

Hoja de ruta para una Estrategia de Seguridad Nacional española

*Félix Arteaga **

Tema: La elaboración de varias estrategias nacionales de seguridad en Europa ofrece algunas pautas para la elaboración de una Estrategia de Seguridad Nacional en España.

Resumen: Desde 2007, se han ido elaborando y haciéndose públicas las estrategias de seguridad nacional de los Países Bajos, Reino Unido, Alemania y la última en junio de 2008, la de Francia. Su aparición obedece a la necesidad de actualizar el modelo de seguridad que los Estados avanzados vienen prestando a sus sociedades y es novedosa porque los Gobiernos europeos nunca habían puesto por escrito su percepción de los problemas de seguridad. Algunos disponían de libros blancos de defensa o de seguridad interior pero hasta ahora no se habían decidido a emular la tradición estadounidense ni el precedente de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003.

En España, y durante 2008, han manifestado su intención de elaborarla el presidente del Gobierno, en su discurso de investidura, el ministro de Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, y la ministra de Defensa, Carme Chacón, en sus primeras comparecencias ante las comisiones parlamentarias correspondientes. En las vísperas de la elaboración de una estrategia de seguridad nacional en España, este ARI elabora una posible hoja de ruta a seguir a la luz de las experiencias europeas previas. En él se analizan las razones que justifican su elaboración, los conceptos de seguridad nacional que se definen, los órganos que se crean para hacerla posible y el procedimiento de elaboración a seguir con vistas a que el proceso español pueda aprovecharse de la experiencia ajena para transitar con paso resuelto hacia su primera estrategia de seguridad nacional.

Análisis: En los últimos dos años, algunos de nuestros aliados, como EEUU, los Países Bajos, Alemania, Reino Unido y Francia han elaborado estrategias de seguridad nacional (ESN) que les permitan reorganizar los instrumentos y procedimientos de los que disponen sus Gobiernos para afrontar los nuevos riesgos de seguridad que acechan a sus sociedades. Su elaboración ha venido impuesta por la necesidad de afrontar una reforma estructural de los conceptos, funciones y las organizaciones relacionadas con la seguridad tras intentar sin éxito adaptaciones parciales.

Hasta prácticamente la última década del último siglo, se mantuvo una diferenciación de las fuentes de riesgo: las internas, que afectaban a la seguridad individual de ciudadanos y propiedades individuales, y las externas, que amenazaban a la supervivencia del propio Estado. Esa dicotomía se traducía en una separación nítida entre las dimensiones exterior e interior de la seguridad. La globalización puso a prueba este reparto de funciones esponjando las fronteras, con lo que la delincuencia se aprovechó rápidamente

* Investigador principal de Seguridad y Defensa del Real Instituto Elcano

de las oportunidades que abría la libertad de movimientos de capitales, personas y mercancías, y multiplicando la interdependencia entre los Estados. La combinación de la internacionalización de la seguridad con la internalización de la defensa comenzó a borrar la separación entre la seguridad interior y la exterior, entre la política de defensa y la de interior, entre lo público y lo privado, creando una seguridad lineal, un *continuo* de seguridad, en el que se incorporaron nuevos problemas (“segurización”). Como resultado, la inseguridad se fue desplazando a un espacio nuevo e intermedio entre la defensa y la seguridad ciudadana donde comenzaron a alojarse riesgos de difícil respuesta como el crimen organizado, los tráficos ilícitos, la proliferación, las bandas urbanas, los conflictos étnicos, los deterioros medioambientales y el desmoronamiento de los Estados frágiles, entre otros.

Para hacer frente a estos nuevos riesgos se ensayaron ajustes parciales pero no han sido suficientes. Los responsables de Defensa comenzaron a aligerar sus conceptos complejos de defensa nacional y abrirse a los aspectos más diplomáticos de la cooperación internacional como el control de armamento, el desarme o la asistencia internacional, mientras que los aspectos militares se reconducían a las misiones internacionales de apoyo a la paz. Los responsables de Interior se abrieron a la cooperación internacional y crearon nuevos foros de seguridad donde socializar su interdependencia en materia policial, aduanera, policial y de inteligencia. También han combinado ocasionalmente sus capacidades recurriendo a las fuerzas armadas y a los servicios de inteligencia para apoyar a las fuerzas policiales en los grandes acontecimientos deportivos, la protección de las cumbres internacionales o el control de tráficos ilícitos, mientras que fuerzas policiales han salido al extranjero a prestar asistencia o estabilidad.

La respuesta a los cambios se ha encontrado con varios problemas estructurales. El primero es de conocimiento, porque se trata de fenómenos recientes de los que se sabe poco sobre sus causas, dinámica y efectos para hacerles frente y que, además, evolucionan de forma acelerada. El segundo es de complejidad, porque cada fenómeno presenta varias dimensiones de riesgo que frecuentemente interactúan entre sí. A estos riesgos multidimensionales como las pandemias, el tráfico de seres humanos o la proliferación nuclear resulta difícil hacerles frente desde una sola política o Ministerio. Tomando como ejemplo el terrorismo internacional, sus actividades puramente terroristas se combinan con otras delictivas como la proliferación, la inmigración ilegal, el narcotráfico, la delincuencia callejera y el blanqueo de dinero, por lo que se precisa un enfoque multidimensional de la respuesta para evitar la dispersión de esfuerzos. El tercero es de medios, porque la globalización ha ido recortando también la superioridad y eficacia de los instrumentos tradicionales de los Estados. Algunos instrumentos como, por ejemplo, el militar, ya no sirven para disuadir a posibles agresores como antes o no son suficientes para hacer frente a problemas como el terrorismo. Los Estados siguen disponiendo de instrumentos para responder a los nuevos riesgos pero deben utilizarlos de distinto modo y combinarlos de forma que sean efectivos frente a nuevos actores individuales, grupos criminales, bandas urbanas, grupos terroristas, movimientos insurgentes, señores o niños de la guerra, *rogue states* con capacidad y recursos y voluntad para desafiar impunemente el Estado de Derecho o el orden internacional que deben proteger los Gobiernos.

La constatación de que la seguridad de las sociedades avanzadas ha entrado en un tiempo nuevo, cualitativamente distinto del anterior y que precisa cambios estructurales, ha llevado a los Gobiernos más preocupados por la seguridad a plantearse una reestructuración de su papel en la nueva situación. Siguiendo la estela de EEUU y de la

UE, los Gobiernos europeos con mayor tradición estratégica se han lanzado a una reflexión sobre el tipo de seguridad que deben ofrecer y a ponerla por escrito para que todos los implicados conozcan el alcance del nuevo contrato social entre Estados y sociedades. En abril de 2007 apareció la estrategia de seguridad nacional holandesa: *Strategie nationale veiligheid*. En marzo de 2008 el Reino Unido publicó su primera estrategia de seguridad nacional: *The National Security Strategy of the United Kingdom: Security in an Interdependent World*. En mayo de 2008, el grupo parlamentario de la CDU/CSU presentó su propuesta *Sicherheitsstrategie für Deutschland* que no alcanzó el consenso necesario para convertirse en una estrategia de seguridad nacional, algo que sí logró en Francia con su *Défense et Sécurité National. Le Livre Blanc*.

La seguridad nacional: conceptos y estrategias

Las ESN describen la visión que cada Gobierno tiene de los riesgos y amenazas que acechan a su sociedad y la forma en la que piensan proporcionar seguridad al Estado y a sus ciudadanos. Las ESN contienen, al menos, un concepto de seguridad nacional, una valoración de los problemas de seguridad que la afectan, los instrumentos con los que se cuenta y las medidas que se deben adoptar. Cada estrategia de las aparecidas tiene sus matices particulares pero presentan unos conceptos y unos contenidos con rasgos comunes.

Primero, la seguridad nacional emerge como un concepto superior que desplaza a otros conceptos, como la defensa nacional o la seguridad interior, del centro de la atención gubernamental. El objeto de la seguridad nacional es la protección de los ciudadanos por el Estado frente a graves riesgos colectivos, se deriven éstos de acciones intencionadas (terrorismo internacional, crimen organizado, proliferación, conflictos internacionales, armas de destrucción masiva, agresiones de Estados...) o de emergencias de origen natural o humano (pandemias, infraestructuras críticas, crisis financieras, materias primas, migraciones, daños ecológicos...). La protección ya no incluye sólo el catálogo de manifestaciones posibles de los riesgos (*trends*), como ocurría hasta ahora, sino también de los fenómenos (*drivers*) que los provocan o agravan (globalización, cambio climático, competición por energía, pobreza, desigual o mala gobernanza, riesgos demográficos...) y los riesgos poco probables (*wild cards, black swans, unknown unknowns, sorpresas estratégicas...*) pero que pueden causar daños irreparables a las sociedades avanzadas. La seguridad nacional amplía ahora el espacio temporal de la actuación gubernamental porque no sólo debe responder a los riesgos cuando se manifiestan (reacción) sino que debe anticiparse a ellos y sus causas (prevención) y sobreponerse a sus efectos (recuperación).

Los conceptos europeos de seguridad nacional presentan rasgos comunes: comparten el carácter comprensivo (todas las dimensiones de riesgo) y la continuidad en la función (sin separación entre las dimensiones externa e interna), en el tiempo (ampliando la protección desde la reacción hacia la prevención, la anticipación y la recuperación) y en la gestión (pasando de la coordinación a la integración). También coinciden en el ámbito de protección: población, sociedad y territorio con algunas variaciones menores (en el caso francés la contribución a la seguridad internacional y los valores republicanos).

Las ESN parten de un análisis, más o menos exhaustivo, de los riesgos que afectan al concepto de seguridad adoptado a largo, medio y corto plazo. Los riesgos y los intereses afectados varían poco al tratarse de sociedades en estadios de seguridad similares. En los Países Bajos, los intereses vitales a proteger son la seguridad territorial (frente al riesgo de un ataque o su amenaza en territorio holandés como un atentado con medios de destrucción masiva), la seguridad económica (frente al riesgo de interrupción de los

flujos comerciales), la seguridad ecológica (desde un desastre medioambiental a la contaminación del agua), la seguridad física (ruptura de una presa o una epidemia) y la estabilidad política y social (por tensiones sociales). Los análisis evalúan los riesgos que, aislados o combinados, son capaces de afectar a lo que la estrategia finlandesa denomina “funciones vitales”. En la estrategia alemana, los riesgos a prevenir son el terrorismo, la proliferación, los conflictos en Estados frágiles, el suministro de materias primas y los efectos del cambio climático. La estrategia británica comparte los tres primeros puntos de la alemana, pero luego añade las emergencias civiles y los riesgos patrocinados por Estados hostiles. Francia señala al terrorismo, la proliferación, los ataques a los sistemas informáticos, el espionaje, los grandes tráfico criminales, epidemias y emergencias naturales. La tipología de riesgos se ve agravada por unos factores (*drivers*) que actúan sobre ellos (Francia señala, entre otros, la globalización, la violencia no estatal, los conflictos “congelados” y el declive de las potencias occidentales; el Reino Unido apunta a la pobreza, la desigualdad, el mal gobierno, las carencias del sistema internacional y la competición por la energía, entre otros) e, incluso, los casos poco probables pero más peligrosos (por ejemplo, el Gobierno británico considera que ya no se puede seguir contando con el tabú nuclear que restringía su uso por miedo a las contraindicaciones).

En función de la valoración, las ESN establecen las respuestas a adoptar: qué se necesita hacer y los instrumentos que se deben aplicar. Por ejemplo, y en relación con la lucha contra el crimen organizado transnacional como un riesgo, la estrategia británica de seguridad nacional describe lo que se está haciendo: la estrategia seguida contra el terrorismo (*Counter-Terrorism Strategy, Contest* desde 2006), las agencias creadas, una contra el crimen organizado y otra de fronteras (*Serious Organised Crime Agency* y *UK Border Agency*, respectivamente) y lo que se va a hacer en cooperación con terceros, entre agencias nacionales para respaldar la lucha. También pueden redistribuir las responsabilidades entre los ministerios y agencias. Como ejemplo, la estrategia francesa asigna al Ministerio del Interior, además de la seguridad interior que afecta a personas y bienes individuales, la seguridad (protección) civil, el resguardo del sector económico, la gestión de crisis en el territorio nacional en coordinación con las autoridades departamentales, el control de todas las fuerzas de seguridad incluida la Gendarmería, la creación de nuevos órganos de información, previsión y operativos para centralizar e integrar sus funciones. También apuntan qué ámbitos de acción se reservan los Estados y cuáles comparten bilateral o multilateralmente con otros Estados o con nuevos actores privados y subestatales.

Todas las ESN articulan la relación entre objetivos y medios. Las ESN no pueden bajar al detalle desagregado de los medios necesarios pero sí que ofrecen el marco genérico de recursos disponibles para llevar a cabo las estrategias. Mientras la estrategia francesa se ha elaborado con un techo presupuestario del 2% del PNB para la defensa militar y la inversión de 300-400 millones de euros para el Ministerio del Interior durante los próximos cinco años, la británica prevé pasar, por ejemplo, de 2,5 millones de libras anuales de presupuesto para la inteligencia y el contraterrorismo a 3,5 millones en 2010/11. Los holandeses no cuentan con previsión presupuestaria pero la estrategia puso en marcha un programa de trabajo para evaluar las necesidades. También se encuentran medidas para potenciar la disponibilidad de una base de investigación, tecnológica e industrial asociada a la seguridad nacional, a desarrollar mecanismos de integración entre los nuevos actores para progresar en la cultura interagencias y a contar con los centros y programas de formación que nutran de conocimiento y expertos el nuevo sistema de seguridad.

La estructura de la estrategia puede ir desde lo más simple: elaborar sólo la estrategia de seguridad nacional, como han hecho los holandeses, británicos y alemanes, a lo más complejo, elaborar la estrategia y desarrollar alguna de sus dimensiones –la de defensa– como han hecho los franceses. No se crea una nueva política, la de seguridad, ni se amplían las de defensa o interior, pero todas las existentes deberán adaptarse a las orientaciones de la nueva *metaestrategia* en un proceso de ajuste de los instrumentos, competencias y recursos estatales al nuevo concepto. De este modo se consigue el efecto de integración porque la ESN sirve de guía y orientación al resto de las estrategias y políticas de la administración, alineando todos los planeamientos derivados y evitando duplicaciones, contradicciones o vacíos en las estrategias y políticas existentes desde el principio, en lugar de recurrir a la coordinación posterior como hasta ahora.

Para ello, las ESN ponen en marcha un proceso de revisión en cascada de las estrategias, organizaciones y procedimientos de actuación de cada uno de los actores diplomáticos, militares, policiales, de protección civil y de inteligencia, entre otros, implicados en la seguridad nacional. Las ESN también disponen qué órganos, normas o procedimientos deben crearse, suprimirse o modificarse como consecuencia de los cambios estructurales que establecen. Junto a estas medidas de acompañamiento, las ESN establecen previsiones regladas para su revisión periódica. Además, abren ese proceso futuro a la participación de nuevos actores políticos y sociales como el Parlamento, la sociedad y los expertos en su evaluación y revisión, de forma que sea posible alcanzar una cultura de seguridad.

Por lo tanto, las nuevas ESN van más allá de los cambios coyunturales y generan un proceso de cambio cualitativo sostenido en el tiempo. Su elaboración permite a los Gobiernos estudiar las distintas combinaciones y usos de los instrumentos disponibles por el Estado, racionalizando su empleo, evitando duplicaciones y generando sinergias y economías de escala, de forma que se potencie la coherencia y eficacia de las distintas políticas asociadas a la seguridad.

El proceso para la elaboración de una estrategia de seguridad nacional y los órganos necesarios para supervisarla

El proceso es especial en la medida en que las ESN son un producto nuevo para los Gobiernos europeos que refleja su voluntad de liderazgo. En todos los precedentes europeos, los procesos se han iniciado y liderado por los jefes de Gobierno sin delegarse en ningún ministerio o agencia subordinada. Su mandato incluye el responsable, individual o colectivo, de la elaboración; los participantes en el mismo, junto con los objetivos y el plazo de la estrategia. En los Países Bajos la estrategia se elaboró desde el Gobierno mediante un grupo de dirección y grupos de trabajo interministeriales. Un proceso similar al británico desde el gabinete del primer ministro. En Alemania, el proceso trató de arrancar a partir de una propuesta partidaria de la UDC/CSU. En Francia, el presidente abrió la participación al Parlamento y se encargó el proceso a una comisión independiente compuesta por representantes de la administración y de la sociedad civil.

En los procesos comparados han participado representantes de los órganos asesores de los jefes de Gobierno (gabinetes, presidencias), de los Ministerios de Exteriores, Defensa, Interior, Economía, Sanidad, Tecnología, Industria y otros órganos de la administración, expertos civiles y de administración a título individual y representantes parlamentarios. La elaboración ha transcurrido sin grandes complicaciones técnicas ni políticas porque se trata de cuestiones de Estado sobre las que existe un alto grado de consenso previo y porque las ESN sólo definen las líneas generales de la seguridad

nacional sin entrar en los detalles que desarrollan posteriormente las estrategias y políticas derivadas que pueden ser más complejos y controvertidos. En esas condiciones, el tiempo necesario para elaborar una ESN es reducido, entre seis y 12 meses.

La presentación de la ESN es la parte final del proceso y su formalización en la sede parlamentaria o gubernamental está orientada a poner de largo una política pública de gran interés social. Su formato escrito revela la voluntad de compromiso del Gobierno con sus poblaciones y su capacidad para evaluar riesgos y respuestas de seguridad. El nuevo formato representa un paso más en la necesidad de que los Gobiernos rindan cuentas (*accountability*) concretando sus objetivos de gobierno por escrito y alejándose de la indefinición oral.

El cambio organizacional más significativo de las ESN es la creación de órganos de asesoramiento y supervisión en los entornos presidenciales. La elaboración de una ESN no tiene sentido en sí misma si no se acompaña de la voluntad de ejecutarla. Para ello, los jefes de Gobierno están apostando por la creación de órganos que refuercen sus capacidades de prospección (visión), de análisis (método) y de integración y supervisión (liderazgo) de todas las estrategias y políticas derivadas de la ESN en vigor. Hasta ahora, la gestión de los distintos aspectos de la seguridad se fragmentaba entre las distintas culturas y departamentos ministeriales de defensa, diplomacia, inteligencia, policía, judicial y otras. Posteriormente, se han creado órganos interministeriales de coordinación que han pasado de un país a otro como los centros conjuntos de análisis sobre el terrorismo, crimen organizado o protección de infraestructuras críticas que han tenido una pronta réplica en España (Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista, Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado y Centro Nacional de Protección de Infraestructuras, respectivamente).

La integración es el nuevo enfoque porque la coordinación interministerial no ha sido suficiente y las nuevas ESN han tenido que admitir la necesidad de contar con formatos supraministeriales –como el Consejo de Defensa y Seguridad Nacional en Francia y el Comité sobre Seguridad Nacional, Relaciones Internacionales y Desarrollo en el Reino Unido– para albergar las reuniones decisorias de los ministros del Gobierno junto con secretariados permanentes encargados de elaborar el diseño y supervisar la ejecución de las ESN. Los nuevos órganos no duplican ni prescinden de las capacidades ya existentes pero deben asegurar su sinergia mediante mecanismos de integración *a priori*, proporcionando directrices de orientación de las estrategias, objetivos y planeamientos derivados, y *a posteriori*, mediante órganos de supervisión que verifiquen su coherencia y eficacia. Los consejos de seguridad nacional no son órganos de coordinación interministerial, sino de integración supraministerial para lo que dependen directamente de los jefes de Gobierno.

Lecciones para el caso español

Las razones expuestas aconsejan –urgen– que España disponga de su estrategia de seguridad nacional y de un consejo de seguridad nacional en la Presidencia del Gobierno. Los últimos Gobiernos se han enfrentado a problemas de seguridad complejos, como el terrorismo internacional o la inmigración masiva, que han desbordado las capacidades ministeriales y han obligado al Gobierno a movilizar instrumentos y actores locales, regionales, estatales, internacionales, públicos y privados.

España no dispone de una cultura estratégica y no ha ejercido hasta ahora como actor estratégico, de ahí que los Gobiernos españoles no tengan ni la tradición, ni la obligación legal, de plasmar por escrito los objetivos y actuaciones de seguridad que se proponen

desarrollar. En su lugar, cada ministerio y agencia expone sus proyectos sectoriales en comparecencias orales ante las Comisiones parlamentarias correspondientes sin un soporte documental que detalle sus evaluaciones, objetivos y estrategias. La presentación de una ESN, revisable cada vez que cambiaran sustancialmente sus circunstancias, serviría para enmarcar todas las estrategias derivadas, tal y como a partir de ahora se van a tener que ajustar cada una de las estrategias de defensa, interior, protección civil o la lucha contra el terrorismo británicas y francesas a las nuevas ESN.

La prospectiva y el análisis tampoco han sido el punto fuerte de la administración y ni siquiera la Presidencia del Gobierno dispone de un órgano que pueda encargarse de una gestión integral y permanente de la seguridad en los términos que señalan las tendencias. En su defecto, y para coordinarlos en su ejecución o para afrontar problemas sobrevenidos de dimensión interministerial, el Gobierno puede reunir coyunturalmente a algunos ministros u órganos, ninguno de ellos especializados en la gestión interministerial.¹ La coordinación interministerial se ha ensayado mediante las Comisiones Delegadas del Gobierno, el Consejo de Defensa Nacional, el Consejo de Política Exterior y la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, pero ninguna de ellas dispone del nivel, la estructura y los procedimientos necesarios para ocuparse de forma permanente y eficaz de una seguridad nacional integrada. El presidente también cuenta con órganos especializados de gestión: el Departamento de Política Internacional y de Seguridad (DPIS) del Gabinete de la Presidencia para asesorarle en su agenda internacional, con la del Centro Nacional de Inteligencia para satisfacer sus necesidades concretas y con un Departamento de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis para apoyar la coordinación de los anteriores con un departamento específico, pero ninguno de ellos le da al presidente la capacidad necesaria para liderar de forma permanente la gestión de seguridad, tanto en su desarrollo ordinario como política pública, como en situaciones extraordinarias de crisis complejas.

El presidente del Gobierno, en su discurso de investidura del 8 de abril de 2008, anunció su intención de proponer una estrategia de seguridad nacional para mejorar la seguridad de la sociedad española. Por su parte, el ministro de Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, en su comparecencia del 27 de mayo de 2008 ante la Comisión de Interior tras enunciar que la seguridad de la nación era la primera tarea del Estado, describió los nuevos riesgos de seguridad que generaban el crimen organizado, el terrorismo de ámbito internacional, los tráfico ilícitos, la proliferación de armas de destrucción masiva y las catástrofes medioambientales. Para afrontar las nuevas condiciones de seguridad, el ministro aseveró que el Gobierno se disponía a elaborar una estrategia de seguridad nacional, según había anticipado el presidente. Posteriormente, el 30 de junio de 2008, en su primera comparecencia ante la Comisión de Defensa, la ministra de Defensa Carme Chacón también manifestó su deseo de elaborar una estrategia integral de seguridad y defensa para hacer frente a los nuevos desafíos de la seguridad bajo los efectos de la globalización.

Expresada la disposición genérica, el siguiente paso a dar correspondería al presidente que, como sus homólogos europeos, debe emitir un mandato que fije los objetivos, plazos y metodología de elaboración de la ESN. Una lección aprendida de las experiencias europeas es que el proceso debe liderarse necesariamente desde la Presidencia del Gobierno porque se trata de un proceso que acerca la responsabilidad de la seguridad al nivel más alto del poder ejecutivo. Los niveles inferiores colaboran en el

¹ Para una valoración detallada de las estrategias y sistemas sectoriales, véase Félix Arteaga y Enrique Fojón, *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*, Instituto Gutiérrez Mellado, Madrid, 2007.

proceso pero no hay precedentes europeos de delegación en ninguno de esos niveles porque todas las ESN conllevan una redefinición de competencias y funciones y estas no pueden redefinirse por ninguno de los potenciales afectados o beneficiarios.

Ninguno de los ministerios mencionados cuenta con una estrategia propia (el Libro Blanco de 2000 y la Revisión Estratégica de 2003 en Defensa fueron experiencias aisladas sin sistematización posterior) por lo que parece lógico elaborar primero una ESN que oriente la elaboración posterior de las estrategias de Interior, Exteriores, Defensa, Cooperación y otras. Siempre será más fácil integrarlas desde su génesis que tener que coordinarlas o reconvertirlas después (el gabinete holandés aprobó su estrategia junto con un programa de trabajo para desarrollarla).

Este proceso presenta retos y oportunidades. Las directivas de defensa nacional se han venido quejando de la necesidad de crear una cultura de defensa. Esa misma carencia se podría atribuir a otras áreas de la seguridad y, en general, a las políticas y cuestiones de Estado. La pérdida de fuerza del sentido de Estado es un efecto colateral del proceso de globalización que ha obligado a los Estados a transferir el ejercicio de competencias a instancias internacionales y subestatales. Sin embargo, la nueva situación de seguridad invierte esa tendencia y refuerza la utilidad de los Estados porque ni las organizaciones internacionales ni las regionales pueden ofrecer a los ciudadanos la protección que les brindan ellos frente a la inseguridad actual, con el consiguiente refuerzo de la identificación entre los ciudadanos y sus Estados. La sistematización de debates entre administraciones, partidos, grupos sociales y expertos a propósito de la seguridad nacional es una oportunidad única para fomentar la cultura de seguridad.

Otra oportunidad y reto es el de la racionalización del sector de la seguridad. Ante un hecho nuevo como la seguridad en el nuevo contexto, las ESN representan una oportunidad de racionalización de competencias que se distribuyeron sobre unas bases de riesgos y funciones distintas de las actuales. Las nuevas ESN europeas fomentan la racionalización de las competencias y funciones de las distintas administraciones estatales y subestatales, públicas y privadas desde la lógica de la integración frente a los nuevos riesgos. La seguridad nacional, como reconoce el Tratado de la Unión Europea aprobado en Lisboa, seguirá siendo responsabilidad exclusiva de los Estados pero dentro de la nueva división del trabajo, las ESN determinan qué aspectos de la seguridad se gestionan mejor a través de la vía multilateral o bilateral. De ahí la celeridad con la que los grandes actores europeos de la seguridad se han apresurado a poner sus propuestas sobre la mesa para ver si se aceptan en las próximas revisiones del Concepto Estratégico de la OTAN y de la Estrategia Europea de Seguridad de la UE.

Conclusiones: La elaboración de estrategias de seguridad nacional (ESN) no es una moda a la que apuntarse sino una necesidad que ya han reconocido Estados tan responsables como los citados para cambiar la forma en la que protegen la seguridad de su territorio y de su población. Una vez que un Gobierno toma conciencia de la necesidad de elaborar una ESN y se decide a hacerlo, se debe poner en marcha un proceso formal cuyo mandato sólo necesita mostrar la determinación del jefe de Gobierno a impulsar la tarea, identificar el o los responsables de su elaboración material, definir el ámbito de participación y los contenidos deseados para la ESN.

El presidente y algunos ministros del Gobierno han expresado la voluntad de elaborar una ESN. A septiembre de 2008 todavía no se conocen los detalles del proceso de elaboración pero conocidas ya las ESN de los Países Bajos, el Reino Unido, Alemania y Francia, su experiencia proporciona referencias valiosas para elaborar una hoja de ruta

en el proceso español. Según ellas, el siguiente paso a dar es que el presidente del Gobierno asuma el liderazgo del proceso para elaborar una ESN y abra un proceso constructivo sobre el nuevo modelo de seguridad a establecer, las líneas generales de la estrategia, el sistema encargado de planificarlas, elaborarlas y supervisarlas y la redistribución de competencias y responsabilidades entre todos los actores y dimensiones de la nueva seguridad.

Al final del proceso, la ESN resultante debe incluir el concepto de seguridad que el Gobierno desea proporcionar a España y a los españoles, los riesgos que se cubren, los actores y políticas que se van a instrumentar, la parte que corresponde al Estado y la que se desea compartir con terceros, el tipo de órganos necesarios para su integración y los recursos asignados a los cambios. Las prácticas europeas también recomiendan pensar en los cambios posteriores: las principales competencias, estrategias, organizaciones, doctrinas y normas jurídicas a revisar, así como el método y encargados de su evaluación y revisión periódica.

Con esta hoja de ruta aprendida de las prácticas europeas o con cualquier otra, España debe acabar disponiendo de una estrategia de seguridad nacional que le sirva para afrontar los cambios en la seguridad del nuevo siglo. Las ESN no evitan la sensibilidad de una sociedad avanzada como la española ante los complejos riesgos de seguridad de su tiempo, pero no es lo mismo ser sensibles que vulnerables y esa es la principal obligación que han asumido ya por escrito algunos gobiernos europeos.

Félix Arteaga

Investigador principal de Seguridad y Defensa del Real Instituto Elcano