

# National Security Strategies in response to transnational risk and threats

## **Sumario**

*Estrategias de Seguridad Multiestatales; Estrategias de Seguridad Nacional; Tendencias comunes en las Estrategias de Seguridad Nacional del siglo XXI; Conclusiones.*

## **Resumen**

*El final de la Guerra Fría, y el 'desorden' del sistema político internacional que ello comportó, fomentó la aparición de actores internacionales no estatales –transnacionales- que han modificado la tipología de las amenazas y los riesgos. Ello ha traído consigo un replanteamiento de la seguridad de los Estados. Ese nuevo escenario y retos hacen necesario actuar de manera integral y multilateral; al mismo tiempo que exige una actuación más preventiva y proactiva para lo cual las Estrategias Nacionales de Seguridad resultan herramientas clave.*

**Palabras Clave:** *Estrategias Nacionales de Seguridad, riesgos, amenazas.*

## **Abstract**

*The end of Cold War, and the 'disorder' of international political system that it entailed promoted the emergence of international non-state actors – called transnational- that modified current typology of threats and risks. This brought a rethinking of states security. This new scenario and challenges make it necessary to act in an integral and multilateral manner. At the same time, it demands a more preventive and proactive action, for which the National Security Strategies are key tools.*

**Key words :** *National Security Strategy, risks, threats*

**Rafa Martínez:** *Catedrático de Ciencia Política y Administración de la Universidad de Barcelona. Licenciado en Derecho por la Universidad de Zaragoza (España) y la de Pau (Francia), DEA en Derecho Público por esta última y doctor en Derecho con una tesis sobre el Partido Socialista francés en la Universidad de Zaragoza.*

**Correo electrónico:** *rafa.martinez@ub.edu*

# Estrategias Nacionales de Seguridad ante los riesgos y amenazas transnacionales

**Rafa Martínez**

## Introducción

Seguridad es la cualidad de lo seguro. A su vez, por seguro entendemos: (i) el no tener dudas, (ii) la probabilidad de que algo ocurra o no falle o, por último, y es lo que nos interesa, (iii) el estar a salvo,<sup>1</sup> un ámbito o lugar libre y exento de riesgo, de todo peligro.<sup>2</sup> Teniendo en cuenta esta última acepción, la locución “de seguridad” se aplica a un ramo de la Administración pública cuyo fin es el de velar por la seguridad de los ciudadanos.<sup>3</sup> Sin embargo, hemos de entender que la seguridad no es un fin en sí misma, no es una necesidad final. Se trata de un requisito que surge a demanda de otro objetivo que se desea alcanzar. La seguridad se convierte, por lo tanto, en una premisa imprescindible para el desarrollo del objetivo final que la ha requerido. Alcanzarla, por lo tanto, pasa a ser una prioridad, ya que, hasta que no la logremos, la meta que la requirió estará en expectativa. Es, pues, la garantía de construcción de otros fines. De nada sirve estar seguro si no es para algo. Esto, en los escenarios democráticos, desemboca en garantizar los derechos fundamentales y las libertades públicas; por tanto, no hemos de perder derechos y libertades para estar seguros, sino que hemos de estar seguros para poder ejercitar nuestros derechos y libertades.

El requerimiento de seguridad nace siempre de una hostilidad que dificulta un objetivo. La necesidad de eliminar esos peligros, riesgos y daños que el agente hostil anuncia o provoca, da sentido a la seguridad. En definitiva, la seguridad es un instrumento que nos garantiza la libertad imprescindible y necesaria para acometer otras actividades. Pero, ¿cuánta seguridad necesitamos? Depende. La seguridad absoluta es inalcanzable. No es una quimera, es sencillamente imposible; por ello, siempre vamos a tener que asumir un cierto margen de riesgo, lo cual convierte a la seguridad en gradual. Cuanta mayor cantidad de riesgo asumamos menor grado de seguridad necesitaremos. Seguridad y riesgo sí que viven una relación inversamente proporcional. A mayor seguridad menor riesgo y viceversa. Conviene, no obstante, tener presente que, pese a que existirán variables objetivas que nos permitirán medir con precisión nuestros niveles de seguridad, socialmente es una sensación y por tanto, totalmente subjetiva. Es más, la seguridad gana terreno socialmente de manera paulatina, con una tendencia ligeramente ascendente; en cambio, el crecimiento de la inseguridad es vertiginoso: crece exponencialmente. Claro está, haya o no haya razones sólidas que lo sustenten. En definitiva, la seguridad real y la sensación de seguridad no tienen por qué ir de la mano.

1 Diccionario panhispánico de dudas de la RAE y la Asociación de Academias de la Lengua Española.

2 Acepciones estas últimas recogidas en la edición del tricentenario del Diccionario de la lengua española de la RAE.

3 Diccionario de la lengua española de la RAE.

De lo dicho, se infiere que son tres los componentes principales de la seguridad: la amenaza, los bienes a proteger (materiales e inmateriales) y la cobertura. La amenaza proviene de un agente hostil más o menos nítido (cada vez más difuso, por cierto). Respecto de los bienes a proteger, no conviene ser un iluso. Protegerlo todo es inalcanzable; luego se deberá hacer un esfuerzo por determinar qué bienes son esenciales y, por lo tanto, deben ser protegidos y en qué grado. En otras palabras, habrá en un extremo bienes para los que deberemos articular un margen de riesgo cero, puesto que de otro modo son imposibles de disfrutar, junto con otros cuyo goce está repleto de riesgos y que solo dispondrán de protección reactiva, siempre que sea factible y relevante. Por último, la cobertura, los mecanismos que articulamos para asegurar nuestros bienes, estará en función de nuestros recursos y del grado de seguridad que se desee o se esté capacitado alcanzar. Pero es necesario ser conscientes de que cualquier variación de las circunstancias, normalmente invalida o desfasa nuestros medios. No en vano, las amenazas son dinámicas y cambiantes. Es decir, cuando hablamos de seguridad, habitualmente estamos lejos de la certeza; querámoslo o no, nos movemos en el terreno pantanoso de la incertidumbre.

La aplicación de todo lo dicho a los Estados nos conduce a infinidad de facetas de la seguridad: vial, alimentaria, jurídica, callejera, sanitaria, educativa, nacional, entre otras. Esta última, dentro del sistema internacional, ha sido entendida durante muchos lustros como un juego exclusivo entre Estados; solo eran agentes hostiles generadores de riesgos y amenazas a otros Estados. Era, además, un juego de suma cero: la seguridad que yo (Estado) alcance, únicamente es posible a costa de la inseguridad de otros (Estados). De ahí que la potencia militar, la promoción de los valores del mundo libre (democracia y economía de mercado) y las políticas de disuasión (amenaza latente y patente de infligir un daño irreparable a quien me agrede) hayan sido los instrumentos esenciales manejados en este ámbito. La combinación de potencia, promoción y disuasión llegó a hacer creer que se alcanzaba la invulnerabilidad. Solo tras el fin de la guerra fría y motivada, en buena medida, por la sensibilidad de determinados bienes básicos como el petróleo, imprescindibles para el modo de vida occidental, surge la idea de vulnerabilidad

de nuestros estándares de vida y la consiguiente necesidad de cooperación entre Estados para acometer la protección de dichos bienes y alcanzar, así, la seguridad estatal. A todo ello hay que sumar, desde finales del siglo XX, las amenazas difusas en cuanto al agente generador (tráfico de drogas, terrorismo, crimen organizado, riesgos medioambientales, etc.) que rompen la dinámica de la disuasión entre Estados y demuestran la inoperancia del potencial militar y la urgencia por remodelar los medios y procedimientos con que dotar de seguridad a los ciudadanos y por ende a los Estados. Hoy los principales riesgos y las amenazas, no provienen de actores identificables en el sistema político internacional. La realidad nos muestra contumazmente como los nuevos problemas provienen, no de esos tradicionales actores internacionales, sino de actores difusos y transnacionales. Estos nuevos retos están provocando una readaptación de las prioridades de política exterior, de seguridad y defensa en todo el planeta. La seguridad ha dejado de ser un juego de suma cero; hoy la seguridad de un Estado pasa, en buena medida, por la seguridad de sus vecinos.

Por otro lado, explorar las causas profundas de muchas de las nuevas amenazas nos lleva reiteradamente a la senda de los problemas demográficos, la miseria, el hambre, los déficits en el desarrollo, etc; problemas todos ellos irresolubles, evidentemente, desde el potencial militar/armamentístico. Tal escenario nos traslada desde la seguridad nacional al escenario de la *seguridad humana* –aquella que busca defender seres humanos y no territorios– y, por ejemplo, se centra en erradicar hambrunas y miseria como vía con la cual asegurar la justicia y el bienestar social; también al lugar de la *seguridad ecológica*, centrada en predecir, controlar y paliar los desastres ecológicos y los factores que los generan; y, por último, al de la *seguridad global*, aquella que junto con la protección medioambiental aboga por un orden mundial global.

Las democracias occidentales quieren seguir defendiendo los mismos bienes: los derechos fundamentales, las libertades públicas y el estado del bienestar. Sin embargo, los enemigos de estas democracias han cambiado y con ellos, las amenazas; y en buena lógica, las coberturas con las que el Estado genere seguridad también han de hacerlo. Y es esta cambiante realidad la que ha de invitarnos a reflexionar para, por un lado, entender



qué está pasando y, por otro, para ser capaces de generar la seguridad necesaria con el fin de disfrutar de nuestros bienes. Insisto en la inexactitud de la premisa que por estos días se maneja. No se trata de perder libertades para ganar seguridad, sino de ganar seguridad para seguir gozando de nuestras libertades. Algo que solo será posible si somos capaces de desentrañar y comprender en qué consisten las nuevas amenazas y si modificamos las coberturas –los instrumentos con qué alcanzar los grados de seguridad que precisemos–. Son esos y no otros los interrogantes que hay que resolver. Estamos, por tanto, bastante lejos del *Fin de la historia* que nos anunció Fukuyama (1992).

Por otro lado, cada vez más el modelo que se anhela de seguridad es la proactiva, aquella que pretende desentrañar las causas profundas que generan las amenazas y actuar sobre ellas para evitar que la amenaza misma nazca. En definitiva, ser capaz de alterar el curso de los acontecimientos para que el presumible daño no se llegue ni a producir. Esto supone un salto cualitativo muy relevante, puesto que hemos pasado de la seguridad reactiva a la proactiva, pasando por la preventiva en apenas cinco décadas. Es decir, durante siglos la seguridad de los territorios se cifraba en la capacidad de reaccionar de un modo mucho más virulento al ataque recibido. De ahí, se evolucionó hacia un paradigma bajo el que se había asumido que el agente hostil nos golpearía y que nosotros, además de reaccionar, deberíamos disponer de las herramientas oportunas para minimizar el impacto que nos generase. La guerra fría nos llevó a un territorio en el que se comprendió que el nivel de reacción del que se empezaba a disponer –nuclear– saltaba todas las defensas y prevenciones existentes y generaba daños irreparables. El objetivo de la seguridad ya no era ser capaz de responder más fuerte, ni disponer de medidas preventivas que atemperasen el golpe, de lo que se trataba ahora era de evitar que la amenaza del agente hostil se materializara. Por tanto, las herramientas de seguridad y sus estrategias debían ser proactivas.

Una buena manera de aproximarse a ese cambio en la Seguridad Nacional es analizar las Estrategias de Seguridad (Multilaterales, Regionales y Nacionales), pues en ellas es en donde mejor se puede vislumbrar qué consideran los Estados como amenazas, qué bienes quieren proteger y con qué herramientas creen que podrán contener eficazmente los riesgos. En esta línea, este capítulo

pretende contrastar las Estrategias de Seguridad de las Naciones Unidas de 2004, las de la Alianza Atlántica de 1999 y 2010, las de la Unión Europea de 2003, 2008 y 2016, las holandesas de 2007 y 2013, las británicas de 2008, 2010 y 2015, las alemanas de 1994, 2006 y 2016 y las españolas de 2011 y 2013.

Tal y como nos advierte Edwards (2008), una Estrategia de Seguridad Nacional (en adelante ESN) es una herramienta mediante la cual se pueden establecer los intereses esenciales del país y los valores que se consideran prioritarios en ese Estado. Con el fin de proteger esos intereses y valores, se arranca siempre de una determinación clara de su realidad presente y futura, así como de la que le circunda, lo cual le permite identificar los riesgos que le amenazan y preocupan. Desde esa concreción, la fijación de prioridades de seguridad y la asignación de recursos es el siguiente paso al que, indefectiblemente, le sigue la determinación de qué líneas de actuación se activarán, qué recursos se atesoran y quiénes son los diferentes responsables. En cambio, carecer de una ESN dificulta la actuación proactiva, puesto que se adolece de una visión holística que facilite un marco analítico adecuado y se manejan, por tanto, visiones fragmentadas. Además, la ausencia de ESN genera una inexistencia de prioridades, lo cual acostumbra a conferir la preeminencia a las amenazas según ‘el ruido’ de la misma y el momento político en que se materializa. Igualmente, la falta del análisis previo que comportan las estrategias supone dificultades para activar alertas tempranas. Pero seguramente, lo peor es la indefinición de los liderazgos ante grandes crisis. “Gestionar la Seguridad Nacional sin una estrategia equivale a dirigir una orquesta sin partitura” (Edwards, 2008, p.7).

## **1.- Estrategias de Seguridad Multiestatales**

### **a/ ONU**

La ONU, en su documento de 2004 “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, aboga por una seguridad colectiva habida cuenta de que las amenazas no respetan fronteras, de que la invulnerabilidad es una ilusión y de que un Estado no puede siempre proteger a los suyos sin causar daños a vecinos. Ello no supone que las amenazas afecten a todos por igual. Es obvio

que los Estados con economías menos prósperas padecen mayores riesgos; pero precisamente por ello es necesario un consenso entre países ricos y pobres. “Sin reconocimiento mutuo de las amenazas no hay seguridad colectiva” (UN, 2004, p. 12). Así las cosas, una amenaza para la seguridad internacional requiere: (i) causar muertes a gran escala, (ii) reducir masivamente las oportunidades de vida o (iii) socavar el papel del Estado. Desde esa definición casuística, las seis amenazas que reconoce el informe de la ONU son:

1. Económicas y sociales (pobreza, enfermedades, medio ambiente degradado, entre otros).
2. Conflictos entre Estados.
3. Conflictos internos (guerra civil, genocidio, etc).
4. Armas de destrucción masiva: NBQ (nucleares, bacteriológicas y químicas).
5. Terrorismo.
6. Delincuencia transnacional organizada (narcos, cárteles, mafias, etc).

Naciones Unidas reclama en este documento, como ambición futura, un Consejo de Seguridad más proactivo. Pero en el corto plazo creen que el objetivo ha de ser conseguir que las amenazas distantes no se conviertan en inminentes y que las inminentes no se transformen en destructivas. Ese reto de seguridad colectiva exige un compromiso real que aporte recursos humanos, materiales y financieros, no basta sólo con gestos.

## b/ UE

A menudo se olvida que, aunque la Unión Europea comenzó siendo poco más que un mercado común (CEE), una de sus razones fundacionales fue la seguridad común. No en vano, Francia y Alemania llevaban cinco enfrentamientos bélicos entre sí –dos de ellos mundiales– en menos de doscientos años y urgía taponar esa hemorragia. Sin embargo, la Comunidad Europea de la Defensa fue un proyecto que rápidamente se desvaneció ante la fuerza de la OTAN y no fue hasta 2004 que, bajo la dirección de Javier Solana, en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común se aprobó una Estrategia Europea de Seguridad; estrategia que, posteriormente, se ha revisado en el año 2008 y 2016.

En los tres documentos cabe advertir tres objetivos estratégicos que subsisten, texto tras texto. Por un lado, la idea de seguridad multilateral. Las tres estrategias coinciden en la idea de alcanzar el orden internacional mediante la colaboración interestatal; por otro lado, los tres documentos al definir las amenazas no se circunscriben estrictamente a la región, sino también, a todas aquellas amenazas que, aunque alejadas, puedan golpear en la eurozona. Por ello, no es de extrañar que otra de las constantes sea la del empeño en proveer seguridad a los países vecinos como vía a través de la cual se alejan los riesgos de la Unión.

Tal y como se percibe en la Tabla 1, hay dos amenazas que subsisten después de tres lustros de estrategias: el terrorismo y la delincuencia

Tabla 1  
Principales amenazas y riesgos en las Estrategias Europeas de Seguridad

	Año		
	2004	2008	2016
	Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo
<b>Principales Amenazas</b>	Delincuencia organizada	Delincuencia organizada	Delincuencia organizada
	Armas destrucción masiva	Armas destrucción masiva	Seguridad Energética
	Conflictos regionales	Seguridad Energética	Ciberseguridad
	Estados fallidos	Ciberseguridad	Gestión fronteras exteriores
		Cambio climático	Híbridas

**Fuente:** Elaboración propia a partir de las Estrategias europeas de seguridad de 2004, 2008 y 2016



internacional organizada; las armas de destrucción masiva lo fueron en las dos primeras estrategias y, en cambio, la seguridad energética y la ciberseguridad no aparecían en la primera, pero sí en las dos últimas. Finalmente, hay tres amenazas que sólo han aparecido en una estrategia y no han subsistido a la siguiente.

### **c/ OTAN**

La OTAN, en su cumbre de Washington de 1999, estableció un cambio muy relevante al ubicar como objetivo compartido la Paz, en lugar de la Defensa, y referirse ya a la seguridad compartida. Pero las aportaciones más significativas se dieron años más tarde, en 2010, en la cumbre de Lisboa en la que se articuló un nuevo concepto estratégico que, pese a que sigue teniendo como elemento central la disuasión nuclear y convencional, apostó por un enfoque integral en la gestión de crisis que conjugase medios políticos, civiles y militares. Aludía a una mejora cooperativa de las capacidades, o lo que es lo mismo, dadas las estrecheces presupuestarias, a consensuar las adquisiciones racionalizando y abaratando costes. Se hace mención expresa a la necesidad de *partners* como elemento esencial de la seguridad cooperativa. Concepto este último que se impone y que es, sin duda, más amplio que la defensa y que supone dar cabida a la diplomacia y la cooperación al desarrollo. Los partenariados que se reclaman están con la UE –con quien ya se habló en 1999 de la ‘identidad europea de seguridad y defensa’- y con Rusia.

Las amenazas y riesgos que reconoce el nuevo concepto estratégico son: el terrorismo; la guerra tecnológica; la proliferación de misiles balísticos, armas nucleares y demás armas de destrucción masiva, así como sus plataformas de lanzamiento; la inestabilidad en las fronteras de la OTAN; los ciberataques; los ataques sobre las vías de comunicación y, por último, el cambio climático y el control de los recursos naturales.

## **2.- Estrategias de Seguridad Nacional**

### **a/ Holanda**

Los Países Bajos diseñaron en 2007 una ESN en la que se formularon principios que dirigen a los cinco sectores que consideraron principales en sus retos

de seguridad: la seguridad territorial, la seguridad económica, la seguridad ecológica, la seguridad física y, finalmente, la estabilidad social y política. Desde esos principios o ámbitos analizaron los riesgos y las amenazas secuenciando sus impactos y problemáticas en tres escenarios temporales diferentes (corto, medio y largo plazo).

En 2013, la ESN holandesa determinó, por un lado, intereses estratégicos y, por otro, objetivos de política exterior y de seguridad. Los intereses son la defensa del territorio tanto de Holanda como de sus aliados, colaborar en la consecución de un orden internacional y la seguridad económica, puesto que es el motor del crecimiento. Los objetivos de política exterior y de seguridad que ayudarán al logro de los intereses estratégicos son: (i) la activación de una UE más responsable en esta materia, (ii) la implicación en la estabilidad de las regiones vecinas más inestables, (iii) la intensificación de las políticas de desarme, (iv) trabajar desde el prisma de la seguridad humana y de la búsqueda de la paz, (v) la aproximación a todos los retos de seguridad con un enfoque integral de todo el sector de la seguridad y (vi), en consonancia con ello, el refuerzo de la cooperación con el sector privado.

### **b/ Reino Unido de la Gran Bretaña**

Uno de los sistemas políticos que más y mejor ha trabajado el diseño y aprobación de ESN es el Reino Unido. Se trata de una auténtica política de Estado en el que creen y se implican todas las fuerzas políticas. De hecho, los documentos de 2008, 2010 y 2015 responden a un gobierno laborista, a otro liberal-conservador y a uno conservador, respectivamente y, a pesar de esto, resume en todas ellas un aroma de continuidad, de pacto de Estado.

La ESN británica de 2008 planteó un objetivo que en realidad es el objetivo de cualquier estrategia que se precie de

anticipar y gestionar una diversa gama de amenazas y riesgos a la seguridad para proteger al Reino Unido y sus intereses, permitiendo a sus ciudadanos continuar con su vida diaria libremente y con confianza en un mundo más seguro, estable, justo y próspero.

Para ello establece unos principios guía – inspiradores de toda la estrategia-, entre los que cabe destacar la consideración de esterilidad de la distinción política entre exterior/interior y del

poder entre 'hard'/'soft', y la necesidad de actuar normalmente en coalición.

Concretados los principios, establece (Tabla 2) los riesgos y amenazas y los generadores de inestabilidad (drivers); en adición concreta, en cada caso, las respuestas con qué superar la hostilidad o inestabilidad. La ESN de 2008 entiende que la separación entre ellos –riesgos, amenazas y generadores de inestabilidad- es un tanto ingenua y se hace necesaria una respuesta integral. No se puede tratar como aislado lo que está interconectado.

El cambio de gobierno provocó una nueva ESN en 2010 que mantuvo una respetuosa continuidad con la precedente; signo inequívoco de tratarse de una cuestión de Estado discutida, antes y también ahora, por las fuerzas políticas del gobierno y de la oposición. Presenta una peculiaridad que no da la sensación de haber permeado en la

literatura, pero que puede ser muy relevante. Esta no es otra que la distinción entre *amenaza* –que será la que presenta una articulación genérica, difusa- y el *riesgo* –que, de forma contraria, es mucho más específico en su concreción-. Bajo esta conceptualización se enuncian seis amenazas; tres internas: la posibilidad de un IRA residual, un desastre natural y la entonces incipiente crisis económica; y tres externas: la proliferación nuclear en Oriente Medio, el crimen organizado y el cibercrimen. En cuanto a riesgos, articula quince que los jerarquiza por paquetes de cinco en tres niveles de gravedad.<sup>4</sup>

Un nuevo cambio gubernamental, el paso de los años y el subsiguiente desfase, implica la aprobación de una nueva ESN en 2015. En ella se concretan tres objetivos principales: (i) proteger al pueblo, (ii) proteger su influencia global y (iii) promover su prosperidad. Si bien se arranca de

Tabla 2

Amenazas, riesgos y generadores de inestabilidad en la ESN 2008 de Gran Bretaña

<b>Amenazas y riesgos</b>	<b>Generadores de inestabilidad</b>
Terrorismo	Retos del orden internacional
Armas destrucción masiva	Cambio climático
Crimen organizado transnacional	Competición por energía
Estados Fallidos	Pobreza y desigualdad
Emergencias civiles	Vulnerabilidades globales: demográficas, económicas y tecnológicas...
Amenazas de terceros Estados	

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la Estrategia de Seguridad Nacional del Reino Unido de la Gran Bretaña de 2008

4 "Nivel I: 1. Terrorismo internacional que afecte al país o sus intereses, incluyendo un ataque químico, biológico, radiológico o nuclear (NBQR) por terroristas; y el creciente nivel de terrorismo en Irlanda del Norte. 2. Ataques hostiles al ciberespacio por otros estados y el cibercrimen de gran escala. 3. Accidentes naturales o importantes que requieran una respuesta nacional como inundaciones que afecten a tres o más regiones del país o una pandemia de gripe. 4. Una crisis militar internacional entre estados, afectando al país y sus aliados, así como a actores estatales y no estatales. Nivel II: 5. Ataques a territorios nacionales o en el exterior por otro estado o representante utilizando armas químicas, biológicas, radiológicas o nucleares. 6. Riesgo de inestabilidad importante, insurgencia o guerra civil en el exterior que cree un entorno que los terroristas puedan explotar para amenazar al país. 7. Un aumento significativo del nivel del crimen organizado. 8. Alteración severa de la información recibida, transmitida o recopilada por satélites, posiblemente como resultado de un ataque deliberado por otro estado. Nivel III: 9. Un ataque militar convencional a gran escala por otro estado (sin usar armas NBQR) produciendo víctimas mortales y daños a las infraestructuras. 10. Aumento significativo del nivel de los terroristas, delincuentes organizados, inmigrantes ilegales y mercancías ilícitas que intenten cruzar la frontera. 11. Alteración del suministro de petróleo o gas, o inestabilidad en los precios como resultado de una guerra, accidente, agitación política importante o manipulación deliberada del suministro por los proveedores. 12. Escape importante de material radioactivo de una instalación nuclear civil que afecte a una o más regiones. 13. Un ataque convencional por un estado a un miembro de la UE o la OTAN. 14. Un ataque a territorio exterior como resultado de una disputa soberana o un conflicto regional más amplio. 15. Alteración a corto y medio plazo de los suministros internacionales de recursos (alimentos, minerales)." (Instituto Español de Estudios Estratégicos [IEEE], 2010, p.p 6-7).



una concepción del Reino Unido como fuerte, global y con capacidad de influencia en el mundo, aparece por primera vez el concepto de resiliencia; después se asumirá el de vulnerabilidad.

El texto desarrolla la articulación de un Consejo de Seguridad Nacional y, a semejanza de la ESN de 2010, fija quince riesgos jerarquizados en tres niveles; pero todo ello lo condensa, desde el principio en cuatro retos para la subsiguiente década:

- i. Incremento de la amenaza terrorista extremista.
- ii. Resurgir de las amenazas de Estados (conflictos entre ellos, comportamiento Rusia, guerras civiles, etc.).
- iii. Impacto de la tecnología, especialmente ciberamenazas.
- iv. Erosión de las reglas del orden internacional y dificultad para generar consensos ante amenazas globales.

### **c/ Alemania**

En 2006 Alemania publicó un libro Blanco sobre su política de seguridad y el futuro de sus fuerzas armadas que, básicamente, ponía fin a su eterno debate respecto de si sus tropas podían o no salir del país como herramienta de política exterior, en alianza con otros países. El libro se tituló seguridad; sin embargo, trataba de Defensa (Arteaga, 2006). En 2008, en cambio, el grupo parlamentario de la CDU lanzó una propuesta que, esta vez sí, abordaba una ESN para Alemania. En ella, merece destacar que se planteaba la necesidad de articular una gestión integral de la seguridad, sobre todo para los casos de desastre natural y crisis internacionales; de igual manera, para los retos de seguridad, se propugnaba la, cada vez más necesaria, colaboración con la comunidad científica y empresarial. En concreto, los retos y objetivos estratégicos propuestos eran: la lucha contra terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, asegurar aprovisionamiento energético y de materias primas, afrontar el cambio climático y prevenir, contener y resolver conflictos.

En 2016, el gobierno federal alemán ha vuelto a publicar un nuevo libro blanco sobre la política de seguridad y el futuro del ejército; pero en este caso, sí que se afronta la seguridad y no sólo la

defensa. El libro blanco piensa permanentemente en la colaboración con sus socios y aliados de OTAN y UE y fija como sus principales retos en materia de seguridad los siguientes:

- i. Terrorismo Transnacional.
- ii. Retos en el ciberespacio y en el Big-Data.
- iii. Conflictos Interestatales.
- iv. Estados frágiles y gobiernos pobres.
- v. Armas de destrucción masiva.
- vi. Riesgos en los sistemas de información, comunicación, líneas de suministro y transporte comerciales, así como al suministro seguro de materias primas.
- vii. Flujos migratorios descontrolados e irregulares.
- viii. Epidemias y pandemias.

### **d/ España**

Cuando el mandato del presidente Rodríguez Zapatero llegaba a su fin en 2011, su gobierno aprobó la 'Estrategia española de Seguridad'. Antes de que pasaran dos años, el gobierno del presidente Rajoy Brey aprobó la 'Estrategia de Seguridad Nacional'. ¿Qué distingue una ESN de la otra? Prácticamente nada. ¿Se podría decir, como en el caso británico, que se trata de una puesta al día de una política de Estado? Eso es lo que afirma la estrategia de 2013; pero en realidad los cambios entre una y otra son casi imperceptibles. De hecho, la de 2013 lo que hace, principalmente, es reducir el volumen de texto e introducir ilustraciones. Ambas coinciden en la enumeración de los riesgos y amenazas: (i) conflictos armados, (ii) terrorismo, (iii) crimen organizado, (iv) inseguridad económica y financiera, (v) vulnerabilidad energética, (vi) proliferación de armas de destrucción masiva, (vii) ciberamenazas, (viii) flujos migratorios no controlados y (ix) emergencias y catástrofes. La ESN de 2011 precisa que todas estas amenazas pueden, además generar inseguridad en el espacio de las 'infraestructuras, suministros y servicios críticos', algo que la ESN de 2013 convierte en un riesgo, denominándolo 'vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales' y añadiendo otro ámbito más de inseguridad y peso estratégico, 'vulnerabilidad

del espacio marítimo’.

Las dos diferencias son que la ESN de 2011 introduce todo un apartado de ‘potenciadores del riesgo’ –al estilo de la estrategia británica de 2008–, algo que la de 2013 elimina, y la articulación del modelo institucional de gestión de las amenazas y provisión de la seguridad. Así, para el gobierno de Rodríguez Zapatero, no son riesgos o amenazas; pero incrementan considerablemente la posibilidad de que se genere algún tipo de hostilidad: (i) las disfunciones de la globalización, (ii) los desequilibrios demográficos, (iii) la pobreza y la desigualdad, (iv) el cambio climático, (v) los peligros tecnológicos y (vi) las ideologías radicales y no democráticas.

Respecto del modelo institucional, la coincidencia es que en ambos textos se apuesta por una gestión integrada ante las amenazas. De un lado, en 2011 se menciona y se crea el Consejo Español de Seguridad, pero no se avanza más. Por el contrario, en 2013 se habla de un Consejo de Seguridad Nacional que está integrado dentro de un Sistema de Seguridad Nacional del que la estrategia concreta sus principios de funcionamiento y su estructura. En definitiva, si hay alguna diferencia entre las dos estrategias es ésta.

### 3. Tendencias comunes en las Estrategias de Seguridad Nacional del siglo XXI

Un ejercicio mínimo de comparación entre los diferentes riesgos y amenazas que hemos visto que apunta cada ESN (Tabla 3) nos muestra dos tipos de amenazas: las que podríamos denominar permanentes y las de nuevo cuño. Dado que el análisis sólo abarca ESN aprobadas durante el siglo XXI, nos podemos permitir la licencia de hablar de amenazas de siglo y amenazas de la última década; criterio este que habrá que seguir observando para ver si consolida y existen, por tanto, amenazas de largo trecho –estructurales– y amenazas de contexto –coyunturales–.

Son tres las amenazas a las que podemos conferir, a la vista de esta comparativa, carácter estructural:

- i. El terrorismo
- ii. El crimen transnacional organizado y
- iii. Las armas de destrucción masiva

En este grupo podría integrarse el cambio

climático; pero entiendo que, pese a que en muchas estrategias se le integra como un riesgo, en realidad se trata de un potenciador de la inestabilidad. Potenciador que algunas ESN concretan como ‘catástrofes naturales’, que vendría a ser una de las derivadas que está incrementando como fruto del efecto invernadero.

Entre las amenazas que se afianzan en la última década está el ciberterrorismo y los flujos migratorios incontrolados. Igualmente, comienzan a reaparecer los conflictos entre Estados. Esta última se trata de una amenaza que estuvo muy presente a finales del siglo pasado por el conflicto de los Balcanes y que perdió relevancia a principios del presente siglo; sin embargo, la pretensión de ISIS de crear un Estado islámico y las guerras de expansión que ello ha generado ha hecho rebrotar la amenaza.

### Conclusiones

Existe una tendencia, por fortuna cada vez menos acusada, de identificar seguridad con defensa, y lo que aún es peor, con fuerza militar y armamento. Esto provoca sinsentidos como considerar que la política militar de un Estado es su política de seguridad. En cambio, la simple lectura de las diferentes estrategias deja clarísimo que el concepto de Seguridad Nacional es mucho más amplio que, por ejemplo, los de Defensa Nacional o de Seguridad Interior.

Las Estrategias no sólo contemplan los riesgos o amenazas o, si se acepta la distinción británica, las amenazas y los riesgos, sino que también se han de tener en cuenta para su configuración los potenciadores del riesgo (*drivers*) y los sucesos imprevisibles, pero altamente dañinos (*wild cards*).

La seguridad tradicionalmente ha sido reactiva y, en modo alguno se entiende que deba dejar de trabajarse con esa perspectiva; pero junto con ella es imprescindible activar con toda la densidad posible estrategias preventivas que minimicen los impactos de daños seguros y que, al mismo tiempo, permitan acortar al máximo los tiempos de la resiliencia, la capacidad de reponerse del daño sufrido y volver a la normalidad previa. Igualmente, las ESN trabajan por encontrar los *drivers* y actuar sobre ellos proactivamente como vía por la cual conseguir no solo atemperar la amenaza, sino hacerla desaparecer por completo. La seguridad, creo que ha quedado claro, es un



Tabla 3  
Tipos de amenazas en las Estrategias de Seguridad

Tipos de amenazas	UE	ONU	Holanda	UE	Alemania	Reino Unido	Reino Unido	OTAN	España	Holanda	España	Reino Unido	UE	Alemania
	2003	2004	2007	2008	2008	2008	2010	2010	2011	2013	2013	2015	2016	2016
Cambio climático		X	X	X	X	X	X	X				X		X
Pandemias		X	X			X	X					X		X
Conflictos entre Estados	X	X					X		X	X	X			X
Armas destrucción masiva	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X		X
Crimen organizado transnacional	X	X		X		X	X		X		X	X	X	X
Conflictos internos		X												
Terrorismo	X	X		X	X	X	X	X	X		X		X	X
Ciberataques				X			X	X	X		X	X	X	X
Estados fallidos	X					X								X
Seguridad energética			X	X	X				X		X			X
Vulnerabilidad fronteras			X										X	
Híbridas													X	
Amenazas de terceros no bélicas						X					X		X	
Flujos migratorios descontrolados					X				X		X			X
Catástrofes						X	X		X		X	X		

**Fuente:** Elaboración propia a partir de las diferentes estrategias de seguridad

concepto poliédrico y ello no la dota únicamente de riqueza en su contenido, sino que lamentablemente le confiere una enorme complejidad que dificulta su logro, puesto que los diferentes ámbitos y sectores de seguridad están interconectados. Por ello, resultan normalmente insatisfactorias las acciones individualizadas en pro de la seguridad, y ya está bastante asumida la necesidad de coordinación intersectorial como vía de éxito. No obstante, las últimas ESN nos están mostrando un paso más allá y, sin negar la autonomía de gestión de cada uno de los ámbitos, comienza a establecer gestiones integradas de todos ellos que permiten multiplicar los efectos perseguidos en el combate contra las amenazas y en la defensa de los intereses que se quieren proteger.

Por último, conviene tener muy presente que las ESN no son una panacea, no son ese bálsamo de Fierabrás que todo lo cura, del que nos habló el Quijote. Las ESN no detallan qué hacer en cada caso y ante cada materialización de un riesgo. Todo lo que hacen, que no es poco, es fijar marcos para que las seguridades sectoriales desarrollen sus planes específicos. De igual forma que una Constitución concreta los principios rectores que inspiran luego toda la legislación, las Estrategias de Seguridad Nacionales concretan las guías que han de servir al desarrollo en cascada de todas las seguridades sectoriales.

## Referencias

- Arteaga, F. (2006). La seguridad alemana y las fuerzas armadas en el Libro Blanco de 2006. Madrid: Fundación Elcano, ARI 96/2006.
- Arteaga, F. (2010). La Estrategia de Seguridad Nacional del Reino Unido y la Revisión Estratégica de Seguridad y Defensa de 2010. Madrid: Fundación Elcano, ARI 96/2006.
- CDU. (2008). A Security Strategy for Germany. Resolution of the CDU/CSU Parliamentary Group. Berlin.
- Consejo Europeo. (2003). A Secure Europe in a better World. European Security Strategy
- Consejo Europeo. (2008). A Secure Europe in a better World. European Security Strategy.
- Consejo Europeo. (2016). Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea
- Cuesta Civis, L. (enero, 2011). Europa en el nuevo concepto estratégico, Conferencias SEGENPOL. CESEDEN.
- Edwards, C. (2008). España en el siglo XXI: Argumentos a favor de una Estrategia de Seguridad nacional, Real Instituto Elcano, ARI nº 22. Recuperado de: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ARI91-2008](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ARI91-2008).
- Enseñat y Berea, A. (2012). "A qué responden las Estrategias de Seguridad Nacional" Documento de Opinión 31/2012, IIEE. Recuperado de: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2012/DIEEO31-2012EstrategiasSegNac\\_A.Ensenat.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEO31-2012EstrategiasSegNac_A.Ensenat.pdf).
- Federal Government of Germany. (2016). White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr.
- Federal Ministry of Defence of Germany. (2006). White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr.
- Fukuyama, F. (1992). El fin de la historia y el último hombre. Barcelona, Planeta
- Gobierno de España. (2011). Estrategia española de seguridad. Una responsabilidad de todos.
- Gobierno de España. (2013). Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido.
- Instituto Español de Estudios Estratégicos. (2010). La Estrategia nacional de Seguridad Británica. Una nación poderosa en una era de incertidumbre. Documento Análisis del IIEE 18/2010.
- Instituto Español de Estudios Estratégicos. (2011). "Análisis comparativo de la Estrategia española de seguridad. Una responsabilidad de todos". Documento Análisis del IIEE 17/2011.
- Laboire Iglesias, M. (2013). La estrategia de seguridad nacional. Documento Análisis 34/2013. IIEE.
- Naciones Unidas. (2004). Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. A/59/565.
- Netherlands Ministry of Foreign Affairs. (2013). International Security Strategy. A Secure Netherlands in a Secure World.
- Prime Minister. (2015). National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review. A Secure and Prosperous United Kingdom.