

España en el siglo XXI: argumentos a favor de una Estrategia de Seguridad Nacional

Charlie Edwards *

Tema: Francia y el Reino Unido acaban de publicar sus estrategias de seguridad nacional y defensa en 2008. En cuanto a España, aumentan los argumentos a favor de una estrategia de seguridad nacional, ya que se enfrenta a los mismos retos complejos e indeterminados.¹

Resumen: A principios del siglo XXI, los gobiernos de todo el mundo han luchado por mantenerse a la altura del crecimiento y la complejidad de los retos a los que se enfrentan. El Gobierno español no es una excepción y se encuentra expuesto a los cambios en un sistema global que a menudo repercute de una manera imprevisible en la sociedad española. Para garantizar la adopción por parte del Gobierno de un enfoque holístico con respecto a la seguridad nacional, es necesario desarrollar una estrategia. Tal estrategia estaría encaminada a: (1) articular una visión de la situación actual y futura en materia de seguridad; (2) transmitir los valores de España en el siglo XXI; (3) desarrollar una red de colaboración en el seno del Gobierno en materia de seguridad nacional e identificar los asuntos políticos en los que las distintas dependencias y organismos pueden resultar más eficaces a la hora de trabajar juntos; y (4) conceder prioridad a las políticas e iniciativas en materia de seguridad nacional y a la asignación de recursos.

Análisis: La premisa que reza que los inicios del siglo XXI se encuentran marcados por una creciente complejidad e incertidumbre a escala nacional, regional e internacional, se ha convertido en una especie de tópico. Es más, es una enigmática paradoja que, en el mundo posterior a la guerra fría, la seguridad nacional se haya convertido, en todo caso, en algo mucho más preocupante, a pesar de que el contexto mundial haya conocido un clima relativamente más pacífico y benigno que en décadas anteriores (G. Treverton, *Reshaping National Intelligence for an Age of Information*, CUP, 2003).

Este sentimiento de vulnerabilidad se ve perpetuado adicionalmente por la revolución de la información, que ha influido intensamente en las expectativas mundiales. Las noticias las 24 horas al día, los siete días a la semana, han reducido los horizontes temporales, y a los gobiernos les resulta cada vez más difícil pedir tiempo para tomar decisiones al tiempo que la televisión y los medios de comunicación *online* informan acerca de la última tragedia desencadenada, minuto a minuto. Se trata de un entorno en el que los Gobiernos europeos se encuentran cada día más interconectados, en el que los cambios que se verifican en cualquier punto del sistema tienen repercusiones imprevisibles y, a menudo, caóticas, en la sociedad. Ya no existe cercanía entre causa y efecto en el

* Investigador principal y jefe del Programa de Seguridad en el think-tank Demos en Londres

¹ Documento extraído de C. Edwards, *The Case for a National Security Strategy*, Demos, 2007.

tiempo y en el espacio (C. Edwards y S. Parker, *Futures Thinking And How to Do It*, Demos, 2006).

Hacia un enfoque interconectado de la seguridad

El estratega John Bryson sugiere que esta creciente interconexión se presenta quizá más patente en la confusión de tres distinciones históricamente importantes entre los marcos nacional e internacional, entre los distintos ámbitos políticos y entre los espacios público y privado.² Dicha confusión es más evidente cuando uno tiene en cuenta la multitud de corrientes y acontecimientos que afectan a la UE en nombre del terrorismo, la inmigración, las pandemias, la proliferación de armas de destrucción masiva (ADM), el impacto de la fragilidad de algunos Estados sobre la comunidad internacional y el incremento de la delincuencia grave y organizada.

El reto al que se enfrentan España, Francia y el Reino Unido reside en que dicha diversidad de corrientes se encuentra marcada por complejas interacciones que, más que separar, unen un torrente de sucesos en el presente y en el futuro. Puede que los gobiernos, por defecto, mantengan una actitud lineal, pero la vida ya no puede entenderse ni encararse en tales términos (L. Fuerth, 'Strategic Myopia: The Case for Forward Engagement', *The National Interest*, nº 83, primavera de 2006). Las amenazas y los peligros –dos términos diferentes que nos permiten distinguir entre los desastres naturales, como el huracán Katrina, y los riesgos de inspiración humana, como el terrorismo– no pueden encararse de un modo adecuado sólo por un único organismo estatal o incluso por un único gobierno nacional. A medida que aumenta la interconexión de las amenazas, como, por ejemplo, el terrorismo y la delincuencia organizada, la unión de la fuerza entre los diferentes Estados y con la UE se hace cada vez más necesaria.

Cada vez más, los gobiernos tendrán que tomar un “enfoque interconectado” con respecto a la seguridad nacional, perfilado y dirigido por una estrategia global. Con ello se acrecentará la interdependencia entre ministerios y organismos estatales, por lo que se requerirá un enfoque más holístico de la política en materia de seguridad. Las repercusiones serán más patentes a medida que las competencias de los ministerios se fundan, junto a las líneas tradicionales de responsabilidad, incrementándose así las oportunidades de colaboración entre funcionarios y ampliándose las perspectivas de innovación en el seno del Gobierno.

En el caso de España, los argumentos a favor de una estrategia de seguridad nacional están aumentando. En ausencia de un marco claro, resulta difícil conceder prioridad a la política de seguridad a nivel nacional, dados los plazos requeridos para equiparse de manera adecuada, de forma que puedan desarrollarse y evaluarse las distintas iniciativas, así como para que los ciudadanos españoles acepten una estrategia global.

Definición de “seguridad nacional”

Al desarrollo del concepto de seguridad nacional le acompaña un gran reto para las organizaciones en las que confiamos a la hora de gestionar la política de seguridad. Por consiguiente, debemos expandir la definición operativa de seguridad nacional desde su interés principal en la protección física hasta una definición exhaustiva que abarque las fuentes y las realidades del poder en el siglo XXI.

2 J.M. Bryson, *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, 3ª edición, Jossey-Bass, 2004.

El debate acerca de lo que es y lo que no es un problema de “seguridad nacional” viene siendo necesario desde hace tiempo. Resulta imperiosa la necesidad de definir el concepto de seguridad nacional, dado que las amenazas y los peligros se transforman a lo largo del tiempo, adquiriendo una mayor interconexión y, por consiguiente, presentando una mayor complejidad para su resolución por parte de un único Ministerio u organismo estatal. Tal y como han demostrado recientes acontecimientos, España se enfrenta a un amplio espectro de amenazas y peligros para su seguridad nacional. Entre otras cosas, el país se enfrenta a:

- *La delincuencia grave y organizada.* La delincuencia organizada forma, cada vez más, parte de una red globalizada. Se calcula que anualmente en España se venden 700 millones de paquetes de tabaco de contrabando y se blanquean 4.000 millones de dólares. Entre las principales zonas de actividad se encuentran las grandes ciudades y la costa mediterránea.
- *El terrorismo.* Aquí se incluye el terrorismo de Estado, los extremismos internos, los extremismos religiosos y los movimientos separatistas violentos.
- *La proliferación de armas de destrucción masiva.* La amenaza no procede únicamente de países que suponen una preocupación, sino también de actores no estatales (por ejemplo, terroristas y redes de delincuencia).³
- *Los Estados frágiles.* El creciente número de Estados fallidos es uno de los hechos recientes más alarmantes en materia de seguridad. Dichos Estados contribuyen a la creación de inestabilidad y pueden constituir el refugio de terroristas y de grupos de delincuencia organizada que explotan estructuras de gobierno débiles y corruptas con el fin de continuar con sus perversas actividades.⁴
- *Los desastres naturales.* España ha estado expuesta a desastres naturales, como terremotos y huracanes, así como a incendios forestales y graves olas de calor.
- *Las pandemias.* Ejemplos como el de la epidemia de la neumonía asiática o SARS o el de la Gripe Aviar (H5N1) demuestran el modo en que los acelerados patrones de tránsito internacional han incrementado el riesgo de pandemias y amenazas para la salud en perjuicio de la seguridad de los ciudadanos españoles.
- Entre otros riesgos clave encontramos *la seguridad energética*, en concreto, la dependencia de África del Norte, y la más amplia *infraestructura crítica europea*, asunto cada vez más frágil.

Adaptación al nuevo entorno en materia de seguridad

El desarrollo de una estrategia de seguridad nacional para España aportaría al Gobierno una perspectiva anticipatoria de los riesgos. Si el Gobierno va a prepararse para futuras incertidumbres, la reflexión estratégica, además de ser imperativa, constituye un proceso crucial a la hora de permitir que los gobernantes cuestionen hipótesis organizativas acerca de la dirección de la política. Por ejemplo, muchos de los que han pasado a la historia como “fracasos de los servicios de inteligencia” proceden de hipótesis a menudo derivadas de una imagen especular –la práctica de preguntarnos qué haríamos si nos pusiéramos en la piel de otro–. Si la primera labor consiste en acertar las preguntas, la segunda reside en tener claro cuándo se está ante una hipótesis y cuándo ante una variable crítica. Existen diferentes métodos que permiten que las organizaciones intenten predecir el futuro, entre los que se encuentran las previsiones y la planificación de escenarios.

3 *Countering International Terrorism: the United Kingdom's Strategy*, Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Commonwealth, julio de 2006.

4 *Securing an Open Society: Canada's National Security Policy*, Consejo Privado de la Corona, 2004.

Las técnicas como la planificación de escenarios, por ejemplo, son útiles porque permiten a las organizaciones desarrollar estrategias que funcionarán en todos los futuros imaginables –la pregunta clave a la que responden no es “¿cómo será el futuro?”, sino “¿cómo podemos prepararnos para todos los futuros probables?”–. Una vez definidos, los escenarios sirven para dos fines principales. El primero de ellos es de carácter protector: anticipar y conocer el riesgo. El segundo es emprendedor: descubrir opciones estratégicas que antes uno mismo ignoraba. (P. Wack, ‘Scenarios: Shooting the Rapids’, *Harvard Business Review*, noviembre de 1985).

Una buena planificación de escenarios permite asimismo airear en público y en privado otra serie de perspectivas, algo que resulta crucial dada la creciente confusión de los retos en materia de seguridad del siglo XXI, momento en el que “no se podrán reunir la amplitud y profundidad de los conocimientos construidos por los servicios de inteligencia, los analistas y los ciudadanos a lo largo de los años tan sólo acerca del asunto de la Unión Soviética”.⁵ El fracaso a la hora de tener en cuenta diferentes perspectivas puede llevar a la “reflexión en grupo”. La importancia de no quedar atrapado por nuestras propias hipótesis y reflexiones recibe un mayor énfasis en boca de Geoffrey Vickers, cuando dice: “Una trampa es trampa sólo para las criaturas que no pueden resolver el problema que ésta plantea. Las trampas humanas son peligrosas sólo en la medida de las limitaciones que tiene el ser humano a la hora de ver, valorar y actuar... Nosotros los atrapados tendemos a tomar nuestro propio estado mental como algo dado –hecho que constituye en parte el motivo por el que nos encontramos atrapados–” (G. Vickers, *Freedom in a Rocking Boat*, Penguin, 1972).

Las personas y organizaciones también estamos muy mal preparadas para aprender las lecciones que nos brindan los acontecimientos casuales o imprevisibles. Es manifiesta la posibilidad que tenemos de aprender lecciones tácticas de sucesos como los atentados del 11-M en los trenes de cercanías de Madrid, para así prepararnos para sucesos similares en el futuro. No obstante, esto no debería ocurrir a costa de ignorar otros posibles escenarios; el objetivo estratégico debería consistir en prepararnos mejor para sucesos imprevisibles en general. Tal y como indica Nassim Taleb: “Nuestra trayectoria a la hora de prever [sucesos imprevistos, como los atentados del 11-S] es deprimente; pero por una especie de mecanismo denominado *distorsión retrospectiva*, pensamos que los entendemos. Tenemos la mala costumbre de encontrar “leyes” en la historia (adecuando historias a sucesos y detectando patrones falsos); somos conductores que miran hacia atrás en el espejo retrovisor, convencidos de estar mirando hacia delante” (N. Taleb, *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*, Random House, 2007; hay una edición española: *El cisne negro: el impacto de lo altamente improbable*, Paidós, Barcelona, 2008).

Por último, algunas de las principales amenazas a la supervivencia organizativa a menudo no residen en sucesos caracterizados por el factor sorpresa, sino en presiones y corrientes de lenta configuración. Al igual que los sistemas gubernamentales británico y francés, la capacidad del Gobierno español para prever y responder ante las crecientes amenazas y peligros se encuentra a menudo limitada por un sistema arcaico y compartimentado. La capacidad de planificar a largo plazo se convertirá en la mayor de las prioridades a medida que las políticas nacional e internacional, así como los ámbitos políticos, se vayan fundiendo, creando “problemas perversos”.

⁵ Informe de un Comité de Consejeros Privados de la Corona (*Privy Councillors*), *Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction, The Butler Report*, TSO, Londres, 14/VII/2004.

La aparición de “problemas perversos”

Existen cada vez más publicaciones sobre la ausencia en los gobiernos de todo el mundo de un enfoque estratégico con respecto a los “problemas perversos”. Los “problemas perversos”, al igual que la seguridad nacional, constituyen “problemas que no tienen límites en lo que respecta al alcance, al tiempo y a los recursos, y sobre los que no recae un claro consenso en lo que se refiere a la solución que se les debería dar, sin hablar del modo en que debería alcanzarse esta última” (J. Chapman, *System Failure: Why Governments Must Learn to Think Differently*, Demos, 2004). La seguridad nacional descansa sobre una multitud de departamentos, organismos y, cada vez más, organizaciones de voluntariado y del sector privado, en una creciente red de colaboración y coordinación. Bryson sugiere que, en este contexto, las organizaciones deben adoptar cuatro enfoques:

- (1) Las organizaciones deben pensar, actuar y aprender de un modo estratégico, como nunca antes lo habían hecho.
- (2) Deben traducir sus reflexiones en estrategias eficaces para hacer frente a sus circunstancias modificadas.
- (3) Deben desarrollar los fundamentos necesarios en los que basar el trabajo preliminar encaminado a adoptar e implantar sus estrategias.
- (4) Y deben crear coaliciones suficientemente amplias y suficientemente sólidas para adoptar estrategias adecuadas y salvaguardar a estas últimas durante su implantación.

Argumentos a favor de una estrategia de seguridad nacional

Hasta principios de los años 80, la planificación estratégica de los gobiernos se ocupaba especialmente de la estrategia militar y de la práctica del arte de gobernar a gran escala, según palabras de Bryson. Y aunque no hay lugar para discutir la transformación del término *estrategia* al cruzar la línea divisoria entre el terreno militar y el terreno civil, debemos tener presente la sugerencia de Michael Howard, el historiador militar británico, consistente en que la definición del término *estrategia* debe ser objeto de una renovación constante.⁶ En lo que concierne a la seguridad nacional, el papel de la estrategia es importante en diferentes aspectos.

En primer lugar, resulta fundamental expresar una visión del entorno en el que opera España, tanto en lo que respecta a las personas y organizaciones pertenecientes al Gobierno, como en lo que se refiere a los ciudadanos en general. A menudo, existen conflictos entre las políticas y misiones ejercidas por los distintos ministerios del Estado, lo que desemboca en una coordinación precaria, la imposibilidad de cumplir las metas y los objetivos, y una sensación de confusión en el Gobierno.

En segundo lugar, una estrategia de seguridad nacional ofrecería la posibilidad de realizar un estudio político de los riesgos a los que otorgar prioridad y asignar fondos y recursos directos. Por consiguiente, el desarrollo de un marco de alcance global a nivel estatal fomentaría la creación de una mayor sinergia entre los ministerios y organismos pertinentes, hecho que posibilitaría el planteamiento de un enfoque más estratégico en materia de seguridad nacional, al tiempo que garantizaría la capacidad del Gobierno español para prever futuros retos y amenazas.

⁶ M Howard, “The Dimensions of Strategy”, en L Freedman (Ed.), *War*, Oxford University Press, serie Oxford Readers, 1994.

A efectos de llevar a cabo las premisas anteriores, una estrategia así debería asimismo:

- Definir el cometido de la seguridad nacional y los intereses españoles en materia de seguridad.
- Evaluar el entorno en materia de seguridad, tanto a nivel nacional como a nivel internacional.
- Identificar los factores de riesgo presentes nacional e internacionalmente.
- Delinear las metas y los objetivos que contribuirían a salvaguardar y reafirmar la seguridad nacional y los diferentes intereses de España.
- Identificar las líneas de actuación y los recursos disponibles para garantizar la seguridad nacional.

Un tercer motivo por el que adoptar una estrategia de este tipo residiría en instaurar algún tipo de integración y coherencia con las estrategias de las organizaciones internacionales, como la UE (Estrategia Europea de Seguridad), la ONU, la OTAN y la OSCE.

La publicación de un texto consensuado también implicaría una tendencia global por parte de los gobiernos nacionales a divulgar sus propias estrategias de seguridad nacional. Por ejemplo, los Gobiernos británico, francés y holandés han publicado sus estrategias de seguridad nacional en los últimos tres años. En su declaración ante la Cámara de los Comunes, el primer ministro británico Gordon Brown indicó que en estos momentos debía darse una respuesta absolutamente actualizada y más coordinada y que “hoy en día, ningún país está lejos según el sentido tradicional de la palabra, dado que las consecuencias de la inestabilidad regional y el terrorismo –y también, por tanto, del cambio climático, la pobreza, los movimientos migratorios masivos e incluso de la delincuencia organizada– se propagan rápidamente por todo el mundo”.⁷

En Francia, François Heisbourg ha apuntado recientemente que el Gobierno francés debe “adaptarse a la globalización, con su potencial para los trastornos sistémicos, ya sean éstos consecuencia de amenazas reales –como los atentados del 11 de septiembre de 2001– o de desastres no intencionados cuyos efectos difusivos alcanzan rápidamente todos los rincones del mundo. Al mismo tiempo, la globalización se está *desoccidentalizando*, impulsada cada vez más por el auge de Asia, lo que limita la capacidad del mundo atlántico para redactar las normas. Las viejas crisis de Oriente Medio están convergiendo, agravadas por la proliferación de armas nucleares”.⁸

Un enfoque coherente

Los riesgos vinculados a la carencia por parte del Gobierno de un enfoque holístico de la seguridad nacional quedaron recientemente identificados por el grupo directivo de la estrategia de seguridad nacional de los Países Bajos. De ellos, muchos pueden aplicarse directamente al sistema de gobierno británico, como por ejemplo:

- *La carencia de un marco adecuado.* La política de seguridad nacional actual también está fragmentada y compartimentada, lo que impide el desarrollo de una política proactiva apropiada.
- *La incapacidad para reconocer los primeros signos de alerta temprana.* Las amenazas o peligros pueden tener orígenes inesperados –esto no significa que estos

⁷ Gordon Brown, discurso sobre la estrategia de seguridad nacional, publicado el 19/III/2008

⁸ F. Heisbourg, “Knowledge Holds the Key to French Defence”, *Financial Times*, 18/VI/2008.

últimos se puedan prever en todo caso, pero debería ampliarse la capacidad de distinguir y reconocer dichos signos—.

- *El deficiente análisis e identificación de riesgos* —aunque este punto se está convirtiendo en el puntal de la planificación de la seguridad preventiva y de recuperación del Gobierno británico—.
- *Insuficientes posibilidades de establecer prioridades.*
- *El liderazgo.* Las estructuras se encuentran bastante bien organizadas para establecer un enfoque adecuado con respecto a incidentes de pequeña y gran escala en la fase de respuesta. El enfoque británico actual, por ejemplo, pretende convocar reuniones entre altos funcionarios y ministros en el Comité de Contingencias Civiles, coloquialmente conocido con el nombre de COBRA (del inglés *Cabinet Office Briefing Rooms*). Los asistentes a las mismas varían según el asunto afrontado y en ellas se discute una gran variedad de cuestiones. Se concibe como un patrón del grado de eficacia que puede mostrar la coordinación gubernamental en una crisis, especialmente en la definición de objetivos estratégicos, posibilidades de actuación y valoración de los riesgos, así como de la asignación de tareas a efectos de garantizar el cumplimiento de tales objetivos.

Conclusión: No puede haber un mayor cometido del Gobierno que el destinado a la protección y seguridad de sus ciudadanos. Pero gestionar la seguridad nacional sin una estrategia equivale a dirigir una orquesta sin partitura: la clave para obtener una respuesta descoordinada y desafinada. Una estrategia de seguridad nacional no es la panacea para un gobierno concertado, y además dicha estrategia tiene sus propias limitaciones: en ningún caso hará una estrategia que la seguridad nacional sea inexpugnable ante las amenazas. Ni tampoco erradicará todos los riesgos. Sin embargo, sí podrá facilitar una transparente comunicación en el Gobierno con respecto a su capacidad e incapacidad para salvaguardar la seguridad nacional.⁹

El Gobierno español debe considerar la elaboración de una estrategia de seguridad nacional como una inversión de futuro; como una respuesta a las incertidumbres y complejidades del contexto actual y futuro en materia de seguridad, y como un recurso para delinear e influir en el programa de Gobierno. La creación de una estrategia de seguridad nacional constituye un paso fundamental hacia la organización de la respuesta del Gobierno ante los retos del siglo XXI. Los efectos de este proceso no pueden quedarse simplemente en un “Libro Blanco”, sino que deben asegurar una revolución en el modo en que el Gobierno brinda su protección a España. Así lo exigen los retos actuales y futuros.

Charlie Edwards

Investigador principal y jefe del Programa de Seguridad en el think-tank Demos en Londres

⁹ *Seguridad nacional: Estrategia y Programa de Trabajo 2007-2008*, Gobierno de Holanda, 2007.