decidida por el multilateralismo eficaz, desde España se debería dar prioridad al fortalecimiento de **Naciones Unidas**, impulsando en la medida de lo posible la reforma de la Carta[56] y estableciendo claramente cuáles son las opciones que defendemos y cuáles son nuestros intereses de cara a esa reforma, que podría incluir cambios en el sistema de seguridad colectiva. En efecto, una de las instituciones que está más necesitada de una reforma, pero que –al mismo tiempo– es objeto de una resistencia a la misma por parte de sus miembros permanentes, es el Consejo de Seguridad. En él se consagra una oligarquía que por definición es deficitaria en términos democráticos, formalizándose de ese modo una desigualdad entre los Estados que en la sociedad internacional actual resulta difícil de justificar y resta legitimidad a la Institución. Los cinco miembros permanentes controlan de modo absoluto el funcionamiento del sistema de seguridad colectiva, quedando el resto de los Estados de la comunidad internacional –incluso aquéllos que son poderes emergentes– en un papel secundario. El sistema, tal y como aparece configurado, resulta insostenible y no sería de extrañar que una vez completamente consolidados los poderes hoy todavía emergentes, se pudiera utilizar este argumento para cuestionar la legitimidad del conjunto de la Organización. El Consejo de Seguridad ya se reformó una vez, en 1965, cuando con la intención de incrementar su representatividad, se incrementó el número de miembros que pasó de 11 a 15. Pero la gran reforma sigue pendiente. Hay propuestas sobre la mesa, que pasan

preservarlos mediante la apuesta decidida por el multilateralismo eficaz y la participación activa en operaciones de paz, de gestión de crisis y resolución de conflictos avaladas por el Consejo de Seguridad".

56 Sobre la reforma de la Carta, véase: Blanc Altemir, A. (ed.) (2009): *El proceso de reforma de las Naciones Unidas*, ANUDI, Tecnos, Universidad de Lleida.

por incrementar aún más la representatividad mediante el aumento en el número de miembros, hasta 24[57]. Las propuestas se agrupan en dos modelos, según que se contemple o no el incremento de los miembros permanentes, que no estarían dotados –no obstante– de un derecho de veto[58]. Se parte de la asunción realista de que hoy por hoy es imposible eliminar el derecho de veto ya otorgado al directorio de los cinco, aunque se ha llegado a pedir que se use únicamente cuando sea estrictamente necesario porque los intereses vitales del Estado en cuestión estén en juego y que nunca se recurra a él cuando se trate de decidir una actuación para impedir o detener una violación grave y masiva de los derechos humanos. España apoya la inclusión de nuevos miembros, con carácter no permanente. Nos parece interesante destacar también que nuestro país, dentro del Grupo de países afines y del Grupo de países amigos, se ha opuesto a la extensión del derecho de veto[59] y ha apoyado las iniciativas tendentes a la limitación del uso de tal derecho. También nos parece coherente que desde nuestro país se haya insistido en la necesidad de mejorar la conexión del Consejo de Seguridad con la sociedad civil[60]. A nuestro juicio, y teniendo en cuenta los nuevos paradigmas de la seguridad, se deberían seguir insistiendo en esta línea.

Por otro lado, en el marco de la **Unión Europea**, debe tenerse presente que la UE no es un sujeto soberano y la política de defensa europea no se puede construir en el vacío, desde cero, sino que debe partir de la existencia de los Estados miembros[61], por un lado, y de otras organizaciones internacionales de defensa muy relevantes dentro de la estrategia de defensa de los Estados europeos. Hay un compromiso de la UE (más visible si cabe en el Tratado de Lisboa) con la subsistencia de los Estados y con el respeto de las normas constitucionales nacionales. Así, por ejemplo, en el

57 *Informe del grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio: un mundo más seguro, la responsabilidad que compartimos*, A/59/565, de 2 de diciembre de 2004.

58 En el Informe del grupo de alto nivel, se propone en el modelo A incluir 6 nuevos miembros permanentes y 3 miembros no permanentes (que ocuparían el puesto por 2 años). De acuerdo con el modelo B se incluirían 8 nuevos miembros no permanentes (con rotación cada 4 años) y 1 también no permanente que ocuparía el puesto durante 2 años.

59 Propuesta por el llamado G-4, que incluye a Alemania, Brasil, Japón e India, que están dispuestos a admitir una moratoria en su uso del derecho de veto de hasta 15 años.

60 Zúñiga García-Falces, N. (2005): "La reforma de Naciones Unidas: entre el juego político y la coherencia", *Centro de Investigación para la Paz* (CIP-FUHEM).

61 El TUE establece que la PESC se basará en la solidaridad política mutua y que deberá tratar de identificar asuntos de interés general. Creo que esto hay que subrayarlo: la PESC no está llamada a ser una política exterior en la que encuentren acomodo los intereses unilaterales de cada uno de los Estados miembros; sino que se debe construir sobre la base de la identificación de aquéllo que todos los Estados comparten. Al mismo tiempo se exige de los Estados apoyo, lealtad, solidaridad y respeto, y la alta representante, así como el Consejo, tienen como misión velar por que se respeten estos principios.

artículo 42.2 del TUE se dice que cuando el Consejo europeo adopte por unanimidad la norma que dé paso a una defensa común, deberá respetar las normas constitucionales de los Estados miembros. La seguridad y la defensa se pueden definir a escala global, regional o subregional, pero no se puede prescindir en ningún caso de la dimensión estatal de la seguridad. La política de seguridad y defensa europea debe, por tanto, concebirse como un complemento de las políticas nacionales. Y se debe centrar en aquellas situaciones en las que la actuación aislada de los Estados miembros es menos eficaz. Es el artículo 42.2 TUE el que habla de la necesidad de respetar las especificidades y sensibilidades nacionales y garantiza la compatibilidad entre la política de defensa de la UE y la trazada en la OTAN.

El protagonismo de los Estados se ve también reflejado en la regla de adopción de decisiones, que en la PCSD es la unanimidad. No obstante, la creación de la cooperación estructurada permanente abre la puerta a una unanimidad en grupo pequeño. Nuestro país debe definir qué espera de la cooperación estructurada permanente, tomando la iniciativa en este terreno (art. 42.6 y 46 TUE).

La UE supone una oportunidad para incrementar el alcance y los efectos de las políticas de defensa y seguridad europeas; pero para que la PCSD se pueda desarrollar plenamente, las capacidades nacionales –en las que se basa– deben adaptarse para poder responder a la necesidad de actuar en escenarios diferentes de los tradicionalmente contemplados en las estrategias o directrices nacionales de seguridad y defensa[62]. Bien sabido es que aunque hay cerca de 2.000.000 de efectivos en la UE, sólo un 10%[63] o un 20%[64] de los mismos son desplegables. Tampoco el equipamiento ni las capacidades son idóneas para el desarrollo de misiones en el exterior, señalándose que las principales deficiencias en materia de capacidades se localizan en las áreas de transporte estratégico, inteligencia estratégica y mando y control.

Todo lo expuesto pone de relieve una paradoja: la PCSD se centra básicamente en las misiones en el exterior –un ámbito en el que la actuación de la UE es más eficaz

62 ISS Policybrief, "Strenght in numbers? Comparing EU military capabilities in 2009 with 1999", EUISS, diciembre de 2009. En este informe se hace un repaso de los avances realizados en este sentido, aunque se subraya que los avances son escasos y las carencias son claras. Sigue siendo necesario incrementar las capacidades europeas de transporte estratégico. En relación con el gasto en defensa, el informe (p. 2) establece que aunque la cifra total se ha incrementado desde 1999 hasta 2009 en un 29%, lo cierto es que si la ponemos en relación con el PIB, el porcentaje ha disminuido en un 19%. El gasto en defensa suponía un 2,1% del PIB en 1999 y en estos momentos alcanza sólo el 1,7 %. Además, se destaca que 6 países suponen el 80% del presupuesto total en defensa: Reino Unido, Francia, Italia, Alemania, España y Holanda.

63 Larrabee, F. S. (2009): "The US and the evolution of ESDP", en Vasconcelos (ed.), *What ambitions for European defence in 2020*, Institute for Security Studies, Paris, p. 58.

64 Biscop, S., "Permanent Structured Cooperation and the future of the ESDP…, *op. cit.,* p. 431.

que la de los Estados por separado–, pero se basa en las capacidades nacionales, que no están lo suficientemente adaptadas a la necesidad de proyectarse y, por lo tanto, siguen sin ser idóneas para desplegarse en escenarios lejanos. Se exige que los Estados pongan más medios al servicio de la UE, pero esto requiere que haya un esfuerzo previo para transformar las capacidades nacionales.

Por tanto, el avance en la PCSD no exige únicamente una transferencia de competencias y capacidades a la UE, sino que supone en realidad la creación de capacidades nuevas y de nuevas oportunidades para actuar en el escenario internacional no sólo para la UE, sino también para sus Estados miembros. De ahí las dificultades. En la Estrategia de Seguridad se debe especificar cuál va a ser el camino y cuáles los objetivos en el afán de incrementar la desplegabilidad de nuestros ejércitos.

Por último, en el ámbito de la UE también es esencial garantizar la presencia española en el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), y establecer los mecanismos de cooperación entre la diplomacia española y el SEAE, así como contribuir –en el próximo año– al diseño de los mecanismos de formación de los miembros del SEAE.

5
Recomendaciones

1. **El Fundamento de la EES debería ser el establecimiento de un marco de Relaciones Internacionales Sostenibles en el mundo.** La cuestión del fundamento de la EES es una pieza clave que debe aparecer en la formulación de la propia Estrategia. Proponemos que se haga referencia a un objetivo de conjunto que guíe la acción española en materia de seguridad, y que el contexto general en el que se enmarque dicho objetivo sea la consecución de un mundo de relaciones internacionales más sostenibles. Más específicamente, se debe hacer referencia a la idea de seguridad sostenible. Finalmente, debería expresarse de forma clara que aunque el objetivo prioritario de la Estrategia debería ser la protección de nuestros ciudadanos, ésta solamente se puede llevar a cabo a través de un enfoque de seguridad global, en el que la protección de los ciudadanos de otros Estados ante distintas amenazas se tenga, también, en consideración.

2. **Nueva categorización de los nuevos riesgos y amenazas.** Los riesgos a los que el mundo actual se enfrenta deben distinguirse según su naturaleza, origen y carácter dinámico para poder desarrollar un enfoque estratégico adaptado a cada uno de ellos. Por su naturaleza, podemos distinguir entre riesgos de: a) violencia-agresión, b) socioeconómicos, c) naturales. Por su origen, distinguimos los riesgos que provienen de: a) Estados, b) actores no estatales, c) la naturaleza. Además, debe distinguirse según la fase del conflicto para el desarrollo de acciones adecuadas: a) prevención, b) gestión, c) estabilización posconflicto. Por último, deberá distinguirse entre la actuación a nivel interno o externo, ya que el mismo tipo de riesgos pueden requerir medios distintos según el ámbito de actuación.

3. **Desarrollo de las capacidades militares: un ejército flexible y en formación continua**. La diversificación del tipo de riesgos y amenazas requiere el desarrollo de capacidades adecuadas a los mismos. En relación con las capacidades militares,

debe insistirse en la necesidad de transformación de las Fuerzas Armadas para convertirlas en un cuerpo moderno y ágil de acuerdo con criterios de excelencia. Las políticas de reclutamiento y formación deben partir de una previa identificación de las debilidades con el objetivo de captar a personal cualificado y de ofrecer una formación especializada a lo largo del tiempo, adaptada a las nuevas necesidades. Es muy importante subrayar en este contexto la idea de la flexibilidad: las Fuerzas Armadas deben ser fuerzas altamente flexibles, adaptables por tanto a entornos altamente cambiantes y muy diferentes entre sí, y para ello es necesario poner el acento en un tipo de formación polivalente, multidimensional y continua.

4. **Desarrollo de las capacidades civiles: la creación de un Servicio Civil Voluntario Exterior (SECIVEX).** El carácter multidimensional de los conflictos requiere el desarrollo de capacidades civiles, tanto gubernamentales como no gubernamentales. Deben examinarse las vías y potenciarse la incorporación de actores civiles, como jueces, fiscales o funcionarios de prisiones, a través de un programa de incentivos a partir de la revisión del sistema de permisos e indemnizaciones económicas. Se propone la creación de un "Centro de gestión de capacidades civiles no policiales", uno de cuyos objetivos podría ser la elaboración y administración de una lista de profesionales disponibles para participar en misiones de gestión civil de crisis. Desde este Centro también se podría coordinar la formación específica que los participantes en misiones deben recibir necesariamente antes del despliegue.

   Además, proponemos la creación de un "Servicio Civil Voluntario Exterior" (SECIVEX) para fomentar la participación de la ciudadanía en labores de reconstrucción y cooperación al desarrollo. Este Servicio Civil estaría gestionado por profesionales gubernamentales (Ministerio de Exteriores y de Defensa) y se nutriría de voluntarios de la sociedad civil. Los principales objetivos de este Servicio serían: contribuir al desarrollo y la paz de países terceros; implicar a la sociedad civil de nuestro país y del país de destino en una misión común que permita un mejor entendimiento mutuo; y al final contribuir al modelo de seguridad sostenible y al compromiso con la seguridad global a la luz del ideal de relaciones internacionales sostenibles que este trabajo defiende. En el desarrollo de este Servicio sería fundamental la colaboración con las ONG que trabajan sobre el terreno. El Servicio sería, como decimos, voluntario, pero estaría sujeto a un esquema de incentivos que permitiría al voluntario un más fácil acceso al mercado laboral con posterioridad a la realización del servicio.

5. **Más coordinación en materia de seguridad: la creación del Consejo de Seguridad.** Dado el carácter multidimensional de los conflictos, que requieren combinar instrumentos políticos, diplomáticos, de inteligencia, cooperación al desarrollo, económicos, humanitarios, militares o policiales, el enfoque integral debe inspirar el concepto de seguridad que se debería recoger en la Estrategia de Seguridad. Proponemos la sustitución del Consejo de Defensa Nacional por el Consejo de Seguridad, como órgano de coordinación y asesoramiento del presidente del Gobierno en materia de seguridad, de acuerdo con un concepto ampliado de la misma. Este órgano sería también el responsable de supervisar la ejecución de la futura Estrategia, a través de la elaboración de un informe anual. El Consejo de Seguridad debería garantizar una efectiva coordinación civil-militar, con representantes de los diversos ministerios y las autoridades militares. La diversificación de riesgos indica la necesidad de ampliar la participación a otros ministerios, y sobre todo abrirse a actores no gubernamentales y expertos independientes, en coherencia con un enfoque integral.

6. **Un liderazgo compartido en el ámbito internacional**. El compromiso con la seguridad global y la sostenibilidad requieren potenciar la acción multilateral. La Estrategia debería contribuir al fortalecimiento de las Naciones Unidas y la Unión Europea, y a la definición del papel de España en el seno de ambas. La Estrategia podría contribuir al debate sobre la reforma del sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas. Por razones de legitimidad democrática, es necesario reformar la estructura del Consejo de Seguridad: ampliar el número de miembros, limitar el uso del derecho de veto, así como potenciar la conexión con la sociedad civil. Además, la Estrategia debería reflejar la voluntad de España de potenciar la acción exterior de la UE, a través de la figura de la alta representante y el impulso de la cooperación estructurada permanente. La PCSD debería centrarse en aquellas situaciones en las que la actuación aislada de los Estados es menos eficaz, como las misiones en el exterior. Pero para que la PCSD pueda desarrollarse plenamente, las capacidades nacionales deben adaptarse para poder actuar en los nuevos escenarios y debe incrementarse su desplegabilidad. Finalmente, es importante garantizar la presencia española en el SEAE, establecer los mecanismos de cooperación con la diplomacia española y contribuir al diseño de los mecanismos de formación de los miembros del SEAE.

Referencias

Arteaga, F. (2010): "La estrategia de seguridad interior de la Unión Europea", *Real Instituto Elcano*, ARI 75/2010.

Ayala, J. E. (2010): "Las capacidades militares", en *La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Cuaderno de Estrategia, núm. 145, Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Barbé, E. (1995): *La seguridad en la nueva Europa. Una aproximación institucional: Unión Europea, OTAN y UEO,* Catarata, Madrid.

Biscop, S. (2008), "Permanent Structured Cooperation and the future of the ESDP: transformation and integration", *European Foreign Affairs Review*, núm. 13.

Blanc Altemir, A. (2009): (ed.), *El proceso de reforma de las Naciones Unidas*, ANUDI, Tecnos, Universidad de Lleida.

Buck, S. J. (1998): "The global commons: an introduction", Island Press.

Calvo Albero, J. L. (2005): "Las Fuerzas Armadas", en De Cueto, C. & Jordán, J., (eds.), *La gestión de la seguridad en el nuevo entorno estratégico,* Editorial Comares, Granada.

Cebada Romero, A. (2009): "Las misiones integradas de Naciones Unidas: un intento de organizar una comunicación eficaz entre los actores de construcción de la paz", en *Los nuevos paradigmas de la seguridad,* CITpax.

Cebada Romero, A. (2010): "El Derecho internacional al servicio de una transformación democrática global", en Villoria, M; Wences, I. (eds.) *Instituciones, procesos y estructuras de la cultura de la legalidad*, Los libros de la Catarata, Madrid.

Cebada Romero, A. (2010): "El Estado de la cuestión en España", en Ortega, J. (coord.), "De las operaciones conjuntas a las operaciones combinadas", CESEDEN, Madrid, 2010 (en prensa).

Cuesta Vallina, D. (2008): "El cambio organizativo*", Boletín electrónico del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional*, núm. 12, febrero de 2008.

Enseñat Berea, A. (2009): "El concepto de seguridad nacional en las estrategias de seguridad nacional", en *Los nuevos paradigmas de la seguridad,* CITpax.

Enseñat Berea, A. (2010): "Las operaciones integradas en los documentos estratégicos de los aliados europeos", en Ortega, J. (coord.) "De las operaciones conjuntas a las operaciones combinadas", CESEDEN, Madrid, (en prensa).

Larrabee, F. S. (2009): "The US and the evolution of ESDP", en Vasconcelos (ed.), *What ambitions for European defence in 2020*, Institute for Security Studies, Paris.

Liñán Nogueras, D. J., "La política exterior y de seguridad común", *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 19, núm. 3, 1992.

Liñán Nogueras, D. J. (1993): "La cooperación en materia de política exterior: de la CPE a la PESC", en Rodríguez Iglesias, G. C. *Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Civitas, Madrid, 1993

Loader, I. & Walker, N. (2007): *Civilizing Security,* Cambridge University Press, Cambridge.

Núñez, J. (2009): "El concepto de defensa en España: apuntes más allá del terreno militar", en *Hacia un concepto ampliado de defensa: la dimensión civil de la seguridad en España y en el marco de las organizaciones internacionales*, Documento CITpax núm. 9, febrero de 2009.

Ortega Martín, J. (2008): La *transformación de los ejércitos españoles (1975-2008)*, UNED.

Pareja, I. (2009): "La búsqueda de una solución al enfoque integral", en *Hacia un concepto ampliado de defensa: la dimensión civil de la seguridad en España y en el marco de las organizaciones internacionales*, Documento CITpax núm. 9, febrero de 2009.

Sánchez Peláez, L. (2010): "Las capacidades civiles", en *La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Cuaderno de Estrategia, núm. 145, Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Smith Gayle, E. (2008): *In Search of Sustainable Security. Linking National Security, Human Security and Collective Security to Protect America and Our World,* June 2008.

Weitsch, M. (2008): *People are Party to Building Peace,* Quaker Council for European Affairs.

Zúñiga García-Falces, N. (2005): "La reforma de Naciones Unidas: entre el juego político y la coherencia", *Centro de Investigación para la Paz* (CIP-FUHEM).

Documentos de debate publicados

1/2009. Una propuesta para la elección del Gobierno Europeo. Antonio Estella
2/2009. Inclusión y diversidad: ¿repensar la democracia? Wolfgang Merkel
3/2009. El Estado Dinamizador antes y después de la crisis económica. Carlos Mulas-Granados
4/2009. Programa para una política progresista: nota para el debate. Philip Pettit
5/2009. Liderando la Tercera Revolución Industrial y una nueva visión social para el mundo. Jeremy Rifkin
6/2009. Prioridades económicas de Europa, 2010-2015. André Sapir
7/2009. La crisis económica global: temas para la agenda del G-20. Joseph E. Stiglitz
8/2009. Global Progress: un paso decisivo para establecer una agenda progresista internacional para el siglo XXI. Matt Browne, Carmen de Paz, Carlos Mulas-Granados
9/2009. An EU "Fit for Purpose" in the Global Era. Una UE adaptada a la nueva era global. Loukas Tsoukalis, Olaf Cramme, Roger Liddle
10/2010. La estrategia 2020: del crecimiento y la competitividad a la prosperidad y la sostenibilidad. Antonio Estella y Maite de Sola
11/2010. La renovación liberal de la socialdemocracia. Daniel Innerarity
12/2010. La producción y el empleo en los sectores españoles durante los ciclos económicos recientes. Simón Sosvilla Rivero
13/2010. El modelo danés: un éxito en Europa. Mogens Lykketoft
14/2010. ¿Qué valor añade España a África subsahariana?: estrategia y presencia de España en la región. José Manuel Albares
15/2010. La Alianza de Civilizaciones: una agenda internacional innovadora. La dimensión local y su potencial en África. Juana López Pagán
16/2010. La crisis económica mundial en África subsahariana: consecuencias y opciones políticas para las fuerzas progresistas. Manuel de la Rocha Vázquez
17/2010. Microfinanzas, microcréditos y género en Senegal. Josefa Calero Serrano

Documentos de trabajo publicados

1/2009. ¿Cómo votan los españoles en las elecciones europeas? Antonio Estella y Ksenija Pavlovic

2/2009. ¿Por qué es necesario limitar las retribuciones de los ejecutivos? Recomendaciones para el caso de España. Carlos Mulas-Granados y Gustavo Nombela

3/2009. El Tratado de Lisboa. Valores progresistas, gobernanza económica y presidencia española de la Unión Europea. Daniel Sarmiento

4/2010. Por la diversidad, contra la discriminación. La igualdad de trato en España: hechos, garantías, perspectivas. Fernando Rey Martínez y David Giménez Glück (coordinadores)

5/2010. Los actuales retos y la nueva agenda de la socialdemocracia. Ludolfo Paramio, Irene Ramos Vielba, José Andrés Torres Mora e Ignacio Urquizu

6/2010. Participación ciudadana en el ámbito municipal. Reflexiones teórico-empíricas y prácticas participativas. Eva Campos

7/2010. La nueva agenda social: reforma de las políticas activas de empleo. Asunción Candela, Carlos Mulas-Granados y Gustavo Nombela

Informes publicados

Nuevas ideas para mejorar el funcionamiento de los mercados financieros y la economía mundial.
Decálogo de reformas para responder a una crisis sistémica.
(Diciembre de 2008)

La producción de los pequeños agricultores y la reducción de la pobreza.
Principios para un mecanismo de coordinación financiera (MCF) de apoyo a los pequeños agricultores.
(Enero de 2009)

Un nuevo modelo energético para España.
Recomendaciones para un futuro sostenible.
(Mayo de 2009)

Ideas para una nueva economía.
Hacia una España más sostenible en 2025.
(Enero de 2010)

Impuestos para frenar la especulación.
Propuestas para el G-20.
(Mayo de 2010)

Antonio Estella, Aida Torres y Alicia Cebada

EL DEBATE SOBRE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD

fundación ideas para el progreso

C/ Gobelas, 31 · C.P. 28023 · Madrid
Teléfono [+34] 915 820 091 · Fax [+34] 915 820 090
info@fundacionideas.es · www.fundacionideas.es