

Joan Prats i Amorós*

La práctica de la Gran Estrategia
en Reino Unido y España

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

La práctica de la Gran Estrategia en Reino Unido y España

Resumen:

El concepto de Gran Estrategia goza a día de hoy de poco prestigio, ya que se considera al mismo tiempo «imperialista» e inadecuado para el mundo actual y extremadamente complejo. Sin embargo, las actuales Estrategias de Seguridad Nacional (ESN) pueden llegar a considerarse, si se implementan de forma efectiva, Grandes Estrategias. Este artículo quiere redescubrir qué es la Gran Estrategia y por qué es, todavía a día de hoy, una herramienta valiosa para Estados de tamaño medio como el Reino Unido y España. A tal efecto, se propone primeramente una definición de Gran Estrategia basada en los tres elementos clave de cualquier estrategia: fines, modos y medios. A continuación se establecen siete condiciones para valorar si un país «hace» Gran Estrategia. Finalmente, se aplican estos criterios a las ESN más recientes de Reino Unido y España, así como a su respectiva implementación. La conclusión muestra que Reino Unido se acerca considerablemente a la práctica de la Gran Estrategia, mientras que España tiene todavía un largo camino por recorrer.

Abstract:

Grand Strategy is an unpopular idea, often considered both “imperialistic” and unfit for the current, extremely complex, world. However, if effectively implemented, current-day National Security Strategies (NSS) may amount to Grand Strategies. This article aims to re-discover what Grand Strategy is and why it is still a valuable tool for medium-sized states like Britain and Spain today. To do so, it first proposes a definition of Grand Strategy based on the three core elements of any strategy: ends, ways and means. Then it establishes seven conditions to assess whether a country can be recognised to “do” Grand Strategy. Finally, it applies these criteria to the most recent British and Spanish NSS documents and their respective implementation. The conclusion shows that the UK is considerably close to the practice of Grand Strategy, while Spain still has a long way to go.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Palabras clave:

Gran Estrategia, Reino Unido, España, seguridad nacional, Estrategia de Seguridad Nacional.

Keywords:

Grand Strategy, Britain, United Kingdom, Spain, national security, National Security Strategy.

Generalmente se considera que la idea de Gran Estrategia tiene connotaciones «imperialistas» y «arrogantes»¹. Además, se suele decir que, cuando se lleva a la práctica, tiende a fracasar². No obstante, sería falso afirmar que Gran Estrategia es un concepto que carece de valor. Este artículo trata de redescubrir qué es la Gran Estrategia. Si bien existe una opinión generalizada según la cual la estrategia –por no hablar ya de la *Gran Estrategia*- «está muerta»³, y que la mejor estrategia «es no tener ninguna»⁴, se argumentará que la práctica de la Gran Estrategia en el siglo XXI es no solamente posible sino también relativamente extendida y valiosa para Estados de tamaño medio. Tomando como punto de partida la opinión más frecuente, se revisará de forma crítica la afirmación según la cual Reino Unido y España no «hacen» Gran Estrategia. La tesis aquí presentada es que, de hecho, Reino Unido se encuentra considerablemente cerca de practicar la Gran Estrategia. Para subrayarlo, se establecerá una comparación con España, el enfoque estratégico de la cual se inspiró en el de Reino Unido⁵. No obstante, antes de analizar ambos países, se intentará definir qué es la Gran Estrategia, ya que se trata de un concepto vago y escurridizo. A su vez, se considerará bajo qué condiciones específicas puede considerarse que un país hace Gran Estrategia. Estas se aplicarán en el análisis comparado de Reino Unido y España de la última sección.

Qué es la Gran Estrategia

Si bien Lawrence Freedman argumenta que «todo el mundo necesita una estrategia»⁶, este estudio se centra en un tipo de estrategia muy específico: la Gran Estrategia⁷.

¹ HOUSE OF COMMONS PUBLIC ADMINISTRATION SELECT COMMITTEE, “Who Does UK National Strategy? First Report of Session 2010–11 (HC435)”, The Stationery Office, London, p. 3

² BETTS, Richard K, “Is Strategy an Illusion?”, *International Security*, 25 (2), 2000

³ STRACHAN, Hew, “The Direction of War”, Cambridge University Press, 2003, p. 41

⁴ GASKARTH, Jamie, “Strategy in a Complex World”, *The RUSI Journal*, 160 (6), 2015, p. 4

⁵ BALLESTEROS Martín, Miguel Ángel, “En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional”, Ministerio de Defensa, Madrid, 2016, p. 304

⁶ FREEDMAN, Lawrence, “Strategy: A History”, Oxford University Press, 2013, p. IX

⁷ LAYTON, Peter, “The Idea of Grand Strategy”, *The RUSI Journal*, 157 (4), 2012, p. 56

Mientras que la simple estrategia trata de interrelacionar *finés y medios*⁸ de *modos* específicos para que los medios se orienten hacia la consecución de los fines⁹, la Gran Estrategia hace lo mismo pero busca alcanzar «finés de grandes dimensiones»¹⁰.

De hecho, una Gran Estrategia es de grandes dimensiones – o simplemente, «Grande»- de tres formas diferentes. En primer lugar, su «gran tamaño» hace referencia al actor que la lleva a cabo: en general, cuando los académicos hablan de Gran Estrategia, tienen en mente al Estado¹¹. Mientras algunos autores consideran que tan solo los Estados más poderosos pueden realizar Gran Estrategia¹², en realidad esta resulta más relevante precisamente para aquellos Estados relativamente débiles o de tamaño medio¹³. Como tienen menos recursos, deben utilizarlos más cuidadosamente. Una Gran Estrategia con sentido es, en efecto, aquella que maximiza los beneficios extraídos de los recursos disponibles¹⁴.

En segundo lugar, en una Gran Estrategia las grandes dimensiones se refieren también al tipo de objetivos perseguidos. Una Gran Estrategia debe servir específicamente a los objetivos políticos más elevados de un país. Esto tiene tres implicaciones importantes: primero, solamente se puede hacer Gran Estrategia una vez la política (*politics*, en inglés) ha producido una política pública determinada (*policy*, en inglés)¹⁵; segundo, la práctica de la Gran Estrategia implica una dirección situada al más alto nivel de gobierno¹⁶; y tercero, la Gran Estrategia utiliza, necesariamente, un amplio abanico de instrumentos de poder nacional¹⁷, en vez de verse limitada al uso de una herramienta determinada – tradicionalmente, la militar.

⁸ US Marine Corps, “Strategy: Marine Corps Doctrinal Publication 1-1”, Cosimo Books, New York, 2007, p. 37

⁹ FREEDMAN, *op. cit.*, p. XI

¹⁰ GADDIS, John Lewis. “What is Grand Strategy?”, Karl Von Der Heyden Distinguished Lecture, Duke University, 26 Febrero 2009

¹¹ GRAY, Colin S., “The Strategy Bridge: Theory for Practice”, Oxford University Press, 2010. See also LAYTON, *op. cit.* and GADDIS, *op. cit.*

¹² MURRAY, Williamson, “Thoughts on Grand Strategy and the United States in the Twenty-first Century”, *Journal of Military and Strategic Studies*, 13 (1), 2010, at p. 75

¹³ RASMUSSEN, Mikkel, “The Architecture of Strategic Choice”, *The RUSI Journal*, 160(6), 2015, at p. 32

¹⁴ BETTS, *op. cit.*, p. 6

¹⁵ GRAY, *op. cit.*, p. 28

¹⁶ LAYTON, *op. cit.*, p. 57

¹⁷ BALLESTEROS, *op. cit.*, p.14

Finalmente, el «gran tamaño» se refiere también al marco temporal en el cual una Gran Estrategia opera: si bien toda estrategia se orienta hacia el futuro -es prospectiva- la Gran Estrategia tiene además una visión largo placista¹⁸. Así, la Gran Estrategia hace posible algo que la simple estrategia no puede proporcionar. Gracias a su perspectiva de largo plazo, una Gran Estrategia no solamente aplica recursos¹⁹, sino que además considera su desarrollo y asignación a unidades y entidades particulares²⁰.

De acuerdo con estas tres dimensiones, se puede afirmar que todos los Estados hacen, en cierto modo, Gran Estrategia. Sin embargo, Colin Gray afirma que aquellos que tienen una Gran Estrategia explícita alcanzan un grado de cohesión mayor en sus acciones, y por ende incrementan sus probabilidades de éxito²¹. Un modo de hacer Gran Estrategia de forma explícita consiste en adoptar lo que se ha venido a llamar el enfoque de seguridad nacional (*national security approach*, en inglés), una práctica iniciada en Estados Unidos en los años ochenta²² del siglo pasado que pasa por la preparación de una Estrategia de Seguridad Nacional (ESN). Siguiendo a autores como Layton y Strachan, Gran Estrategia y ESN son sinónimos²³. La única diferencia radica en el hecho que la ESN se centra en una finalidad última particular, mientras que la Gran Estrategia deja la cuestión de las más altas prioridades políticas más abierta. En concreto, la ESN busca alcanzar la seguridad nacional²⁴, esto es, la salvaguardia de los valores centrales de un país²⁵, o al menos llegar a un estadio en que la probabilidad de que aquellos resulten dañados sea baja²⁶. Mientras algunos de estos valores centrales son, presumiblemente, iguales para todos los Estados (por ejemplo, la integridad territorial), el enfoque de seguridad nacional permite a cada país definir su conjunto de valores

¹⁸ STRACHAN, Hew, "Strategy and Contingency", *International Affairs* 87 (6), 2011, p. 1282

¹⁹ DEIBEL, Terry L, "Foreign Affairs Strategy: Logic for American Statecraft", Cambridge University Press, 2007, p. 5

²⁰ LAYTON, *op. cit.*, p. 58

²¹ GRAY, *op. cit.*, p. 28

²² It was in 1986 when the President of the US was required by Congress to publish regularly a National Security Strategy. WORMLEY, Michael A. "Steady Security: Consistency in National Security Strategy Ends", Monograph, US Army Command and General Staff College, 2010, at p. 2

²³ LAYTON, *op. cit.*, p. 57 and STRACHAN, Hew, "Strategy and Contingency", *op. cit.*, p. 1281

²⁴ *Ibid*, p. 57

²⁵ LIPPMANN, Walter, "US Foreign Policy: Shield of the Republic", Little Brown, Boston, 1943, p. 51; WOLFERS, Arnold, "National Security" as an Ambiguous Symbol", *Political Science Quarterly*, 67 (4), 1952, p. 484

²⁶ BALDWIN, David A, "The Concept of Security", *Review of International Studies*, 1997, p. 13

centrales. A efectos del presente estudio, se considerará que una ESN es un documento con valor prescriptivo sobre cómo debe ser la Gran Estrategia de ese país. A su vez, se entenderá que «hacer» Gran Estrategia requiere implementar de forma efectiva lo que la ESN establece. De este modo, el hecho que tanto Reino Unido como España dispongan de documentos de ESN publicados no implica necesariamente que estos Estados «hagan» Gran Estrategia.

Condiciones para hacer Gran Estrategia

Esta sección busca establecer un conjunto de condiciones observables para evaluar si un país hace Gran Estrategia. Las siete condiciones que se proponen abajo están basadas en las tres dimensiones fundamentales de toda estrategia: fines, modos y medios. Para que un país haga Gran Estrategia, debe orientar estos tres elementos de forma consistente con las características de la Gran Estrategia propuestas en la primera sección.

Fines: identidad y visión para el futuro

Toda estrategia tiene un prerrequisito: un fin que se quiere alcanzar²⁷. Si la ESN debe proteger los valores centrales de un país, los decisores políticos deben responder en primer lugar a una pregunta: ¿qué tipo de país quieren?, y ¿tienen las capacidades para serlo?²⁸ Una Gran Estrategia es posible solamente cuando la identidad del país está bien definida (condición 1-a), ya que es esta identidad la que señala a la vez el punto de partida y el de llegada necesarios para que el «mapa de ruta» –la Gran Estrategia- cobre sentido. Así pues, un país debe definir también una visión realista para su futuro (condición 1-b). Esto conduce a su vez a una segunda conclusión: toda Gran Estrategia es, de por sí, prospectiva, no reactiva. Una ESN basada exclusivamente en un enfoque oportunista que prescriba la mera adaptación a un entorno cambiante es inconsistente con la lógica de Gran Estrategia²⁹. De modo similar, un enfoque de gestión de riesgos orientado solamente a la prevención, minimización y recuperación de daños tampoco se

²⁷ BRODIE, Bernard, “War and Politics”, Macmillan, New York, 1973, p. 452

²⁸ KENNEDY, Paul, ed., “Grand Strategies in War and Peace”, Yale University Press, 1991, p. 168

²⁹ LAYTON, *op. cit.*, p. 59

puede considerar Gran Estrategia, ya que es una técnica centrada en los medios, no en los fines, a través de la cual es imposible «ir» a ningún sitio (condición 2).

Modos: la maquinaria gubernamental para la Gran Estrategia

Si la preparación e implementación de la ESN se confía a entidades gubernamentales de segundo nivel, como el Ministerio de Defensa, el resultado carecerá presumiblemente de la visión comprehensiva que la Gran Estrategia requiere. Este es el motivo por el cual se distingue, por lo general, entre ESN y estrategias sectoriales o de segundo nivel³⁰. Una Gran Estrategia debe hacerse desde una entidad situada en el más alto nivel político, y especialmente concebida para abordar las cuestiones de seguridad nacional (condición 3). Por otro lado, la existencia de tal órgano no es suficiente: este debe tener la capacidad efectiva para coordinar al resto de cuerpos gubernamentales que son relevantes para la seguridad nacional, de forma consistente con lo que disponga el documento de ESN (condición 4).

Medios: el desarrollo de recursos y la asignación y aplicación de instrumentos

De los puntos anteriores se puede concluir que una Gran Estrategia debe ser capaz de movilizar todos los instrumentos al alcance de un país, el conjunto de los cuáles se ha venido a llamar DIME (Diplomáticos, Informacionales, Militares y Económicos)³¹. Además, en el nivel comprehensivo en el que se sitúa la Gran Estrategia, los instrumentos DIME deben venir acompañados de los recursos económicos, sociales demográficos y de una sociedad³². La distinción entre instrumentos y recursos radica en el marco temporal: mientras los instrumentos son productos terminados listos para ser usados, es mediante el desarrollo a largo plazo de los recursos que un país puede superar, al menos parcialmente, sus limitaciones domésticas y así avanzar hacia sus objetivos finales. Por consiguiente, la Gran Estrategia exige la movilización de un amplio abanico tanto de instrumentos como de recursos (condición 5). Además, el país que la lleva a cabo debe desarrollar sus recursos de forma coherente con lo que dispone su

³⁰ Ver por ejemplo GRAY, *op. cit.*, p. 28; BALLESTEROS, *op. cit.*, p. 207

³¹ LASSWELL, Harold, "Politics: Who Gets What, When, How", MacGraw-Hill, New York, 1958, p. 204

³² LAYTON, *op. cit.*, p. 60

documento de ESN (condición 6). Finalmente, la ESN tiene que establecer una clara priorización relativa al desarrollo de recursos y a la asignación y aplicación de instrumentos (condición 7). Los recursos e instrumentos a disposición de un Estado son limitados, y tener demasiadas prioridades equivale, a fin de cuentas, a no tener ninguna³³.

Los enfoques de seguridad nacional del Reino Unido y España

Si bien, como se ha mencionado, el enfoque británico a la seguridad nacional inspiró aquel de España, entre los dos países existe un importante número de diferencias que comenzaron a emerger ya antes de la publicación de sus primeros respectivos documentos de ESN. En Reino Unido la seguridad nacional fue un ítem político recurrente durante la primera década del siglo XXI, debido a la profunda implicación del país en la «Guerra contra el Terror» liderada por Estados Unidos. Entre 2006 y 2010 aparecieron numerosas propuestas para reformar las políticas de seguridad nacional³⁴. En cambio, en España la cuestión no se consideraba una prioridad, como los retrasos que experimentó el primer documento de ESN español, finalmente publicado en 2011, demuestran³⁵. Después de esta nota preliminar, esta sección quiere indagar cómo Reino Unido y España responden a las siete condiciones de una Gran Estrategia previamente establecidas.

Fines: identidad y visión para el futuro

La ESN británica de 2015 trató de definir la identidad de Reino Unido y una visión para su futuro, con secciones específicamente dirigidas a describir la «visión», los «valores» y tres «objetivos de seguridad nacional»: «proteger nuestra gente», «proyectar nuestra

³³ CLARKE, Michael, "Constraints on United Kingdom foreign and defence policy", *Defence Analysis*, 14(1), 1998, pp. 67-77

³⁴ NEVILLE-JONES, Pauline, "Security Issues: Interim position paper", National and International Security policy Group of the Conservative Party, 2006; EDWARDS, Charlie, "The Case for a National Security Strategy", Demos Report, 2007; IPPR (Institute for Public Policy Research), "Shared Responsibilities: A national security strategy for the UK", Final report of the IPPR Commission on National Security in the 21st Century, 2009

³⁵ ARTEAGA, Félix, "La Estrategia de Seguridad Nacional 2013", *Comentario Elcano* 37/2013

influencia global» y «promover nuestra prosperidad»³⁶. Estas declaraciones pueden considerarse un paso adelante desde el primer documento de ESN británico de 2008, el cuál fue criticado por no alcanzar «un estándar estratégico claro e integrado»³⁷, así como por ofrecer a Reino Unido un panorama de seguridad en el cual no había necesidad alguna de realizar decisiones políticas difíciles³⁸. No obstante, los progresos realizados desde entonces son modestos. En concreto, la dimensión estratégica de la visión de Reino Unido en el documento de 2015 parece disputable, ya que se refiere meramente a alcanzar «un Reino Unido seguro y próspero, con alcance e influencia globales»³⁹. ¿Tiene Reino Unido los instrumentos necesarios, o podría al menos desarrollar los recursos requeridos, para alcanzar esta visión? Patrick Porter ha afirmado que la ESN de 2015 exagera el poder que el país tiene⁴⁰. Y a fin de cuentas, una visión irrealista es tan inadecuada como no tener ninguna. Por consiguiente, el Comité Parlamentario Conjunto de Lores y Comunes para la ESN lamentó que el documento de 2015 no había logrado producir una imagen clara de lo que Reino Unido quería conseguir, ni el cómo iba a hacerlo⁴¹. Así pues, se podría afirmar que a pesar de los progresos realizados para cumplir la condición 1, Reino Unido sigue careciendo de un punto de partida genuinamente estratégico. Por su parte, el documento de ESN de España de 2013 no incluye una identidad para el país ni una visión para su futuro, ya que solamente se refiere a España como «una sociedad abierta, avanzada y formada»⁴². Además, como Ballesteros señala, tampoco se identifican cuáles son los intereses nacionales⁴³. Ello

³⁶ HM GOVERNMENT, “National Security and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom”, The Stationery Office, London, 2015

³⁷ GEARSON, John; GOW, James. 2010. “Security, Not Defence, Strategic, Not Habit: Restructuring the Political Arrangements for Policy Making on Britain’s Role in the World”, *The Political Quarterly*, 81 (3), 2010, p. 407

³⁸ PORTER, Patrick, “Why Britain doesn’t do Grand Strategy”, *The RUSI Journal*, 155(4), 2010, p. 6

³⁹ HM GOVERNMENT, *op. cit.*, p. 9

⁴⁰ HOUSE OF COMMONS DEFENCE COMMITTEE, “Oral evidence: Strategic Defence and Security Review”, HC 626, 24 noviembre 2015

⁴¹ JOINT COMMITTEE ON THE NATIONAL SECURITY STRATEGY, “National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015”, HL Paper 18, HC 153, First Report of Session 2016-17, The House of Lords and the House of Commons, London, 2016, p. 39

⁴² GOBIERNO DE ESPAÑA, “Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido”, Presidencia del Gobierno, Madrid, 2013, p. 2

⁴³ BALLESTEROS, *op. cit.*, p. 305

resulta, como afirma Marquina, en la falta «de una más clara definición de prioridades en las políticas a desarrollar»⁴⁴.

Es más, ambos documentos de ESN adolecen de problemas por lo que se refiere a su carácter prospectivo (condición 2). No obstante, estos son más graves en el caso español, el cual parece tomar un enfoque de seguridad nacional basado exclusivamente en la gestión de riesgos. El presidente del Gobierno Mariano Rajoy afirma, en su presentación de la ESN, que ella debe «[o]rientar la acción del Estado de cara a *dar respuesta* a los desafíos actuales utilizando los recursos disponibles de forma flexible y eficaz» [énfasis del autor]⁴⁵. Más adelante, los capítulos dos y tres de la ESN describen los riesgos y amenazas a las cuáles se afronta España, desde un punto de vista geográfico y temático, respectivamente. A su vez, el capítulo cuatro establece una «línea de acción estratégica» para responder a cada riesgo. Así pues, al parecer existe una falta de visión verdaderamente prospectiva y estratégica. Por lo que respecta a Reino Unido, su documento de ESN de 2010 fue criticado del mismo modo por estar demasiado centrado en la gestión de riesgos⁴⁶. Sin embargo, en su versión de 2015 se realizaron importantes progresos. En vez de basarse exclusivamente en la Evaluación de Riesgos para la Seguridad Nacional (la NSRA, del inglés *National Security Risk Assessment*⁴⁷), la nueva ESN solamente se «benefició» de ella⁴⁸. El mismo documento reconoció que un enfoque basado únicamente en la gestión de riesgos era contrario al espíritu estratégico, al afirmar que «la NSRA busca informar el juicio estratégico, no prever todos y cada uno de los riesgos»⁴⁹.

⁴⁴ MARQUINA, Eduardo (ed.), «La Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Un Pavimento Deslizante», Universidad Complutense, Madrid, 2015, p. 12

⁴⁵ GOBIERNO DE ESPAÑA, *op. cit.*, p. II

⁴⁶ CROWCROFT, Robert, 2012. «A War on 'Risk'? British Government and the National Security Strategy». *The Political Quarterly*, 83 (1), 2012, p. 173

⁴⁷ La NSRA es la herramienta que se utiliza para comparar, evaluar y priorizar los riesgos más relevantes para la seguridad nacional de Reino Unido. La NSRA emplaza los riesgos internos y externos que Reino Unido debe afrontar en tres grados, en función de su probabilidad e impacto estimados. Ver HM GOVERNMENT, *op. cit.*, p. 85

⁴⁸ JOINT COMMITTEE ON THE NATIONAL SECURITY STRATEGY, *op. cit.*, p. 33

⁴⁹ HM GOVERNMENT, *op. cit.*, p. 85

Modos: la maquinaria gubernamental para la Gran Estrategia

El primer ministro conservador británico David Cameron anunció la creación de un Consejo de Seguridad Nacional (CSN) el 12 de mayo de 2010, durante el segundo día de su gobierno de coalición con los Liberal-Demócratas⁵⁰. Este cuerpo, situado a nivel de gabinete (equivalente al Consejo de Ministros) y de naturaleza interministerial, debía coordinar la gama completa de decisiones en políticas públicas relativas a las cuestiones de seguridad nacional⁵¹, incluyendo el desarrollo y la supervisión de la ESN⁵². El alto perfil político del organismo se vio especialmente reforzado por el compromiso del primer ministro de presidir de forma personal el CSN una vez por semana⁵³. Además, desde el 2016 el CSN dispone de un subcomité específicamente establecido para supervisar y dirigir la implementación del documento de ESN de 2015⁵⁴. Todo ello parece apuntar hacia un enfoque propio de la Gran Estrategia, bajo la condición 3. Por lo que concierne a la capacidad del CSN británico para coordinar e implementar la ESN (condición 4), se suele considerar que este órgano ha traído mejoras reales en la coordinación de los distintos departamentos gubernamentales involucrados en seguridad nacional. Como Devanny y Harris señalan, esto se debe a la regularidad del proceso del CSN, a la elevada frecuencia con que altos cargos ministeriales participan en sus reuniones y al apoyo de un secretariado específico⁵⁵. No obstante, al mismo tiempo es ampliamente reconocido que el CSN ha supuesto escasa «innovación institucional»⁵⁶, y que sus beneficios se han debido, principalmente, a la constante atención personal del primer ministro⁵⁷. Además, el CSN no tiene una base legal específica, ya que el Ejecutivo de

⁵⁰ PRIME MINISTER'S OFFICE, "Establishment of a National Security Council", 12 Mayo 2010. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/news/establishment-of-a-national-security-council> [acceso el 27 marzo 2017]

⁵¹ DEVANNY, Joe, "The National Security Council - its history and its future", Institute for Government, London, 2014. Disponible en: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/national-security-council-its-history-and-its-future> [acceso el 27 marzo 2017]

⁵² HM GOVERNMENT, "A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy", The Stationery Office, London, 2010, p. 11

⁵³ DEVANNY, *op. cit.*

⁵⁴ HM GOVERNMENT, "National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015 (First Annual Report 2016)", Cabinet Office, London, 2016, p. 31

⁵⁵ DEVANNY, Joe; HARRIS, Josh, "The National Security Council: National security at the centre of government", Institute for Government, London, 2014, p. 4

⁵⁶ CAVANAGH, Matt, "Missed Opportunity", The RUSI Journal, 156(5), 2011, p. 12; GEARSON, John; GOW, James, *op. cit.*, p. 417

⁵⁷ DEVANNY, Joe; HARRIS, Josh, *op. cit.*, p. 4

Cameron lo creó usando sus poderes de prerrogativa⁵⁸. Así pues, en términos de Gran Estrategia, el impacto del CSN de Reino Unido debe matizarse. Si la actual primera ministra decide desplazar la seguridad nacional hacia la parte inferior de su lista de prioridades, el retorno a la era anterior al CSN parece inevitable.

España tiene unos mecanismos relativamente similares a los de Reino Unido para lidiar con las cuestiones de seguridad nacional. Su documento de ESN de 2013 incluye un capítulo que presenta un sistema de seguridad nacional (cosa que se explica por el hecho que España carecía de uno anteriormente), el cual sitúa a un CSN en el centro⁵⁹. Las funciones de coordinación y supervisión del CSN español son por lo general similares a las de su contraparte británico⁶⁰. El CSN está presidido por el presidente del Gobierno español (equivalente al primer ministro británico), y debe reunirse «con carácter periódico»⁶¹. No obstante, si bien oficialmente está situado al mismo nivel gubernamental que el CSN de Reino Unido, existen dos diferencias importantes. La primera es la frecuencia de sus encuentros. El CSN español tan solo está obligado a reunirse una vez cada dos meses⁶², lo cual supone un octavo de la frecuencia con la que se reúne el Consejo británico. Si bien el presidente del Gobierno puede convocarlo siempre que lo considere necesario, establecer un mínimo bimestral puede considerarse falto de ambición. La segunda diferencia radica en el hecho que el sistema español de seguridad nacional carece de la figura del consejero de Seguridad Nacional⁶³. Esto es particularmente sorprendente, ya que las posibilidades que ofrece este puesto han sido especialmente destacadas en Reino Unido⁶⁴. Devanny y Harris arguyen que la existencia de un consejero de Seguridad Nacional supone una valiosa oportunidad para la muy necesitada cooperación interministerial en materia de seguridad nacional⁶⁵. La falta de

⁵⁸ LUNN, Jon et al, “*The UK National Security Council: Briefing Paper Number 7456*”, House of Commons Library, London, 2016, p. 4

⁵⁹ GOBIERNO DE ESPAÑA, *op. cit.*, p. 53

⁶⁰ *Ibid*, pp. 55-56

⁶¹ *Ibid*, p. 55

⁶² Artículo 3(7). REAL DECRETO 385/2013, del 31 de mayo, de modificación del Real Decreto 1886/2011, del 30 de diciembre, BOE nº. 131, pp. 41487-41490

⁶³ LABORIE, Mario, “La Estrategia de Seguridad Nacional”, Instituto Español de Estudios Estratégicos (Documento de Análisis 34/2013), p. 5

⁶⁴ BOYS, James, “*Intelligence Design: UK National Security in a Changing World*”, The Bow Group, London, 2012

⁶⁵ DEVANNY, Joe; HARRIS, Josh, *op. cit.*, p. 5

un Consejero, junto con la baja frecuencia con la que se reúne el CSN, introducen importantes dudas en la capacidad de España para implementar su ESN de forma efectiva bajo la condición 4.

Medios: el desarrollo de recursos y la asignación y aplicación de instrumentos

Junto con el documento de ESN de 2010, el Gobierno de Cameron publicó en 2010 la Revisión Estratégica de Defensa y Seguridad (SDSR, por las siglas en inglés de *Strategic Defence and Security Review*). Se trata del primer «ajuste comprehensivo» de la política de defensa y estrategia británicas desde 1998⁶⁶. Mientras la ESN debía señalar los objetivos estratégicos y las líneas de acción a seguir, proveyendo por ende los fines de la estrategia, la SDSR se concibió para aportar los medios⁶⁷. Al contrario que su antecesora de 12 años de antigüedad, llamada *Revisión Estratégica de la Defensa* (*Strategic Defence Review*), la SDSR de 2010 no fue solamente obra del Ministerio de Defensa. Además, contemplaba aspectos e instrumentos no militares, como ciberseguridad, ayuda oficial al desarrollo y antiterrorismo. Su contenido estrictamente militar fue duramente criticado por ser, como Fuente Cobo ha detallado, una lista de recortes de defensa en un momento de grave crisis económica⁶⁸. No obstante, la SDSR era en general consistente con el enfoque comprehensivo que toda Gran Estrategia requiere de acuerdo con la condición 5. En la edición del 2015, el gobierno británico dio un paso más y fusionó la ESN con la SDSR, lo cual sugiere una mejor integración entre los fines y los medios estratégicos⁶⁹.

Además, Reino Unido ha dirigido una atención considerable al desarrollo de sus recursos. Por ejemplo, en 2016 se presentó la nueva Estrategia de Ciberseguridad, junto con la decisión del Ejecutivo de destinar 1.900 millones de libras para su implementación

⁶⁶ CAVANAGH, *op. cit.*, p. 7

⁶⁷ PORTER, *op. cit.*, p. 12

⁶⁸ FUENTE COBO, Ignacio. “La Revisión de la Defensa Británica: una medida de su ambición estratégica”, Instituto Español de Estudios Estratégicos (Documento de Análisis 52/2015), p. 5. Ver también CAVANAGH, *op. cit.*

⁶⁹ LUNN, Jon; SCARNELL, Eleanor, “The 2015 UK National Security Strategy: Briefing Paper Number 7431”, House of Commons Library, London, 2015, p. 4

(lo cual supone prácticamente el doble de fondos que su antecesora de 2011)⁷⁰. Adicionalmente, la ESN de 2015 incluyó, en su componente de SDR, compromisos específicos para el desarrollo de recursos militares, como por ejemplo doblar la inversión en equipamiento para las fuerzas especiales⁷¹. En el ámbito de la ayuda al desarrollo, la ESN de 2015 previó reorientar su presupuesto para apoyar a Estados frágiles y fallidos con el fin de prevenir la aparición de nuevos conflictos⁷². Junto a la decisión se estableció destinar para tal fin al menos un 50 % del presupuesto total de ayuda al desarrollo⁷³. Estos son solo algunos ejemplos que parecen apuntar que Reino Unido está comprometido con el desarrollo de sus recursos para alcanzar los objetivos establecidos en su ESN, cumpliendo así la condición 6.

Finalmente, en Reino Unido el desarrollo de los recursos ha seguido, al menos en parte, la lógica de priorización que la condición 7 exige. Por ejemplo, como se ha visto, los recursos destinados a la ciberseguridad se han incrementado drásticamente. Esto es consistente con el hecho que la ciberseguridad está catalogada en la ESN de 2015 como una prioridad estratégica de primer nivel (grado 1, de acuerdo con la categorización de riesgos de la NSRA). De forma similar, el reenfoque de la ayuda británica al desarrollo para la estabilización de Estados débiles está también explícitamente conectada con otra prioridad máxima establecida en la ESN de 2015: la lucha contra el terrorismo⁷⁴. La introducción de la NSRA (ver nota al pie nº. 47) y su división de los riesgos en tres categorías distintas en función de su prioridad ha facilitado sin duda alguna este ejercicio de priorización.

El documento de ESN de España publicado en 2013 demuestra cómo este país es igualmente consciente de la necesidad de desplegar un amplio abanico de instrumentos y recursos para avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos establecidos en la ESN⁷⁵. Igual que Reino Unido, España ha publicado diversas estrategias sectoriales o de

⁷⁰ HM GOVERNMENT, "Britain's cyber security bolstered by world-class strategy", 1 noviembre 2016. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/news/britains-cyber-security-bolstered-by-world-class-strategy> [acceso el 29 marzo 2017]

⁷¹ HM GOVERNMENT, "National Security and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom", *op. cit.*, p. 6

⁷² *Ibid*

⁷³ *Ibid*, p. 48

⁷⁴ *Ibid*, p. 64

⁷⁵ LABORIE, *op. cit.*, p. 5

segundo nivel, como la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional⁷⁶ y la Estrategia de Ciberseguridad Nacional⁷⁷. No obstante, ninguna de las dos incluye un presupuesto para su implementación. De hecho, es en el ámbito de los medios dónde parecen encontrarse los mayores desequilibrios entre Reino Unido y España. En vez de fusionar fines y medios en un solo documento como hicieron los británicos en 2015, España ha preferido establecer las capacidades requeridas para la implementación de su ESN en estrategias de segundo nivel⁷⁸. Este enfoque puede socavar el valor estratégico general de la ESN, ya que dificulta la unidad de acción que el mismo documento establece como uno de sus «principios formadores»⁷⁹.

A pesar de todo, este no es el principal problema del enfoque estratégico español por lo que respecta a los medios. El documento de ESN de España de 2013 define doce «ámbitos prioritarios de actuación», tomando como base los doce «riesgos y amenazas para la seguridad nacional» previamente identificados. No obstante, los doce ámbitos no están ordenados en función de su prioridad relativa. Tener que lidiar simultáneamente con doce áreas de acción diferentes parece encontrarse más allá de las capacidades de cualquier Estado. Siguiendo a un miembro del Parlamento británico con amplia experiencia en la supervisión de políticas de seguridad nacional, «un número razonable de prioridades estratégicas a tratar se sitúa entre cinco y siete»⁸⁰. Además, en términos generales el contenido de los doce ámbitos es bien descriptivo, o muy vago. Un ejemplo de ello se puede encontrar en el ámbito número once, seguridad marítima⁸¹. A su vez, la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional, que debería aportar, como estrategia de segundo nivel, los modos y los medios, se limita en esencia a repetir las líneas de acción ya delimitadas en el documento de ESN. Asimismo, tampoco asigna instrumentos ni delimita responsabilidades⁸². En general, la falta de priorización y de una clara asignación de recursos e instrumentos resulta en dificultades a la hora de implementar

⁷⁶ GOBIERNO DE ESPAÑA, “Estrategia de Seguridad Marítima Nacional”, Presidencia del Gobierno, Madrid, 2013

⁷⁷ GOBIERNO DE ESPAÑA, “Estrategia de Ciberseguridad Nacional”, Presidencia del Gobierno, Madrid, 2013

⁷⁸ BALLESTEROS, *op. cit.*, pp. 240 y 305

⁷⁹ GOBIERNO DE ESPAÑA, “Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido”, *op. cit.*, p. 9

⁸⁰ La identidad del autor no puede ser desvelada debido a que hablaba bajo la “Regla de Chatham House”, durante el curso “National Security Studies” (7SSWM078), King’s College London

⁸¹ GOBIERNO DE ESPAÑA, “Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido”, *op. cit.*, p. 50

⁸² GOBIERNO DE ESPAÑA, “Estrategia de Seguridad Marítima Nacional”, *op. cit.*, pp. 34-40

la ESN española. Así, el Informe Anual de Seguridad Nacional 2016, el cual debe supervisar el despliegue de la ESN, carece de cohesión y de una dirección clara⁸³. El principio de unidad de acción, en que la ESN pone especial énfasis, parece en gran medida ausente.

Conclusiones

Si una estrategia «sugiere la habilidad de levantar la vista del corto plazo y aquello trivial para ver el largo plazo y aquello esencial»⁸⁴, una Gran Estrategia va aún más lejos. La primera sección de este estudio ha definido la Gran Estrategia como un tipo particular de estrategia que es «de grandes dimensiones» en tres aspectos diferentes: en el actor que la lleva a cabo (el Estado), en los objetivos que trata de alcanzar (los objetivos políticos más elevados de un país, y esencialmente la salvaguardia de la seguridad nacional) y en plazo temporal que requiere (el largo plazo). También se ha esgrimido que, si bien todos los Estados hacen, al menos de forma implícita, algo de Gran Estrategia de acuerdo con esta definición, tener un enfoque explícito de Gran Estrategia es útil porque facilita el alcanzar los fines propios de la seguridad nacional.

La segunda sección ha identificado siete condiciones para evaluar si un país «hace» Gran Estrategia. Estas toman como referencia los tres elementos clave de cualquier estrategia: fines, modos y medios. Las siete condiciones se han aplicado en la tercera sección para responder a la pregunta inicial: ¿es cierto que Reino Unido y España no hacen Gran Estrategia? Comparando la práctica de la seguridad nacional en Reino Unido con aquella de España, parece posible responder que Reino Unido sí que hace Gran Estrategia. Este país cumple considerablemente bien cinco de las siete condiciones que requiere una Gran Estrategia. En particular, Reino Unido ha adoptado un enfoque prospectivo respecto a la seguridad nacional (lo que se refiere a los fines), ha establecido diversas estructuras relevantes para gestionar la seguridad nacional (modos) y ha movilizadado de modo estratégico un amplio abanico de recursos e instrumentos (medios). Sin embargo, la práctica de la Gran Estrategia en Reino Unido dista de ser perfecta. En

⁸³ GOBIERNO DE ESPAÑA, “Informe Anual de Seguridad Nacional 2016”, Departamento de Seguridad Nacional, Madrid, 2017

⁸⁴ FREEDMAN, *op. cit.*, p. IX

concreto, se puede afirmar que tiene dos fallos particularmente importantes. El primero es el constante desequilibrio entre unos fines demasiados vagos y ambiciosos y los medios establecidos para alcanzarlos (condición 1). Si, como dice Richard Betts, «una estrategia fracasa cuando los medios escogidos resultan ser insuficientes para los fines»⁸⁵, el Gobierno británico necesita reducir y concretar sus ambiciones estratégicas. Y en segundo lugar, Reino Unido carece de un sistema de seguridad nacional suficientemente institucionalizado, que depende en exceso de la voluntad del primer ministro (condición 4).

A su vez, si bien España ha desarrollado varios mecanismos (o «modos») relevantes para la adecuada realización de la Gran Estrategia, por el momento no ha conseguido presentar una visión suficientemente estratégica que los oriente. Además, tampoco ha alineado los medios necesarios para perseguir los fines establecidos (los doce «ámbitos prioritarios de actuación» que el documento de ESN de 2013 señaló). Con todo, hay también que considerar que España ha empezado a desarrollar su sistema de seguridad nacional mucho después que Reino Unido. La publicación de la nueva ESN española, prevista para 2017, supondrá un momento crucial para evaluar si España está progresando, igual que Reino Unido ha hecho, hacia la práctica de la Gran Estrategia. ⁱ

*Joan Prats i Amorós**

Estudiante Máster

*Department of War Studies y Dickson Poon School of Law
King's College London*

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

⁸⁵ BETTS, *op. cit.*, p. 50