

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD

FERNANDO MARTÍN CUBEL*

“Strengthening national security is a task for the national government. But a safe and secure living in the Netherlands requires everybody’s involvement: from government in all various forms and levels, but also from the private sector and civil society. Many threats can furthermore only be countered in cooperation with our international partners” (NSNL-2007)

PRÓLOGO

Representa para la acción española en el mundo, así como para el desarrollo de una más profunda perspectiva, análisis y capacidad de acción en el ámbito de la seguridad, que nuestro país haya creado su primer documento estratégico, denominado Estrategia Española de Seguridad, EES-2011 (a partir de ahora todas las estrategias que aquí utilizo las denominaré por sus siglas). En un entorno global, donde hay una mayor complejidad respecto a actores no solo estatales sino también no-estatales, al impacto de las nuevas interacciones generadas en el ámbito económico, político, cultural, el decisivo factor de las tecnologías de información-comunicación -la plena capacidad e inmediatez en la difusión de la información- así como el conjunto de oportunidades que pueden generarse y, obviamente, el novedoso escenario de riesgos, amenazas y desafíos emergentes en un nuevo entorno global

El estado –parte sustancial en las relaciones internacionales versus globales- debe proceder a una primera o nueva proyección estratégica, según sea el caso, que suponga una renovada comprensión de la realidad respecto a cuestiones como: Impacto de las Organizaciones Criminales Globales, la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, todo lo

* Master Relaciones Internacionales.

relativo a la Seguridad Energética, modificación de los entornos estratégicos, etc. Y, junto a todo ello, un desarrollo más amplio, flexible e integrador del concepto de seguridad que permita el establecimiento de las bases esenciales de su propia estrategia, con la expresa voluntad de proyección estratégica: valores, intereses, capacidades, su sentido como país y estado.

En consecuencia, la EES-2011 no sólo debe representar nuestra carta de presentación en la comunidad de sujetos estatales y no-estatales, sino también es el pilar central de la proyección estratégica, que permite poner en valor otros aspectos que van más allá del simple hecho de la Defensa, como generadores de seguridad, y que siguiendo el enfoque que se plantea en la ENSYD de Chile debe convertirse la misma en “una Política de Políticas” (ENSYD-2012, 3).

Como bien sabemos en la creación de una estrategia de seguridad nacional, sobresalen elementos básicos como son: el concepto de seguridad, los aspectos tangibles e intangibles a proteger, las diferentes líneas de acción política que sean generadoras, así como el aprovechamiento de las oportunidades estratégicas, y como no, el espectro de riesgos, amenazas y desafíos que deben identificarse y hacer frente, vinculándose a los mismos la respuesta estratégica, tanto a través de las correspondientes líneas de actuación y en su caso a la creación de la correspondiente arquitectura institucional.

Sobre la base de este documento EES-2011, y siguiendo el enunciado del Panel de trabajo, quiero realizar una aproximación y análisis comparativo con otras estrategias de seguridad nacionales que pueden resultar de interés, y que permita situar nuestra propia estrategia española en una cierta perspectiva.

¿Cuáles son los ejemplos?, bien, en primer lugar el caso británico que a través de su National Security Strategy of the United Kingdom 2009 “Security for the Next Generation”¹, NSS-2009 es la máxima proyección de una estrategia de gran potencia y de país globalizado, consecuentemente, existe un grado de complejidad tanto en su definición

¹ The Parliamentary Bookshop. (2009)
<http://www.officialdocuments.gov.uk/document/cm75/7590/7590.pdf>.
(Consultado marzo 2013)

de la idea de seguridad, en los riesgos y amenazas, y en el tipo de respuestas estratégicas aportadas. Frente a ello, estaría un caso muy diferente como es el chileno, ejemplo de país emergente, quien ha hecho pública en 2012 su primera estrategia, Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa², ENSYD 2012, donde el binomio Seguridad-Desarrollo es absolutamente vital en la proyección estratégica chilena, unido a la importancia que genera sus capacidades emergentes y oportunidades en el diseño dicha estrategia. Por otra parte, nos encontramos con el ejemplo australiano, en su Strategy for Australia's National Security "STRONG AND SECURE"³, SANS-2012 cuyo modelo estratégico resulta de gran interés por varias razones, entre ellas por estar Australia en la zona de "explosión en cuanto al desarrollo económico, estratégico de la cuenca Asia-Pacífico", como consecuencia del conjunto de amenazas, riesgos pero también de las oportunidades que con ello se generan; en el caso de Australia no sucede como a Chile, no es el modelo de un país emergente, muy al contrario está dentro de la escala de países plenamente desarrollados, y por tanto su estrategia es una toma de conciencia de dicho país ante los profundos cambios que vienen produciéndose en el escenario internacional versus global, centrado esencialmente en Asia-Pacífico

Como bien se observará en las diferentes estrategias de seguridad, las estructuras de las mismas no varían en gran medida se basan en un sumario ejecutivo, en el establecimiento del conjunto de medidas que las mismas adoptan para hacer frente a los riesgos y amenazas. Sin embargo, creo más útil plantearnos cuestiones que desde otros ángulos nos permitan realizar el análisis comparativo: ¿Quiénes somos, a través de la misma? ¿Cómo organizamos y gestionamos nuestra estrategia nacional?, o en su caso, factores tan decisivos como son la comprensión del mundo en cambio, qué aspectos deben de tenerse en cuenta tanto en la esfera de los riesgos como de las oportunidades generadas que pueden afectar muy directamente a la seguridad y defensa del país; nuestra capacidad de adaptación desde la reflexión del concepto de seguridad hasta su

² Gobierno de Chile. (2012)
<http://www.aainteligencia.cl/wp-content/uploads/2012/08/ENSYD-version-definitiva1.pdf>. (Consultado marzo de 2013)

³ Gobierno de Australia.
http://www.dpmc.gov.au/national_security/docs/national_security_strategy.pdf. (consultado marzo de 2013)

aplicación. Son por tanto un conjunto de cuestiones, así como otras que intentaré ir analizando en este trabajo.

1. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD

Cabe preguntarse qué sentido tiene la creación de una estrategia de seguridad, y cuánto de necesidad para el estado, su sociedad tiene contar con ella. A qué es debido que las diferentes políticas de seguridad y defensa -de carácter clásico- de un país, resulten hoy día superadas por el contexto. En la totalidad de las estrategias analizadas es subrayable la necesidad de justificar la existencia de las mismas desde la esencial premisa fundamentada en los profundos cambios que viene sufriendo el contexto internacional versus global, así como la idea expresada en las mismas de una evidente modificación en las interacciones de la sociedad global. En el ejemplo español se expresa en su Capítulo I, “Una Estrategia Necesaria”, donde se indica: “En este nuevo mundo multipolar en transición debemos estar preparados para lo imprevisible. Los retos de seguridad son cada vez más complejos y dinámicos, en una época de paradigmas cambiantes...” (EES, 2011, 15). Por otra parte en su Resumen Ejecutivo, la estrategia española incide en las siguientes ideas que refuerzan la importancia del contexto: Complejidad de la Seguridad, concepto de interconectividad, y como no, la idea que afecta a la mayoría de las estrategias como es la dificultad en establecer un límite conciso entre la seguridad interior y la seguridad externa (EES-2011, 9). Comparativamente, en el ejemplo chileno- ENSYD-2012- plantea una variante de gran importancia para los intereses de seguridad chilenos, que sin perder de vista lo expresado en la EES-2011 respecto las dificultades en dibujar los límites entre seguridad interna y externa, concibe la importancia de su plena inserción internacional como un objetivo básico, algo que tanto España, como Australia y Gran Bretaña han logrado, dentro del período 2012-24 (ENSYD,2012,7): en la medida que aumenta la inserción internacional del país y su desarrollo, se amplían sus compromisos y queda más expuesto a riesgos y amenazas, así como a nuevas oportunidades, lo que demanda mayores niveles de seguridad. En el caso australiano la SANS-2012, su modelo de análisis del contexto no difiere en gran medida de lo expresado por la española tanto en su Resumen Ejecutivo como en el Capítulo I, pero sí del papel que debe y

puede desarrollar en lo que ellos denominan el siglo de Asia⁴: “our approach to national security must make the most of the transformative economic and strategic changes occurring in Asia...” (SANS, 2012, vii).

Por otro lado, uno de las cuestiones destacables es quién diseña, gestiona las estrategias de seguridad, y de la importancia del mismo. Existe un reconocimiento implícito en todas ellas del papel esencial de los gobiernos⁵, en quienes se identifica y garantiza la responsabilidad de la seguridad y de su proyección estratégica. A todo ello se vincula el término de la complejidad en la comprensión y gestión de la seguridad siendo los gobiernos quienes cuentan con la dirección y capacidad de gestión institucional, así como de servicios que puedan verse afectados por los riesgos y amenazas. No debemos olvidar que esta nueva contextualización en los entornos de la seguridad, crea la necesidad de una visión más enriquecedora, integral, transversal, generando la posibilidad de participar -superadora de los “límites” gubernamentales de actuación en defensa y seguridad-, a través del entramado institucional y de la propia sociedad, no olvidemos que en la EES-2011, se reconoce de la existencia del Foro Social, en el Capítulo 5; en algunos ejemplos como es el ENSYD-2012 chileno se diseñan dos ámbitos de actuación como son el Grupo de Trabajo de Seguridad Público-Privado y la creación de

⁴ La estrategia SANS-2012, hace referencia a un documento anterior básico para entender su estrategia como es the Australia in the Asian Century White Paper (2012), resulta de sumo interés proceder a su lectura para comprender la visión australiana y los aspectos que de la misma se derivan. También hacer mención al documento The 2008 National Security Statement, en el que se procede a la articulación de la agenda de seguridad nacional.

⁵ Queda establecido el papel de los gobiernos en la toma de decisión y elaboración de las estrategias de seguridad, en el caso de la EES-2012 se expresa la responsabilidad del Gobierno en la responsabilidad de la seguridad y en la capacidad de liderazgo y coordinación (EES, 2012, 15); en el caso británico dentro de su Executive Summary se expresa “Providing security for the nation, safeguarding our citizens and our way of life, remains the most important responsibility of government” (NSS, 2009, 5); en la ENSYD-2012, se señala en su Introducción lo siguiente: “..., el actual gobierno estimó necesario elaborar una Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa (ENSYD), que oriente y coordine comprensivamente la acción de distintos organismos e instituciones nacionales para enfrentar los desafíos de seguridad”. (ENSYD, 2012, 7). En el caso de la SANS-2012 se afirma: “Our national security settings are critical to this endeavour. Indeed, there is no higher responsibility for a government than the security of the nation” (SANS, 2012, 9).

una Comisión de Participación Ciudadana , en capítulo relativo a la Parte III denominada Respuesta Nacional, mientras que la NSS-2009 hace mención al National Security Forum (NSS, 2009, 44), si bien en su conjunto las diferentes variantes no alcanzan a tener capacidad ejecutiva.

En las estrategias nacionales de seguridad, y teniendo muy presente la importancia entre el contexto, los entornos, las nuevas interacciones en la sociedad internacional versus global, quedan establecidos periodos de carencia así como de renovación del contenido de los propios documentos estratégicos. Todo ello, en el marco de un proceso de transformación de la realidad, en la manera y forma de entender y aprovechar las nuevas oportunidades, así como, la capacidad de ampliación de los conocimientos sobre los nuevos riesgos y amenazas. En la EES-2012 el horizonte útil se establece en los diez años frente al caso chileno que son doce, y el australiano que no pasa de los cinco años, las posibilidades de revisión en estos tres ejemplos quedan establecidos por muy diferentes motivos lo que permite a dichas estrategias un alto grado de flexibilidad y de adaptación, en el ejemplo británico la NSS 2009 su filosofía de actuación se establece de manera continuada, dicha revisión, readaptación son permanentes y en algunos casos establece objetivos de cerca de los veinte años, pero siempre sin descuidar la vigilante capacidad de análisis⁶.

Por último, señalar que dentro de este primer punto dedicado a la contextualización, en las estrategias dos aspectos que creo que deben ser tenidos en cuenta, y que responden a sendas cuestiones: ¿Qué modelo de relaciones se observa y son predominantes?, y una segunda interrogación: ¿Qué modelo de poder resulta acorde en las estrategias? Bien, como respuesta a la primera interrogación, dentro de la EES-2011 existe una apuesta decisiva por las relaciones e interacciones multilaterales,

⁶ En la EES-2011, se hace referencia a dicha cuestión: “El horizonte útil de la Estrategia es de una década. Para adaptarse a la naturaleza de un mundo en transformación, se revisará al menos cada cinco años y siempre que las circunstancias lo aconsejen” (EES, 2012, 18); la ENSYD-2012 señala: “En función de la necesaria adaptabilidad de las políticas frente a sus resultados y, en particular a los nuevos y cambiantes escenarios de seguridad, esta ENSYD-2012 será sometida a revisión cada cuatro años, o como mínimo una vez en cada período de gobierno, teniendo siempre una proyección de futuro de a lo menos doce años” (ENSYD, 2012, 8).

MULTILATERALISMO (EES, 2011, 22) como marco de relaciones que dan respuesta no sólo al hecho de la modificación del contexto internacional versus global, tal y como he señalado con anterioridad, sino a la vez, el modelo de acción multilateral por parte de cada país caso español, británico, australiano o chileno permita generar una mayor profundidad en las relaciones con otros actores sean estatales o no-estatales, el desarrollo de la Red-Compleja de seguridad que ayude a hacer frente, y a su vez gestione las diferentes situaciones de inseguridad y oportunidad, así como un proceso de reforzamiento de la proyección estratégica en la puesta en valor de los elementos tangibles e intangibles establecidos en la estrategia. Aunque ello se vincule con la MULTIPOLARIDAD, en el caso español existen dos resultados finales de una aceptación del MULTILATERALISMO: la puesta en juego de dichos valores e intereses dan lugar a un perfeccionamiento y mejora de los mismos, y este tipo de relaciones provocan una mejor protección de los mismos.

En su conjunto hay una apuesta por la comprensión y gestión multipolar como modelo que permite un mejor desarrollo de las capacidades estratégicas de cada uno de los países. En la EES-2012 se define a España como “una potencia media” (EES, 2011, 21), dentro de un contexto prioritariamente europeo, donde la acción multipolar en todo un conjunto de ámbito tiene un sentido estricto y válido; en la ENSYD-2012 se aplica el término de multipolaridad al contexto de un país emergente, de su valor para su progresiva inserción internacional; también en la SANS-2012 dicha concepción de multipolaridad está en muchas ocasiones puesta en valor como un modelo de relaciones que permite al país una mejor inserción y capacidad de aprovechar las oportunidades en el escenario de Asia-Pacífico, mientras que en el caso británico su NSS-2009 el valor de la multipolaridad, el sentido de las relaciones de naturaleza multipolar están en relación directa con una “potencia globalizada”, como podrá observarse existe una verdadera graduación y aplicación diversa de la Multipolaridad a cada una de las estrategias nacionales de seguridad.

Para una mejor comprensión de esta cuestión relativa a la Contextualización de las Estrategias de Seguridad Nacional, aporto este diagrama de las respectivas estrategias que pueda resultar útil, sobre la base de sus Concepciones Básicas

CONCEPTOS BÁSICOS

NSS-2009	<ul style="list-style-type: none"> <i>Our assessment</i> <i>Our vision for security of UK citizens</i> <i>A set of guiding principles</i> <i>Understanding and tackling the drivers of threats</i>
EES-2012	<ul style="list-style-type: none"> <i>Enfoque integral de la seguridad</i> <i>Coordinación en cooperación y colaboración</i> <i>Anticipación y Prevención de las amenazas y riesgos</i> <i>Capacidad de Resistencia y Recuperación</i> <i>Interdependencia responsable</i> <i>Eficiencia en el uso de los recursos</i>
SANS-2012	<ul style="list-style-type: none"> <i>Ensure a safe and resilient population</i> <i>To protect and strengthen our sovereignty</i> <i>To secure our assets, infrastructure and institutions</i> <i>To promote a favorable international environment</i>
ENSYD-2012	<ul style="list-style-type: none"> <i>Protección de las personas como eje</i> <i>La correlación entre Seguridad y Desarrollo</i> <i>Complementariedad entre Seguridad y Defensa</i> <i>La Cooperación internacional como imperativo</i> <i>Seguridad como Política Pública</i>

2. RIESGOS, AMENAZAS Y DESAFÍOS

Uno de los aspectos esenciales en las diferentes estrategias de seguridad nacional lo representa el complejo de aspectos que hacen mención a los riesgos, amenazas y desafíos que los respectivos gobiernos consideran probables, posibles, inmediatos y que son tenidos en cuenta en sus respectivas estrategias. En este punto, existe una “masa crítica” de conocimiento sobre los mismos, que permite, y todo ello dentro de la línea de estudio y reflexión establecida en las estrategias aquí analizadas,

establecer desde el principio un concepto de seguridad flexible, complejo, abierto y dinámico, y por tanto un marco de conocimiento que provoque un mejor acercamiento a las cuestiones de inseguridad generadas en la sociedad global.

Por tanto, cobra un papel esencial no sólo en la EES-2011 como en el resto de las estrategias nacionales, el entorno, la variación y redefinición de aquellos aspectos de inseguridad que pueden y afectan a los países, dejando nítidamente clara la dificultad para establecer una sencilla línea de separación entre la esfera doméstica y el escenario externo. Dicho contexto es determinante en todas las estrategias, comenzando por la española, y aunque vuelva a insistir en lo mismo, la redefinición del concepto de seguridad con plena capacidad de gestión y análisis de los factores determinantes de la seguridad global: aspectos de la globalización, impacto tecnológico, cuestión del cambio climático, cuestión de las creencias e ideologías, entre otros; y aquellos otros desafíos que afectan muy directamente a la seguridad del país y en los que los gobiernos hacen hincapié como es el caso: terrorismo, grupos criminales organizados, catástrofes naturales, seguridad energética, etc.

Cabe subrayar, que nuestra EES-2011 -dejando al margen en este caso el ejemplo de la ENSYD-2012, la SANS-2012 y la NSS 2009, demuestran un acertado análisis estratégico tanto de los desafíos como de las amenazas y de sus riesgos en un proceso de perfecta síntesis junto al adecuado planteamiento de las respuestas o soluciones estratégicas. La EES-2011 define desde el inicio aquellos aspectos que denomina “Potenciadores de Riesgos”, en el Capítulo III (EES-2011, 32-39) y cuyo interés reside en el impacto que causan sobre amenazas y riesgos directos, o la capacidad de ser generadores de situaciones de inseguridad, destacan entre ellos: Globalización, Demografía, Pobreza y Desigualdad, Cambio Climático, Peligros Tecnológicos e Ideologías radicales y no democráticas. Respecto al caso australiano en la SANS 2012 los factores de carácter global que puedan resultar motivo de inseguridad son: Seguridad en los recursos y escasez, Cambio Climático, Cambios Demográficos, Presión Urbanística, Resurgimiento de grupos políticos violentos, Cuestión relativa a las interacciones OnLine, Corrupción (SANS, 2012, 31). Junto a ellos, la estrategia australiana señala los factores potenciadores de inseguridad dentro de cuatro variables: Cuestión de la incertidumbre económica, el factor de los actores no-estatales, la cuestión del reordenamiento del poder, y la fragilidad en las

zonas de alto riesgo (SANS-2012, 27-31). Otro de los aspectos es el grado de madurez alcanzado, como antes he señalado en el caso británico, y quiero subrayarlo ya que considero que es importante el “mecanismo de análisis desarrollado; un ejemplo es el estudio sobre Cambio Climático (NSS-2009, 52-54), si nos fijamos atentamente plantea un estudio de la cuestión, tanto a nivel doméstico como externo, publicitan la actividad del gobierno y, finalmente, conciben las futuras líneas de actuación británicas, creo que esta impronta de reflexión puede ser un buen ejemplo para otras estrategias caso de la española⁷.

3. RIESGOS, AMENAZAS Y DESAFÍOS CERCANOS



Cuadro extraído del documento de la EES-2011(EES, 2011, 33)

⁷ El gobierno británico reconoce el impacto del Cambio Climático a nivel doméstico y externo, con un efecto multiplicador sobre diferentes realidades que se ven afectadas caso: migraciones climáticas, gestión del agua, escasez de recursos o su influencia sobre nuevas disputas estratégicas. Es un aspecto transversal. En la NSS-2009, el gobierno establece el nivel de impacto sobre la nación británica en cuestiones como las alertas por sequía, inundaciones, y lo referente a su influencia que supone a todos los niveles, en lo que hace referencia a las infraestructuras, a la salud pública, a la misma actividad agrícola, etc. Posteriormente desarrolla dicha estrategia dos líneas de análisis, por una parte la relativa a la actividad hasta ahora realizada en cuestiones como: El desarrollo del Programa del Cambio Climático, el desarrollo de acciones a partir del Climate Change Act 2008, o la actividad de apoyo a otros países a través del Pilot Programme for Climate Resilience under the Climate Investment Fund. La segunda línea de trabajo nos plantea la actividad presente así como aquellos objetivos estratégicos que en este campo va a desarrollar el gobierno británico, de los que podemos destacar: La preparación del nuevo acuerdo internacional del Cambio Climático de Copenhage 2009, la publicación de la Estrategia para el Clima y la Energía. Como se puede observar creo que se debe tener una especial atención al mismo.

En el Capítulo IV “Amenazas, Riesgos y Respuestas” de la EES-2011 se realiza un detallado análisis de aquellos aspectos de inseguridad que más directamente impactan en nuestro país. Previamente la EES-2011 establece ámbitos definitorios entre amenaza que es entendida como “toda circunstancia o agente que ponga en peligro la seguridad o estabilidad de España” (EES, 2012, 41); así como del término riesgo, que es definido como “la contingencia o probabilidad de que una amenaza se materialice produciendo un daño” (EES, 2012, 41). Desde este punto de inicio, la estrategia española concibe la separación entre el escenario tradicional de defensa y seguridad de un país, en este caso España: el ámbito marítimo, terrestre, aéreo, y frente a ellos, y siguiendo lo antes señalado sobre las nuevas inseguridades y nuevos entornos que pueden ser generadores de amenaza, junto a la definición de un nuevo marco de seguridad, un nuevo escenario de trabajo a los que el gobierno español debe prestar una especial atención. Dichas líneas de trabajo articulados en el análisis del riesgo o de la amenaza, y de forma inmediata, la propia estrategia diseña las “líneas estratégicas de acción” pretendiendo generar un primera “arquitectura de seguridad”, dando a conocer las posibles acciones y soluciones aportadas. En la EES 2011, los riesgos y amenazas son los siguientes:

- Conflictos Armados.
- Terrorismo.
- Crimen Organizado.
- Inseguridad Económica-Financiera.
- Vulnerabilidad Energética.
- Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.
- Ciberamenazas.
- Flujos migratorios no controlados.
- Emergencias y Catástrofes.
- Infraestructuras, Suministros y Servicios Críticos.

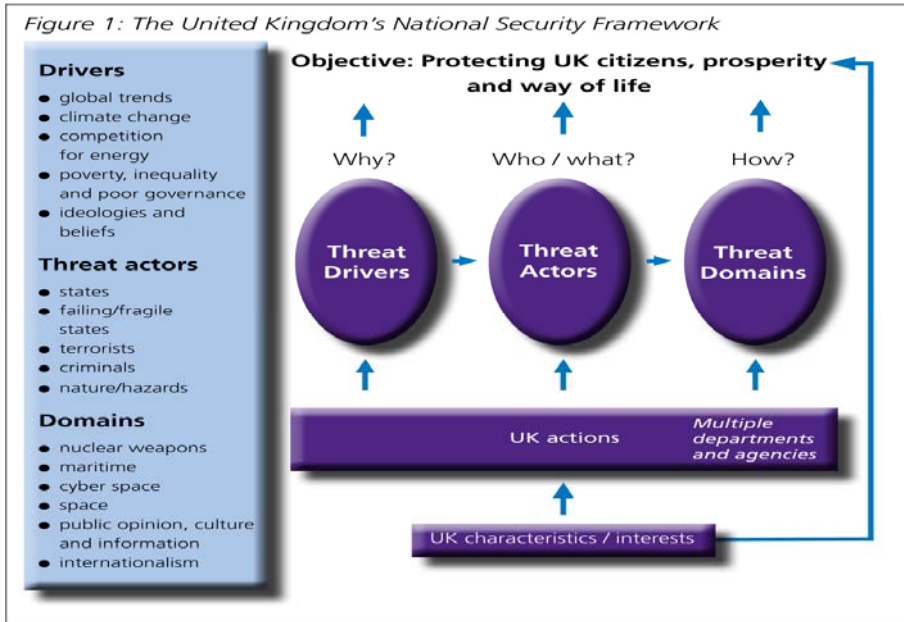
La NSS 2009, en la estructura de su documento estratégico procede al desarrollo de un hilo conductor diferenciado respecto al español. Existe en el ejemplo británico una relación temática y conceptual entre las diferentes amenazas y riesgos; si en primer lugar

señalamos las interacciones general que podrían “influir” a la potenciación de los riesgos y amenazas de la propia estrategia británica; la NSS 2009 da un nuevo paso y decide establecer los actores, los ámbitos de inseguridad, a los que debe hacer frente el gobierno británico dentro de un escenario globalizado y siendo Gran Bretaña una potencia global:

- Estados frágiles y fallidos.
- Terrorismo /Terroristas.
- Organizaciones Criminales.
- Efectos de los desastres naturales o acción de la naturaleza.
- Armas Nucleares (incluidas otras armas de destrucción masiva).
- Ámbito Marítimo.
- Ciberespacio.
- Opinión Pública, Cultura e Información.
- Internacionalismo.

La NSS-2009 configura su estrategia en el ámbito de las amenazas, riesgos, a través del simple cuestionamiento: Why?; Who/What, and How, que permite un relato descriptivo muy acertado a la propia visión británica de aquellos espacios de inseguridad que así quedan establecidos: Threat Drivers; Threat Actors; Threat Domains. No es un trabajo por bloques temáticos sino que más bien existe una perfecta interacción entre la comprensión de los diferentes ámbitos de inseguridad, su descripción y la inmediata aplicación de “soluciones de seguridad a los mismos”. Subrayaría del conjunto de aspectos que analiza la NSS 2009, aquel que hace referencia a la Información, Cultura y Opinión que resulta sumamente interesante y que incide en la idea de la complejidad, de su carácter transversal, y de la dificultad por gestionar la idea de seguridad así como del cuestionamiento que tiene para la propia proyección

estratégica cuando aquello que ponemos encima de la mesa, no son aspectos del núcleo más tradicional de la seguridad tradicional⁸.



Cuadro extraído del documento de NSS-2009 (NSS, 2009, 48).

Mientras en la SANS 2012, a la hora de plantear la complejidad de riesgos y amenazas, establece un límite temporal que es 1999, a partir

⁸ La estrategia británica incorpora como un elemento de su seguridad, cada vez con mayor peso, todo lo relativo a la Opinión Pública, la Cultura y la Opinión. La NSS-2009 establece en lo relativo a la seguridad nacional que la dimensión de la información es clave, en cuestiones como la actividad diplomática, el contrarrestar la información de las redes terroristas, el papel de la información en los focos en conflicto y de las intervenciones británicas en los mismos. Existe una nítida idea de que la extensión de las redes de información, así como del vertiginoso desarrollo de todo aquello que se relaciona con las TICs, son hoy determinantes, sobre todo con una especial atención a las denominadas “comunidades virtuales”. Otro ámbito de acción estratégica es el que se relaciona con los “valores”, donde se apuesta por la cooperación con otras nacionales y pueblos como forma de extender dichos valores y a su vez reforzar la propia seguridad nacional británica. La acción británica en el diálogo ante otras comunidades, y ante la acción informativa de las redes terroristas ha creado el Research Information Communication Unit (NSS, 2009, 105-106).

del que considera que se han producido un proceso de transformación, de tipo económico, social, político, estratégicos. El crecimiento y progreso asiático como nuevo escenario estratégico de primer orden, tiene un papel esencial, ya que es generador de nuevas interacciones, dentro del proceso de globalización, pero para el ejemplo australiano la pujanza asiática representa un elemento esencial de su estrategia, destacando:

- Espionaje y las interferencias extranjeras.
- Inestabilidad de los estados frágiles y no desarrollados.
- Cuestión relativa a la proliferación de Armas de Destrucción masiva.
- Crimen Organizado.
- Extremismos violentos y terrorismo.
- Conflictos de estados.
- Posible coerción de los intereses australianos.

En la SANS-2012 se añade a su estrategia junto a todo lo relativo a las amenazas y riesgos, un pequeño apartado dedicado a las oportunidades, algo que no tiene una gran difusión en la EES-2011, es decir la posibilidad por aprovechar las oportunidades que a través de las interacciones globales y asiáticas puedan generarse junto con la acción de la propia estrategia, y que por tanto no quede encasillada la misma a una acción de simple proyección frente a los aspectos de inseguridad sino que permita un aprovechamiento de la actividad generada en la política exterior australiana y de su seguridad nacional⁹.

⁹ La SANS-2012 establece que la acción de la política exterior así como de la propia seguridad nacional permiten el incremento de oportunidades que van más allá de los escenarios básicos de relaciones externas y seguridad. Por una parte, la conexión de la acción gubernamental con actividades de negocios, industriales y de la propia sociedad permite interacciones y nuevos escenarios de colaboración; siendo reseñable en sectores como el Ciberespacio en el que se ha producido una mutua relación entre el sector público y privado, lo que beneficia a la propia seguridad nacional, a la economía digital y a la propia sociedad australiana. La propia acción cooperativa con otras zonas del mundo, a través de las diferentes formas de expresión de la misma, a nivel legislativo, en países frágiles, ha permitido el desarrollo de oportunidades por las dos partes, y generar interacciones positivas (SANS, 2012, 11).

Respecto a la ENSYD 2012, creo que no es demás volver a señalar que estamos ante un país emergente, y que por tanto deben establecerse varios escenarios de inseguridad tal como son vulnerabilidad, y por otro lado la mención a riesgos y amenazas. Respecto al ámbito de los Riesgos y amenazas, destacan:

- Crisis a un ataque al territorio nacional.
- Terrorismo.
- Tráfico de armas de destrucción masiva.
- Narcotráfico.
- Catástrofes.
- Ciberataques.

La cuestión importante es lo que respecto a la vulnerabilidad, es en dicho ámbito donde debemos detenernos, ya que es el reflejo de las preocupaciones que un país emergente, que ha realizado en los últimos años un esfuerzo de reforzamiento institucional, de desarrollo y crecimiento económico, de mejora de sus estándares de vida, debe seguir estando vigilante ya que le supone una parte sustancial de su estrategia. Desde un principio el gobierno Chile supedita el desarrollo del país a la seguridad, son dos aspectos que van íntimamente unidos: vulnerabilidad energética, todo lo relativo a las desigualdades sociales, a aspectos de la desigual distribución de la población respecto a su territorio, así como todo aquello que haga mención a la propia integración territorial (ENSYD, 2012, 41-44).

4. RESPUESTAS ESTRATÉGICAS DE SEGURIDAD

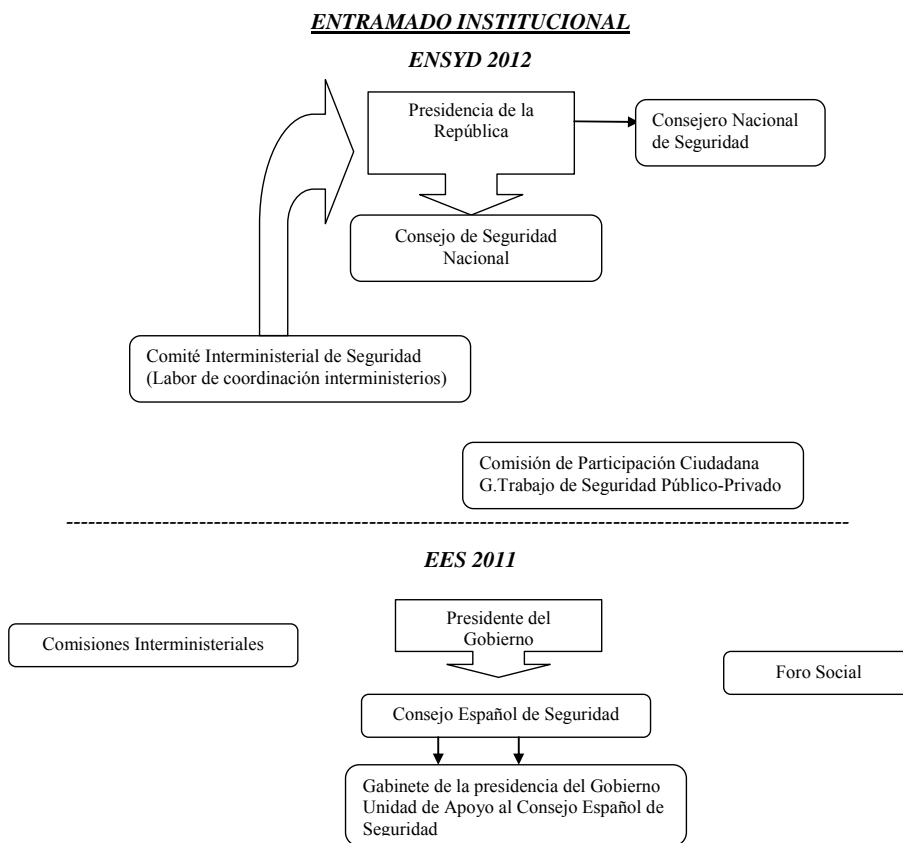
The strategy wants to offer the fullest possible protection against breach of national security, but cannot exclude the possibility of breach. After all, absolute security is an illusion, also in today`s world (NSNL-2007).

En la ENSYD 2012, en su Parte III “La Respuesta Nacional” procede a la definición de los diferentes tipos de respuesta que van a plantearse y desarrollar frente a los diferentes escenarios de inseguridad y vulnerabilidad que la misma ha establecido, diseña tres ámbitos diferenciados como son: Respuesta Integral, Respuesta Participativa y

Respuesta Cooperativa¹⁰. Es el establecimiento de un marco de seguridad que basándose en la complejidad de los desafíos, así como de la mejora y necesaria participación del entramado institucional, de la esfera pública y privada, y de su inserción internacional. Junto a todo ello, La estrategia chilena estructura todo un conjunto de tareas de carácter nacional en las que la cuestión de la vulnerabilidad tiene un papel básico. Sus finalidades son el pleno desarrollo chileno, como país emergente. De la misma manera que sucede en el caso español, la ENSYD 2012 crea y fija su atención en el entrado institucional.

¹⁰ La Respuesta Integral responde a la necesidad de hacer frente a los diferentes escenarios de seguridad y a sus correspondientes interacciones. Para ello, destaca la necesidad de una activa coordinación interministerial, así como del reforzamiento del Sistema de Inteligencia Nacional chileno, con una mayor capacidad de anticipación. También es subrayable la acción en la coordinación de los diferentes organismos estatales, así como la complementariedad en el uso de las capacidades y el desarrollo de los ciclos integrales para la respuesta a los problemas de seguridad. La Respuesta Participativa supone el desarrollo del principio de responsabilidad compartida entre el Estado y la Sociedad, la vinculación del sector público y privado así como de la participación ciudadana. La Respuesta Cooperativa tiene un marcado carácter externo, y es considerada una de las acciones fundamentales para la propia seguridad nacional chilena, el reforzamiento de cuestiones con el derecho internacional, las organizaciones internacionales y regionales están en una estrecha relación con la propia seguridad de Chile. (ENSYD, 2012, 45-46).

DESARROLLO Y ADAPTACIÓN DE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD A LA REALIDAD ACTUAL



De las dos estrategias, en el caso chileno se crea un Comité interministerial de Seguridad, y en el español el denominado Consejo Español de Seguridad, tanto en un caso como en el otro, dependen de sus respectivas presidencias, y en especial en el ejemplo chileno se ha establecido previamente un Consejo Nacional de Seguridad dentro del mandato constitucional; pero se pretende reforzar la importancia dada a la complejidad de la seguridad y consecuentemente a la proyección estratégica, con dicho Comité que alcanza y desarrolla su actividad a la par que nuestro Consejo Nacional de Seguridad. En estas dos estrategias, tanto la chilena como la española, y al igual que sucede en el caso australiano y en el británico se incluye la participación sin un carácter decisorio o ejecutivo de la sociedad civil a través de diferentes foros o grupos de participación, son los denominados: Grupo de trabajo de

Seguridad Pública y Privada y la Comisión de Participación Ciudadana en la ENSYD-2012, mientras que la EES-2011 establece el Foro Social¹¹, de marcado carácter consultivo en ambos casos. Por tanto, hay una honda preocupación por el reforzamiento del entramado institucional y de las correspondientes medidas a adoptar como respuesta de seguridad estratégica. La ENSYD 2012 lleva a cabo el reforzamiento del Sistema Nacional de Inteligencia así como de la posible adopción de estrategias de carácter subsidiarias¹², mientras que la EES 2011 construye un conjunto de medidas de carácter temático dentro del ámbito del ciberespacio, la inteligencia económica, la lucha contra el crimen organizado, y la especial atención a la formación de personal civil para su proyección estratégica¹³.

Respecto al caso de la SANS 2012, ¿cómo estructura sus respuestas estratégicas? El planteamiento se establece sobre la base de una aplicación directa en los entornos de inseguridad, no es tanto el proceder a la descripción y construcción institucional de la seguridad como a qué objetivos finales de seguridad australianos están en relación directa con el propio desarrollo del entorno, del contexto de actuación como país. Dicha estrategia de seguridad es desarrollada en el Capítulo 3 “Pillars of Australia’s National Security”, donde describe los pilares de seguridad básicos para su estrategia nacional: 1. Countering Terrorism, Espionage and Foreign Interference. 2. Deterring and Defeating Attacks on Australia’s Interests. 3. Preserving Australia’s border integrity. 4. Preventing, Detecting and Disrupting serious and organized crime. 5. Promoting a secure international environment conducive to advancing Australia’s interests. 6. Strengthening the resilience of Australia’s People, Assets, Infrastructure and Institutions. 7. The Australia-United States Alliance. 8. Understanding and being influential in the world, particularly the Asia-Pacific¹⁴.

¹¹ Grupo de trabajo de Seguridad Pública y Privada y la Comisión de Participación Ciudadana, (ENSYD, 2012, 50). Foro Social (EES, 2012, 84)

¹² Todo ello viene desarrollado en (ENSYD, 2012, 50-51)

¹³ En el Capítulo 5, “Un modelo institucional integrado” desarrolla dichas ámbitos temáticos (EES,2011,84-85)

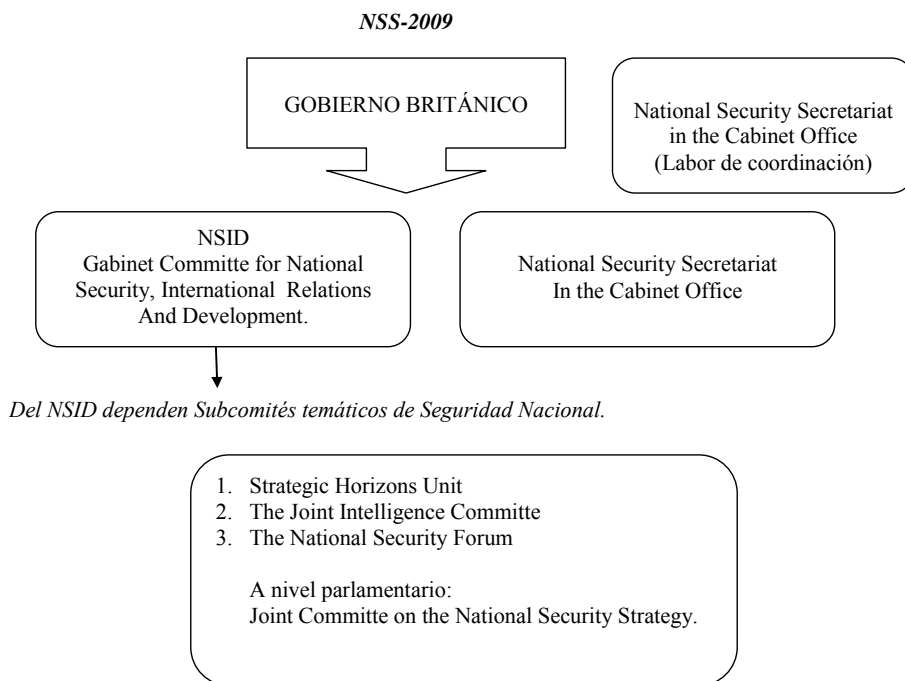
¹⁴ 1. Countering Terrorism, Espionage and Foreign Interference, en dicho pilar de seguridad Australia ha desarrollado su actividad en el marco de la prevención a través del Counter Terrorism Control Centre, así del desarrollo de la

A partir de estos pilares, la estrategia australiana genera dos líneas de actuación, por un lado establece el conjunto de posibles desafíos que pueden darse desde dichos pilares de seguridad, y por otra parte, sobre la base de los pilares de seguridad considera que deben coexistir unas prioridades básicas en las que el gobierno, las agencias gubernamentales

cooperación internacional con sus aliados frente a las redes terroristas; a su vez, destaca el desarrollo del “Countering Violent Extremism Strategy” 2011 (SANS, 2012, 16). 2. Deterring and Defeating Attacks on Australia’s Interests. En este ámbito de seguridad cabe destacar el reforzamiento de su alianza con EEUU, y el incremento de la red de relaciones estratégicas, así el despliegue de fuerzas armadas australianas en catorce operaciones a lo largo del planeta (SANS, 2012, 17). 3. Preserving Australia’s border integrity. Australia viene desarrollando la Next Generation Border Security Initiative, así como el desarrollo de las recomendaciones del Report of the Expert Panel in Asylum Seekers. Política australiana de cooperación regional a través del Bali Process in People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime. (SANS, 2012, 18). 4. Preventing, Detecting and Disrupting serious and Organised Crime. En este ámbito cabe destacar el desarrollo de la The National Criminal Intelligence Fusion Capability, así como el desarrollo de la actividad más directa a través del Commonwealth Organised Crime Strategic Framework. Apoyo legal, administrativo al desarrollo de la U.N. Convention Against Corruption. (SANS, 2012, 19). 5. Promoting a secure international environment conducive to advancing Australia’s interests. Australia viene desarrollando su actividad en el ámbito del G-20, también dentro de la Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons, y su papel como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 2013/14. A su vez, participa activamente en el annual Pacific Islands Forum. (SANS, 2012, 20). 6. Strengthening the resilience of Australia’s People, Assets, Infrastructure and Institutions. Australia ha desarrollado actividad de colaboración con estados y gobiernos a partir de la 2011 National Action Plan for Human Influenza Pandemia; Comparte información sobre la prioridad de riesgos con sectores industriales a través de la Trusted Information Sharing Network, The ASIO Business liaison Unit and the Business Government Advisory Group on National Security. (SANS,2012,21). 7. The Australia-United States Alliance. La actividad australiana se ha centrado en el reforzamiento de la cooperación en inteligencia, en la contribución a los esfuerzos en Afganistán, así como todo lo relativo a las preocupaciones que emergente con el escenario Ciber.(SANS, 2012, 22) 8. Understanding and being influential in the world, particularly the Asia-Pacific. En este pilar de seguridad australiano encontramos que se ha procedido a desarrollar la cooperación a través de los diferentes fórum multilaterales de carácter regional como ASEAN, EAS. Así como el desarrollo de una nueva reflexión estratégica respecto a países como China, India, Japón, Corea del Sur e Indonesia (SANS, 2012, 23).

deben de centrar su actividad en un período de tiempo de cinco años: 1. Enhance regional engagement. 2. Integrated cyber policy. 3 Effective partnerships.

Respecto a la NSS-2009, su configuración institucional tiene una apuesta decidida por la integración departamental y de agencias públicas, así como la implicación de la Sociedad Civil en las preocupaciones de seguridad, quisiera plasmar la estructura institucional tal y como he realizado en el caso español y chileno, y que son un reflejo de la profundidad y complejidad alcanzada en la evolución de Seguridad Nacional.



5.- CONCLUSIONES

La primera conclusión que debemos señalar, aunque resulte muy obvia, es que resulta altamente positivo que un país como España con estándares de desarrollado dentro de los más importantes, con unas instituciones públicas robustas, junto una enorme madurez política, construya y desarrolle su primer relato estratégico de forma completa,

compleja, novedosa, supone un salto cualitativo extraordinario al ser un referente –dicho documento- en la proyección y en su posicionamiento externo y global, así como interno, en ámbitos como la Defensa, la Seguridad externa e interior, en Cooperación Internacional en el reforzamiento de la marca y de la imagen española en foros y espacios en los que interactúe con actores estatales y no-estatales.

La EES-2011, al igual que sucede con el resto de las estrategias aquí estudiadas, viene sujeta a dos aspectos esenciales y fundamentales al propio discurso estratégico como son: Seguridad y Contexto. La reflexión de la idea de Seguridad junto a la experiencia que se genera en la actividad desarrollada por nuestro país, a través de nuestra participación a nivel institucional, en acciones de cooperación al desarrollo, en el despliegue y presencia militar, junto al factor de cambio que viene produciéndose desde la finalización de la Guerra Fría en el ámbito de las relaciones internacionales, son “motores” que provocan una constante renovación de las bases de nuestra estrategia así como una mejor adaptación de la misma a la realidad global.

Junto a esta conclusión, nuestra estrategia de seguridad ha establecido una sintonía con el resto de las estrategias, y por tanto, una decisiva apuesta por el desarrollo de la acción multilateral-MULTILATERALISMO- lo que supone una mejor efectividad en la defensa de nuestros intereses y valores. Pero a su vez, el reconocimiento por nuestra EES-2011 de la MULTIPOLARIDAD como principal modelo relacional de poder que permite al igual que al resto de los países una mejora en la acción estratégica. Estos dos aspectos son esenciales para el perfeccionamiento en las capacidades de seguridad frente a cuestiones que sin una adecuada acción, adaptación y respuesta a cuestiones como el Terrorismo, Cambio Climática, Ciberseguridad generarían mayor inseguridad.

Cada una de las estrategias de seguridad son el producto y el reflejo de los estados que a través de sus gobiernos -máximos gestores de sus respectivas estrategias de seguridad-, representan una determinada posición de poder: Gran Bretaña como potencia global; España como Potencia Media; Australia como Potencia Regional, mientras que Chile representa el ejemplo de país emergente.

El G-20 aparece con fuerza, como foro de estados que supera el marco de relaciones del G-8, en los que las interacciones de carácter multilateral, transversal que puedan generarse para hacer frente a los problemas de seguridad, resulta más acorde ante un contexto incontestable de nuevos actores estatales emergentes que empiezan a tener un decisivo papel así como recursos a nivel político, institucional, económico y financiero.

La EES-2011 debe ahondar en el reforzamiento de los lazos estratégicos con lo expresado por el Concepto Estratégico de la OTAN 2010, y así como de la OSCE; y en el ámbito europeo tanto de la Estrategia Europea de Seguridad 2003, así como de la Estrategia de Seguridad Interior Europea 2010 en cuestiones tan esenciales para las dos partes como: La delincuencia internacional y organizaciones criminales internacionales, la lucha contra el Terrorismo Internacional, la mejora de la seguridad en el Ciberespacio, el control de las Armas de Destrucción Masiva, entre otras.

La EES-2011 debería establecer en un primer estado la reflexión sobre la proyección informativa y publicitaria de la misma, ¿resulta interesante que nuestra sociedad tenga conocimiento de la misma y de la importancia de su existencia? ¿Es necesaria que la sociedad española haga suya dicha estrategia? El hecho en sí de un título como “Una responsabilidad de todos” genera una obligación de primer orden en que los diferentes sectores sociales, económicos, institucionales-políticos de este país deben saber y ser partícipes de su conocimiento, y del establecimiento de los vínculos que permita en este ámbito una profundización en ser partícipes de la misma, siendo por ello necesario una adecuada información y publicitación de la estrategia en los sectores que pueden verse afectados.

A la vez, nuestra Estrategia Nacional debe desarrollar nuevas subestrategias como son: la Subestrategia de Ciberseguridad, la Subestrategia de Seguridad Energética, la Subestrategia de Redes y Servicios Sensibles y Críticos, la Subestrategia del Mundo Árabe, la Subestrategia de Asia-Pacífico, y la Subestrategia de América Latina.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL DE HOLANDA 2007,
<http://merln.ndu.edu/whitepapers/Netherlands-2007-2008.pdf>

ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL DE AUSTRALIA 2008,
http://www.dpmc.gov.au/national_security/docs/national_security_strategy.pdf

ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE CHILE 2012,
<http://www.aainteligencia.cl/wp-content/uploads/2012/08/ENSYD-version-definitiva1.pdf>

ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD 2011,
<http://www.lamoncloa.gob.es/nr/rdonlyres/d0d9a8eb-17d0-45a5-adff-46a8af4c2931/0/estrategiaespanoladeseguridad.pdf>

ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD DE GRAN BRETAÑA 2009,
<http://www.official-documents.gov.uk/document/cm75/7590/7590.pdf>