

Estrategias nacionales de seguridad, una herramienta del siglo XXI

RAFAEL MARTÍNEZ

El paradigma más clásico de seguridad desglosa esta en tres componentes: la amenaza, los bienes a proteger –materiales e inmateriales– y la cobertura. La amenaza nace de un actor hostil –más o menos nítido–. Los bienes nos sitúan en la tesitura de concretar cuáles deben ser protegidos y en qué grado, pues protegerlo todo es inalcanzable. Por último, la cobertura –las herramientas que activamos para salvaguardar nuestros bienes– estará en función de nuestros recursos y del grado de seguridad que se desee, o se esté capacitado para alcanzar. Sin embargo, cualquier modificación en esta ecuación con tres incógnitas normalmente invalida o desfasa nuestra efectividad protectora. No olvidemos que las amenazas son dinámicas y cambiantes. De ahí, que cuando hablamos de seguridad, lo anhelado sean las certezas y lo habitual las incertidumbres.

Al aludir a la seguridad nacional, durante siglos, solo los Estados eran susceptibles de activarse ante otro Estado como agentes hostiles amenazantes. Los bienes que proteger eran el territorio y la identidad colectiva, y la herramienta por antonomasia eran los ejércitos. De ahí, que las políticas con las que generar esta seguridad eran políticas militares y armamentísticas. El paradigma clásico era que la seguridad nacional se alcanzaba mediante la potencia de guerra de un Estado. A mayor inversión, mayor seguridad; tan crudo como sencillo.

Era, además, un juego de suma cero: la seguridad que yo –Estado– alcance, únicamente es posible a costa de la inseguridad de otros Estados. De ahí, que la potencia militar, la promoción de los valores del mundo libre –democracia y economía de mercado– y las políticas de di-

A fondo

suasión –amenaza latente y patente de infligir un daño irreparable a quien me agrede– hayan sido conceptos esenciales manejados en este ámbito. La combinación de potencia, promoción y disuasión llegó a hacer creer que se alcanzaba la invulnerabilidad. Solo tras el fin de la Guerra Fría y motivado, en buena medida, por la sensibilidad de determinados bienes básicos como el petróleo, imprescindibles para el modo de vida occidental, surgió la idea de vulnerabilidad de nuestros estándares de vida y la consiguiente necesidad de cooperación entre Estados

Hoy, los principales riesgos y las amenazas no provienen de actores identificables en el sistema político internacional

para acometer la protección de dichos bienes y alcanzar, así, la seguridad estatal. A todo ello hay que sumar, desde finales del siglo XX, las amenazas difusas en cuanto al agente generador (tráfico de drogas, terrorismo, crimen organizado, riesgos medioambientales, etc.) que han roto la dinámica de la disuasión entre Estados y han demostrado la ino-

perancia del potencial militar y la urgencia por remodelar los medios y procedimientos con que dotar de seguridad a los ciudadanos y, por ende, a los Estados. Hoy, los principales riesgos y las amenazas no provienen de actores identificables en el sistema político internacional. La realidad nos muestra contumazmente cómo los nuevos problemas provienen ahora de actores inconcretos y transnacionales. Estos nuevos retos están provocando una readaptación de las prioridades de política exterior, de seguridad y defensa en todo el planeta. La seguridad entendida como un juego de suma cero, en el que la fuerza y el potencial intimidatorio de cada contendiente se medían por su capacidad armamentística y militar, parecen haber pasado a mejor vida; hoy la seguridad de un Estado pasa, en buena medida, por la seguridad de sus vecinos.

En el escenario actual las amenazas nos refieren al terrorismo, los ciberataques, las *fake news*, la desinformación, el crimen organizado, epidemias y pandemias, o al cambio climático. De ahí, que cuando hablamos de seguridad nacional ya ha perdido sentido referirnos a la supuesta máxima de Julio César: *Si vis pacem para bellum*. En su lugar, aparecen palabras como multilateralismo, interoperabilidad, resiliencia, proacción, aproximación integral, coordinación entre Administraciones, potenciadores del riesgo, desarrollo, diplomacia. Incluso el concepto de guerra, entendida como enfrentamiento entre ejércitos estatales, también está en entredicho, aunque la invasión de Ucrania parezca revivirlo. Hoy hablamos de guerras asimétricas, híbridas, tecnológicas, de zona gris, de cuarta generación, de espectador deportivo. Razón por la cual, no parece adecuado sostener que las Fuerzas

Armadas son a única herramienta responsable de la seguridad. Es más, en ocasiones ni son ya el instrumento más adecuado con el que proveer la seguridad. Hoy en día, ni el ejército es el poder del gobernante, como diría Maquiavelo, ni al estilo de Clausewitz, la guerra es la continuación de la política con otros medios.

Por otro lado, explorar las causas profundas de muchas de las nuevas amenazas nos lleva reiteradamente a la senda de los problemas demográficos, la miseria, el hambre, los déficits en el desarrollo... potenciadores, sin duda, del riesgo, pero problemas todos ellos irresolubles desde el potencial militar/armamentístico. Esta nueva realidad nos traslada desde la seguridad nacional al escenario de la *seguridad humana* –aquella que busca defender seres humanos y no territorios, y se centra, por ejemplo, en erradicar hambrunas y miseria como vía con la que asegurar la justicia y el bienestar social–, al de la *seguridad ecológica* –centrada en predecir, controlar y paliar los desastres ecológicos y los factores que los generan– y, también, al de la *seguridad global* –aquella que junto con la protección medioambiental aboga por un orden mundial global–. En todo caso, modelos de seguridad que ambicionan ser proactivos; que pretenden desentrañar las causas profundas que generan las amenazas y actuar sobre ellas para evitar que la amenaza misma nazca.

Estrategias de seguridad nacional

Durante siglos la seguridad de los territorios se cifraba en la capacidad de reaccionar de un modo mucho más virulento al ataque recibido. De ahí se evolucionó hacia un paradigma bajo el que se había asumido que el agente hostil nos golpearía y que nosotros, además de reaccionar, deberíamos disponer de las herramientas oportunas para minimizar el impacto: prevención. La Guerra Fría nos llevó a un territorio en el que se comprendió que el nivel de reacción de que se empezaba a disponer –nuclear– saltaba todas las defensas y prevenciones existentes y generaba daños irreparables, probablemente definitivos; por ello se abre camino la resiliencia –la capacidad de reponerse del daño sufrido y volver a la normalidad previa–. De ahí que, el objetivo de la seguridad ya no consiste en ser capaz de responder más duro, ni disponer de medidas preventivas que atemperen el golpe o ser capaces de recuperarnos lo mejor posible y en el menor tiempo. De lo que se trata ahora es de evitar que la amenaza del agente hostil se materialice. Por ello, tanto las herramientas de seguridad como sus estrategias deberán tender a la proactividad.

Las democracias occidentales siguen queriendo defender los derechos fundamentales, las libertades públicas y el Estado del bienestar. Sin embargo, los enemigos de estas han cambiado, y con ellos, las amenazas. Parece lógico que, motivado por ello, deberán cambiar también las coberturas con las que el Estado genere seguridad.

Incluso el concepto de guerra está en entredicho: hoy hablamos de guerras asimétricas, híbridas, tecnológicas, de zona gris, de cuarta generación, de espectador deportivo...

Este impenitente dinamismo de la realidad ha forzado una intensa reflexión en torno al paradigma clásico de la seguridad nacional buscando no solo ser capaces de desentrañar y comprender en qué consisten las nuevas amenazas, sino también en cómo y en qué modificamos las coberturas; pero por encima de todo ha forzado la modificación de la política de Defensa que ha tenido que dejar de ser estatal, militar y armamentística para pasar a ser multilateral y holística. Conceptos tan duros y sencillos de entender como disuasión, *forcé frappe*, nuclearización o armamento dejaron de ser la piedra angular de las políticas de defensa y hubo que abrazar conceptos mucho más complejos y blandos como multilateralidad, diálogo, interoperabilidad, dividendos de la paz. La mera acumulación de potencia dejó de ser eficaz para obtener seguridad y comenzaron a abrirse espacio la prospectiva y la planificación –aunque pudiera ocurrir que la invasión de Ucrania nos retrotraiga a ese antiguo paradigma de defensa disuasiva mediante acumulación de fuerza–.

Se hacía necesario elaborar diagnósticos de situación, trabajar con escenarios probables e improbables de futuro, articular mapas de riesgo para facilitar el triaje entre los diferentes riesgos. Entre esas nuevas herramientas de análisis necesarias para determinar la política de defensa y, la más amplia, de seguridad nacional se abrieron paso, desde finales del siglo XX, en un primer momento, los libros blancos de la Defensa –como intento de repensar y amoldar la cobertura tradicional, los ejércitos, a los nuevos escenarios–, pero, con posterioridad, han sido las estrategias de seguridad nacional (en adelante ESN) las que se han impuesto por su versatilidad y visión integral e integradora, aunque no por ello exentas de problemáticas.

Las estrategias de seguridad (multilaterales, regionales y nacionales) nos precisan qué hechos se consideran amenazas, qué bienes quieren proteger y con qué herramientas se podrán contener eficazmente los riesgos. Es decir, en una ESN vamos a encontrar con: (i) una visión del escenario internacional; (ii) un diagnóstico que integra un análisis del presente y del futuro e identifica los riesgos; (iii) los valores e intereses que el país quiere transmitir; así como, (iv) identificar las prio-

ridades en las que el Estado se va a focalizar y los recursos que a ello asigna; (v) una concreción de cuáles van a ser las coberturas que va a aplicar en cada uno de los peligros; e igualmente, (vi) determinación de la autoridad responsable de coordinar los esfuerzos contra cada amenaza.

Tal y como nos advierte Edwards, una ESN es una herramienta mediante la que poder establecer los intereses esenciales del país y los valores que se consideran prioritarios en ese Estado. Con el fin de proteger esos intereses y valores, se arranca siempre de una determinación clara de su realidad presente y futura, así como de la que le circunda, lo cual le permite identificar los riesgos que le amenazan y preocupan. Desde esa concreción, la fijación de prioridades de seguridad y la asignación de recursos es el siguiente paso al que, indefectiblemente, le sigue la determinación de qué líneas de actuación se activarán, qué recursos se atesoran y quiénes son los diferentes responsables.

En cambio, carecer de una ESN dificulta la actuación proactiva puesto que se adolece de una visión holística que facilite un marco analítico adecuado y se manejan, por tanto, visiones fragmentadas. Además, la ausencia de ESN genera inexistencia de prioridades, lo cual acostumbra a conferir la preeminencia a las amenazas según “el ruido” de las mismas y el momento político en que se materializan. Igualmente, la falta del análisis previo que comportan las estrategias supone dificultades para activar alertas tempranas. Pero, seguramente, lo peor es la indefinición de los liderazgos ante grandes crisis. «Gestionar la seguridad nacional sin una estrategia equivale a dirigir una orquesta sin partitura».¹

En esta línea, este artículo se hace eco de seis estrategias multinacionales (la Estrategia de Seguridad de Naciones Unidas de 2004, las de la Alianza Atlántica de 1999 y 2010, las de la Unión Europea de 2003, 2008 y 2016) y las dieciocho Estrategias Nacionales o Libros Blancos correspondientes a los cinco países más poblados de Europa Occidental, es decir, las cuatro españolas de 2011, 2013, 2017 y 2021; tres alemanas de 2006, 2011 y 2016; cuatro británicas de 2008, 2010, 2015 y 2021; tres holandesas de 2007, 2013 y 2019; la italiana de 2015 y las francesas de 2008, 2013 y 2017 (Tabla 1)

¹ Charlie Edwards, *España en el siglo XXI: Argumentos a favor de una Estrategia de Seguridad nacional*, Real Instituto Elcano, ARI nº 22, 2008, pp. 7.

Amenazas en las estrategias de seguridad multiestatales y nacionales

ONU. La ONU en su documento de 2004 *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos* abogó por una seguridad colectiva habida cuenta que las

La mera acumulación de potencia dejó de ser eficaz para obtener seguridad y comenzaron a abrirse espacio la prospectiva y la planificación

amenazas no respetan fronteras, de que la invulnerabilidad es una ilusión y de que un Estado no puede siempre proteger a los suyos sin causar daños a vecinos. Ello no supone que las amenazas afecten a todos por igual. Es obvio que los Estados con economías menos prósperas padecen mayores riesgos; pero precisamente por ello es necesario un consenso entre países ricos y pobres.

«Sin reconocimiento mutuo de las amenazas no hay seguridad colectiva».² Así las cosas, una amenaza para la seguridad internacional requiere: (i) causar muertes a gran escala, (ii) reducir masivamente las oportunidades de vida o (iii) socavar el papel del Estado.

UE. A menudo, se olvida que aunque la Unión Europea comenzó siendo poco más que un mercado común (CEE), una de sus razones fundacionales fue la seguridad común. Sin embargo, no fue hasta 2003 que, bajo la dirección de Javier Solana, en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común se aprobó una Estrategia Europea de Seguridad; estrategia que luego se ha visto revisada en 2008 y 2016. En los tres documentos cabe advertir tres objetivos estratégicos que subsisten. Por un lado, la idea de seguridad multilateral: las tres estrategias coinciden en la idea de alcanzar el orden internacional mediante la colaboración interestatal. Por otro lado, los tres documentos al definir las amenazas no se circunscriben estrictamente a la región, sino también a todas aquellas amenazas que, aunque alejadas, puedan golpear en la eurozona. Por ello, no es de extrañar que otra de las constantes sea el empeño en proveer seguridad a los países vecinos como vía mediante la que alejar los riesgos de la Unión. Dos amenazas subsisten después de tres lustros de estrategias: el terrorismo y la delincuencia internacional organizada. Las armas de destrucción masiva lo fueron en las dos primeras estrategias y, en cambio, la seguridad energética y la ciberseguridad no aparecían en la primera, pero sí en las dos últimas.

² Naciones Unidas, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*. A/59/565, 2004, pp. 12.

OTAN. La OTAN en su cumbre de Washington de 1999 ya estableció un cambio muy relevante al ubicar como objetivo compartido la paz, en lugar de la defensa, y referirse ya a la seguridad compartida. Pasados diez años, en 2010 en la cumbre de Lisboa, se articuló un nuevo concepto estratégico que apostó por un enfoque integral en la gestión de crisis que conjugase medios políticos, civiles y militares. En él, las amenazas reconocidas mezclaban algunas nítidamente convencionales (proliferación de misiles balísticos, armas nucleares y demás armas de destrucción masiva –y sus plataformas de lanzamiento–) con otras alejadas de esos parámetros (el cambio climático, el terrorismo o el control de los recursos naturales).

ESN de los países más poblados de Europa occidental. El análisis comparado de las dieciocho ESN analizadas en la tabla 1 nos permite hablar de tres tipos distintos de amenazas, según el momento en que aparecen y su nivel de continuidad: permanentes, crecientes y emergentes. Las permanentes son las que vienen repitiéndose desde el inicio de la utilización de estas herramientas: cambio climático, crimen organizado transnacional, terrorismo –últimamente se integra en él la radicalización violenta–, epidemias y pandemias, y los ciberataques. Con una menor intensidad en los últimos años, pero que cobran nueva relevancia: proliferación de armas de destrucción masiva y problemas vinculados a la seguridad energética. Las crecientes serían las que no aparecen hasta finales de la primera década del siglo, pero desde ahí se mantienen: las catástrofes y calamidades y los flujos migratorios descontrolados. Por último, calificaría de emergentes a las surgidas en la última década: vulnerabilidad de los espacios aéreos, marítimos y ultra espaciales, los ataques a las infraestructuras críticas y la inestabilidad económica y financiera.

Reflexiones finales

La seguridad tradicionalmente ha sido reactiva y, en modo alguno se entiende que deba dejar de trabajarse con esa perspectiva; pero junto con ella es imprescindible activar, con toda la densidad posible, estrategias preventivas que minimicen los impactos de daños seguros y que, al mismo tiempo, permitan acortar al máximo los tiempos de la resiliencia. Igualmente, las ESN trabajan por encontrar los potenciadores del riesgo y actuar sobre ellos como vía con la que eliminar la amenaza evitando, por tanto, sus consecuencias.

Tabla 1. Tipos de amenazas en las Estrategias de Seguridad

Tipos de amenazas	UE		QJY	ALE	HOL	UE	ALE	2008	UK	FRA	UK	OTAN	ALE	ESP	HOL	FRA	ESP	UK	ITA	UE	ALE	ESP	FRA	HOL	UK	ESP
	2003	2004	2004	2006	2007	2008	2008	2008	2008	2008	2010	2010	2011	2011	2013	2013	2013	2015	2015	2016	2016	2017	2017	2019	2021	2021
Cambio climático		X			X	X	X	X	X		X	X	X			X	X	X	X		X	X	X		X	X
Pandemias y epidemias		X		X	X		X	X	X		X	X				X	X	X	X		X	X	X		X	X
Conflictos entre Estados	X	X		X						X	X	X	X	X	X		X									
Armas destrucción masiva	X	X		X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X			X
Crimen organizado transnacional	X	X		X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Conflictos internos		X																								
Terrorismo y radicalización	X	X		X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Ciberataques				X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Estados fallidos	X			X				X				X	X	X		X					X					
Seguridad energética				X		X	X	X					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Vulnerabilidad en fronteras, espacios aéreos y marítimos					X					X						X				X	X	X	X			X
Híbridas																			X	X	X	X	X	X	X	X
Amenazas de terceros no bélicas								X									X			X	X	X	X	X	X	X
Flujos migratorios descontrolados							X					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Catástrofes y emergencias								X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Espionaje								X																		X
Infraestructuras críticas								X								X								X	X	X
Inestabilidad económica y/o financiera				X															X	X	X	X	X	X	X	X

■ Permanentes ■ Crecientes ■ Emergentes

HOL = Holanda; Ale = Alemania; UK = Reino Unido; ESP = España; ITA = Italia; FRA = Francia
 Fuente: Elaboración propia a partir de las diferentes estrategias de seguridad

De lo visto se desprende un crecimiento exponencial de lo que la seguridad comporta, fenómeno que, por un lado, otorga mayor relevancia a problemáticas que, de otro modo, podrían pasar desapercibidas entre los retos de un Estado; pero que, por otro lado, debilita las múltiples aristas de cualquier problemática enfatizando su vertiente securitaria. Pero es que, además, existe una tendencia, por fortuna cada vez menos acusada, de identificar seguridad con defensa, y lo que aún es peor, con lo militar y con el armamento; es decir, militarizar la seguridad. Esta dinámica provoca el grave riesgo no solo de “securitizar” cualquier problema, sino también de “militarizarlo”, justificándolo habitualmente en la inexistencia de una herramienta –administración o institución– capaz de hacer frente a esa problemática. Esto es algo cierto en el corto plazo, pero en el largo plazo suele implicar que esa administración responsable nunca existirá ya, pues ya se encargan los militares.

Por otro lado, la ausencia de actividad bélica en no pocos países –de economías desfavorecidas–, y la extensión de la idea de que la milicia es un lujo o una administración innecesaria ha desembocado en la utilización de las fuerzas armadas para cualquier tipo de actividad, fenómeno al que Jenne y Martínez hemos denominado *administración comodín*.³ Si el gobierno destina a las FAS encomiendas que deberían corresponder a otras agencias estatales por razones de urgencia, o como colaborador, por falta de capacidad del auténtico responsable, no hay nada que objetar. En cambio, si el gobierno hace de ello una constante y elude articular las herramientas necesarias estamos ante una perversión funcional. Perversión que, además, encierra dos graves problemas. Por un lado, si encargamos las urgencias sociales a la milicia terminaremos por hacer al ejército responsable de la agenda social del Estado. Ello no solo implica entregar a las FAS una misión que les es ajena y para la que no están en lo más mínimo preparadas, sino que, si como he advertido, identificamos además seguridad con militar, estaremos convirtiendo en problemas de seguridad las urgencias sociales. De ese modo, el hambre, la inmigración, los huérfanos, la carencia de hogar, etc. serán percibidos como cuestiones de la agenda del Ministerio de Defensa. Otro tanto ocurre si todo lo que tenga que ver directa o indirectamente con la seguridad es responsabilidad militar. Ello supondrá que no solo la defensa sea vista como una cuestión militar, sino que la gestión del tráfico, las aduanas, las cárceles, la seguridad pública, la

³ Nicole Jenne y Rafael Martínez, «Domestic military missions in Latin America: Civil-military relations and the perpetuation of democratic deficits» *European Journal of International Security*, 7 (1), 2021, pp.53-89. doi:10.1017/eis.2021.25.

protección civil, los diversos servicios de inspección del Estado, por citar solo algunos ejemplos, sean entendidos como temáticas militares puesto que todo lo que tienen que ver con la seguridad es de responsabilidad militar. En resumen, si convertimos los temas sociales en cuestiones de seguridad, y si todo lo que acontece alrededor de la seguridad lo transformamos en militar, no quedará resquicio alguno que no sea militar. Habremos militarizado de facto el Estado y, con ello, a buen seguro, hurtado la democracia.

Por todo lo dicho, creo necesario tanto evitar la securitización de cualquier problemática, como la militarización de la seguridad. Dado que esta última es fruto de la inactividad defensiva de la milicia, se debe vigilar que las Fuerzas Armadas

Creo necesario tanto evitar la securitización de cualquier problemática, como la militarización de la seguridad

no terminen desempeñando misiones que caigan en lo que en otro trabajo he denominado los “roles perversos” –farolero, ascensorista, espantapájaros o veterinario–; aquellos que refuerzan la convicción de la innecesidad de la milicia.⁴ No en vano, el militar como *farolero* mantendrá unas funciones defensivas fieles a su rol original, pero cada vez más

obsoletas. Como *ascensorista* les serán encargadas misiones en las que desempeñe una aparente actividad de seguridad que en realidad no será tal. Como *espantapájaros* desarrollará cometidos propios para los que no está preparado y que más pronto o más tarde le dejarán en evidencia. Como *veterinario* cumplirá todo lo dignamente que sea capaz con tareas que son clarísimamente responsabilidad de otros cuerpos administrativos –médicos, siguiendo la metáfora– y para las que no está ni equipado ni entrenado, pero que al Estado le resulta mucho más cómodo encargárselas en vez de incrementar el número de activos del cuerpo administrativo que debería afrontarlas. Como medida urgente y extraordinaria es comprensible; cuando se mantiene en el tiempo es un dislate.

Por último, conviene tener muy presente que las ESN no son una panacea, no son ese bálsamo de Fierabrás que todo lo cura, del que nos hablara el Quijote. Las ESN no detallan qué hacer en cada caso y ante cada materialización de un riesgo. Todo lo que hacen, que no es poco, es fijar marcos para que las seguridades sectoriales desarrollen sus planes específicos. Al igual que los principios rectores de una constitución concreta inspiran luego toda la legislación, las estrategias

⁴ Rafael Martínez, «Ascensoristas, faroleros, espantapájaros o veterinarios: roles perversos para las fuerzas armadas», *Anuario Internacional CIDOB*, Barcelona, 2020.

de seguridad nacionales concretan las guías que han de servir al desarrollo en cascada de todas las seguridades sectoriales. Como herramienta una ESN es útil e interesante. Sus problemáticas están más vinculadas al uso que de ellas hace el decisor político, pero siempre habrá quien al señalarle la Luna se quede mirando el dedo.

Rafa Martínez es catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Barcelona

