

La estrategia de SEGURIDAD Y DEFENSA

Los principales países occidentales están elaborando una estrategia de seguridad nacional capaz de responder a los nuevos retos y amenazas

Miguel Ángel Ballesteros Martín

Coronel. Instituto Español de Estudios Estratégicos

LA Ministra de Defensa hacía público durante su comparecencia ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados, el pasado 30 de junio, su propósito de impulsar la elaboración de una Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional. El anuncio es verdaderamente trascendente. En la época actual, en que la seguridad internacional ha adquirido una gran relevancia, será la primera vez que España dispondría de una estrategia de esta naturaleza, ya que las anteriores lo eran sólo de Defensa. Disponer de esa estrategia nos homologaría, en esta materia, con los países más avanzados.

La Ley Orgánica 5/2005 establece que las Fuerzas Armadas deben contribuir militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que nuestro país forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria. Además las Fuerzas Armadas, junto con las Instituciones del Estado y las Administraciones públicas, deben preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente.

Para cumplir estas misiones, las Fuerzas Armadas necesitan que el Gobierno establezca los grandes objetivos políticos a alcanzar en materia de seguridad y defensa y la estrategia que marque el

camino a seguir para alcanzar esos objetivos. Con ello se podrán determinar las capacidades que se necesitan para poder llevar a cabo la estrategia. Como dice John Collins «la estrategia es un plan de acción confeccionado para alcanzar algún fin; un propósito unido a un sistema de medidas para lograrlo».

Con frecuencia las nuevas estrategias implican para las Fuerzas Armadas importantes cambios en la organización, en los medios y en los procedimientos.

En la actualidad, los ejércitos de los países occidentales están siendo sometidos a procesos de transformación, que más que nunca requieren claridad de ideas en los objetivos y en la forma de alcanzarlos. Tras la caída del Muro de Berlín, las estrategias de defensa han dado paso a las de seguridad, en las que se enmarcan la mayor parte de las operaciones que, fuera y dentro de nuestras fronteras, han venido realizando nuestros soldados y marineros desde hace dos décadas. Todas las operaciones de paz que se han realizado forman parte del ámbito de la seguridad y no de la defensa.

Estos cambios son similares a los que se están produciendo en las FAS de los países aliados. El Departamento de Defensa de Estados Unidos está llevando a cabo la transformación de sus FAS utilizando la siguiente secuencia de procesos: determinación de los nuevos objetivos (las metas) y estrategia para alcanzarlos;



Pepe Díaz

Personal de la Agencia de Cooperación Internacional (ACI) reconstruyen un hospital en Qala i Naw (Afganistán) mientras soldados españoles supervisan la seguridad.

la definición y adquisición de las nuevas capacidades requeridas (los medios); y la elaboración de nuevos conceptos de operaciones (los modos). A este conjunto de procesos se le ha denominado *Joint Strategic Planning System-JSPS* (Sistema de Planeamiento Estratégico Conjunto). Se trata de un proceso cíclico en el que cada nuevo acontecimiento puede alterar los resultados. Las conclusiones de cada fase inciden en la siguiente, buscando la determinación de las capacidades (medios) y de los planes operativos a preparar. A pesar de tratarse de un proceso cíclico la primera preocupación es la determinación de la estrategia, a partir de la cual se puedan perfilar las capacidades necesarias, utilizando una Guía de Planeamiento que es responsabilidad del Jefe del Estado Mayor Conjunto. Los mandos desarrollan los planes operacionales. Estos planes se emplean para diseñar las tácticas y los programas de entrenamiento de las fuerzas.

DISEÑO DE CAPACIDADES

El estudio, diseño y fabricación de los nuevos sistemas de armas y el personal instruido para su manejo (capacidades) requiere mucho tiempo. La vida de un sistema de armas como es un barco, un avión o un carro de combate, suele ser larga, 25 años o más, por eso es necesario determinar qué capacidades necesitaremos en las próximas décadas. Nuestros soldados patrullan en

Afganistán, el Líbano o Kosovo con los Blindados Medios de Ruedas (BMR), que se diseñaron en los años 70, y a los que ha sido necesario ir haciendo modificaciones para tratar de adaptarlos a las nuevas misiones, estando ya prevista su sustitución mediante el Plan de Renovación. Los estudios de prospectiva que algunos países como Estados Unidos, Reino Unido o Francia realizan para vislumbrar los escenarios futuros sirven de ayuda para elaborar sus estrategias. Michael Godet dice que «La anticipación no tiene mayor sentido si no sirve para esclarecer la acción. Esta es la razón por la que prospectiva y estrategia son indisolubles y en la práctica están íntimamente ligados los conceptos de prospectiva, estrategia y planeamiento».

Normalmente los requisitos operativos que se establecen para los nuevos sistemas de armas no están disponibles en el mercado. Son diseños *ad hoc* que tratan de cubrir las necesidades de cada país, mediante inversiones en I+D+i que son una de las claves del éxito. Esto implica que las Fuerzas Armadas se convierten en dinamizadoras de la investigación industrial, cuyos resultados son, con frecuencia, trasladados al campo civil. Pero la industria necesita saber hacia dónde debe encaminar su investigación y eso lo marca la estrategia de seguridad y defensa nacional.

La necesidad de una estrategia de seguridad y defensa nacional es difícilmente cuestionable. La anterior estrategia era sólo de Defen-



Pepe Díez

sa y fue aprobada en febrero de 2003; desde entonces el panorama estratégico internacional ha sufrido importantes cambios: los ataques terroristas del 11 de marzo en Madrid, la guerra de Irak y sus problemas de estabilización, la evolución del conflicto de Afganistán, la proliferación de armas nucleares, el incremento de la inestabilidad en Oriente Próximo y los conflictos en África central han provocado el envío de tropas españolas al Líbano, a la República Democrática del Congo y Chad; la inmigración irregular, la inseguridad en los mares fallidos que dan lugar a secuestros como el del pesquero *Playa de Bakio*; la creación del grupo terrorista Al Qaeda para el Magreb Islámico, en cuyos comunicados nos señala insistentemente como objetivo. A todos estos acontecimientos hay que añadir otros como la crisis medioambiental del *Prestige* o los grandes incendios forestales que requieren todos los recursos disponibles del Estado y que han dado lugar a la creación de una unidad especializada como es la Unidad Militar de Emergencias.

CONCEPTOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD

Desde el punto de vista legal ha entrado en vigor la nueva Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005 que introduce importantes cambios, asignando misiones en el ámbito de la seguridad, misiones que ya venían desempeñando nuestras FAS. Todo lo indicado hace aconsejable elaborar una estrategia de seguridad y defensa nacional, y no una revisión de la actual estrategia de defensa.

La introducción de la palabra seguridad es muy significativa y supone un salto en la dirección correcta para acomodar la estrategia escrita a la realidad, única forma de que pueda servir de guía y coordinación a todos los ministerios y organismos que confluyen trabajando en el campo de la seguridad y de la defensa nacional. Pero, ¿por qué la introducción de la palabra seguridad es tan relevante? No por conocido, resulta superfluo clarificar la diferencia entre las estrategias de defensa y las de seguridad. Para ello partiremos de los conceptos: riesgo, peligro y amenaza a nuestros intereses nacionales. Un riesgo es aquel que podría llegar a dañar nuestros intereses nacionales, pero del que no hay constancia cierta de su existencia; es decir se trata de una posibilidad, si bien, no hay certeza de que el agente hostil disponga de la capacidad de dañar nuestros intereses. Por ejemplo, Al Qaeda en diversas ocasiones ha manifestado su interés por dotarse de armas de destrucción masiva, pero hasta la fecha no parece que lo haya logrado. Esto implica que estamos ante el riesgo de que las llegue a tener. Para hacer frente a este riesgo estableceremos una estrategia de seguridad que deberá ser flexible y de amplio espectro, al no conocer las características precisas del posible agresivo o arma nuclear. Si pasado un tiempo se descubriera que Al Qaeda dispone de un tipo de estas armas, como por ejemplo un agresivo químico, estaríamos ante un peligro, que implica la capacidad real de atacar nuestros intereses. Si Al Qaeda aprovechara esa capa-



Puesto de mando del Cuartel General Terrestre de Alta Disponibilidad español de la Fuerza de Respuesta de la OTAN (NFR) desplegado durante el ejercicio *Noble Lige* celebrado en Zaragoza el pasado mes de octubre.

ciudad para exigir un objetivo político como podría ser que las tropas de ISAF abandonen Afganistán, estaríamos ante una amenaza, que cuando se materializa causa graves daños a nuestros intereses nacionales o de nuestros aliados. Para hacer frente a este peligro o amenaza diseñaríamos una estrategia de defensa capaz de contrarrestar los efectos de ese agresivo en concreto y disuadir a Al Qaeda de utilizarlo.

Las estrategias que se diseñan para actuar frente a los riesgos son estrategias de seguridad, que tienen un carácter más preventivo, mientras que las estrategias que se diseñan para hacer frente a los peligros o las amenazas son estrategias de defensa y son mucho más concretas para poder hacer frente a las capacidades del adversario.

El concepto de Defensa queda inmerso en el de Seguridad, razón por la cual hay países como Estados Unidos y Reino Unido que a

su Estrategia la denominan de Seguridad Nacional. Los conflictos y las inestabilidades en terceros países, especialmente en los más próximos a nuestro territorio, son un riesgo de que propague la inestabilidad a nuestro propio territorio, por lo que toda participación en operaciones de paz para contribuir a la estabilidad de esos países se enmarca en las estrategias de seguridad.

Una de las consecuencias del predominio de las estrategias de seguridad es que en lugar de establecer un objetivo de fuerzas capaces de hacer frente a un peligro o la amenaza concreta, lo que se hace es un planeamiento de capacidades buscando disponer de medios para hacer frente a las múltiples situaciones derivadas de la escalada de los riesgos.

La Guerra Fría se caracterizó por hacer uso de estrategias de defensa por ambos bandos. Unos y otros identificaban las capacidades militares del adversario y diseñaban estrategias de defensa generalmente basadas en la disuasión por represalia, dotándose de sistemas de armas especialmente diseñados para hacer frente, si era posible con superioridad, a las armas del adversario.

Tras el final de la Guerra Fría, desaparecieron las amenazas convencionales. En todo caso permanece una amenaza residual derivada de la existencia de los arsenales nucleares. El concepto estratégico de la OTAN de 1999, actualmente en vigor, contempla riesgos derivados de las rivalidades étnicas y religiosas, de la proliferación de armas NBQ, del terrorismo internacional, del crimen organizado, de la perturbación del flujo de recursos vitales, y de los grandes movimientos incontrolados de población.

La palabra seguridad tiene un amplio espectro de aplicaciones. Podemos hablar de seguridad vial, seguridad ciudadana, seguridad jurídica, seguridad económica, etc., cuya gestión es responsabilidad de diferentes ministerios, pero nosotros nos queremos referir a la seguridad nacional, que es aquella encargada de proteger los intereses nacionales. Por ello es imprescindible como paso previo al establecimiento de una estrategia, la determinación de los intereses nacionales clasificados por orden de importancia.

Podríamos definir la estrategia de seguridad nacional como el arte mediante el que se dirigen, orientan y coordinan todas las energías y fuerzas de la nación hacia la preservación de los intereses nacionales.

La seguridad es multidisciplinar. La experiencia de nuestras Fuerzas Armadas, de la OTAN y de la UE en la estabilización de conflictos durante estas dos décadas nos lleva a preconizar que las operaciones de paz no son sólo cosa de militares, sino de la cooperación civil y militar, operaciones en las que se requiere la partici-

La estrategia de seguridad nacional que se diseñe deberá facilitar la coordinación de los diferentes ministerios

A N Á L I S I S

pación los diplomáticos, policías, jueces y por supuesto de los militares, pero no de éstos solos. La estrategia de seguridad nacional que se diseñe deberá facilitar la coordinación de los diferentes ministerios en las operaciones de paz y de seguridad nacional en las que puedan participar nuestras Fuerzas Armadas.

Para que nuestras FAS puedan seguir llevando a cabo operaciones como las que actualmente está realizando, e incluso otras más exigentes, es imprescindible contar con el apoyo de la sociedad española. La sociedad debe comprender lo que está en juego en cada operación y las responsabilidades que España tiene en defensa de sus intereses y como miembro de las organizaciones internacionales a las que pertenece. Esto obliga a contemplar en la nueva estrategia la forma en que se ha de desarrollar la cultura de defensa, a la vez que cumple con lo establecido en la Ley Orgánica 5/2005: que la sociedad española conozca, valore y se identifique con su historia y con el esfuerzo solidario y efectivo mediante el que las Fuerzas Armadas salvaguardan los intereses nacionales.

¿Cuál podría ser el proceso para elaborar una estrategia de seguridad y defensa nacional? No hay un método establecido y sólo las naciones más desarrolladas como Estados Unidos o Gran Bretaña tienen una estrategia de este tipo o algo equivalente, como es el caso de Francia, que en junio pasado hizo público su *Libro Blanco de la Defensa y Seguridad Nacional*. El anterior libro blanco, que data de 1994 era de defensa nacional y no de seguridad.

Hay diversos modelos que podrían servir de guía para la formulación de la estrategia, desde el más genérico de Bartlett a el analítico de Lloyd, publicado por la Naval War College de Estados Unidos, pero cada país tiene que configurar el suyo propio, adaptado a sus circunstancias.

En España corresponde al presidente del Gobierno aprobar la Estrategia de Defensa y Seguridad Nacional. El órgano coordinador, asesor y consultivo que tiene para llevar a cabo una propuesta de esta naturaleza es el Consejo de Defensa Nacional, al que de acuerdo con el artículo 8.4 de la LO 5/2005, le corresponde emitir informe sobre las grandes directrices de la política de defensa y ofrecer al Gobierno propuestas sobre asuntos relacionados con la defensa que, afectando a varios ministerios, exijan una propuesta conjunta. Por lo que parece lógico que sea este Consejo en sus diferentes configuraciones, según el caso, quien elabore la propuesta de Estrategia de Defensa y Seguridad Nacional. En el ámbito del Ministerio de Defensa, el Real Decreto 1126/2008iv, por el que se desarrolla su estructura orgánica, ha creado la División de Asuntos Estratégicos y Seguridad, dependiente de la Secretaría General de Política de Defensa, «para contribuir al diseño de una nueva estra-

Estamos en una época de redefinición de nuevos conceptos estratégicos. En la foto, una sesión de trabajo de ministros de Defensa de la OTAN durante la reunión de Sevilla del pasado año.



tegia de seguridad y defensa, en la que el enfoque exterior y el interior estén entroncados en una idea central: tener una visión conjunta sobre los retos de la seguridad y la defensa para responder a las necesidades de nuestra sociedad».

Los pasos a seguir para elaborar la estrategia serán en primer lugar crear una comisión encargada de realizar los estudios y propuestas. La composición de esta comisión puede ser muy diversa. Por ejemplo la Comisión que ha formulado el *Libro Blanco de la Defensa y Seguridad Nacional* francés, presidida por el consejero de Estado Jean-Claude Mallet, se componía de 36 personas en la que estaban representados seis ministerios. Entre sus miembros contó con 19 personalidades cualificadas de diferentes campos, dos senadores y dos diputados pertenecientes al partido en el Gobierno y a la oposición. La comisión se dividió en siete grupos de trabajo. Por ejemplo el Grupo 5 se encargó de defensa, seguridad y sociedad; papel del Parlamento; formación de la juventud; política de información y de comunicación; política de reserva; consecuencias de la profesionalización, relaciones con las empresas, memoria y patrimonio. El cita-

Las operaciones de paz no son solo cosa de militares, sino de la cooperación civil y militar



Hélène Cicourel

do Real Decreto advierte sobre la necesaria «coordinación interministerial en especial con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y Ministerio del Interior, en el ámbito de la Administración General del Estado, y con los órganos competentes de las restantes Administraciones Públicas».

El proceso para elaborar la estrategia en sí, podría comenzar por un análisis del panorama actual de seguridad desde la óptica española, analizándolo por anillos concéntricos de dentro a fuera: escenario nacional, situación europea, Mediterráneo, región euroatlántica, Oriente Medio, Cáucaso, región subsahariana, región iberoamericana, Asia Central y resto del planeta.

INTERESES NACIONALES

El siguiente paso sería determinar los intereses nacionales clasificados por orden de importancia, para a continuación analizar los riesgos, peligros o amenazas que pueden dañarlos. Cuando se identifican amenazas y peligros debidos a la existencia de adversarios con capacidades, el documento no puede ser público. Todos los conceptos estratégicos de la OTAN hasta el aprobado en Roma en 1991 fueron clasificados como secretos por este motivo. En Roma se consideró que la amenaza habría desaparecido, y desde entonces es un documento abierto, lo que contribuye a generar confianza entre los demás actores internacionales.

Con todos estos datos se establecen los objetivos políticos que pretenden como fin último, salvaguardar los intereses nacionales. Lo ideal sería que esos objetivos fueran medibles de forma que pudiera evaluarse el grado de consecución alcanzado. Podrían figu-

rar objetivos intermedios que deben conducir a los objetivos finales y que facilitarían el control del desarrollo de la estrategia.

A continuación se establece la estrategia en sí, que debe tener en cuenta las limitaciones de los recursos, las limitaciones tecnológicas, los compromisos internacionales, sin olvidar las fortalezas derivadas de nuestra pertenencia a organizaciones internacionales de seguridad y defensa. Se plasma en forma de líneas de acción o directrices a seguir por todos los implicados en su desarrollo, a quienes se les debe fijar los objetivos que ellos deben alcanzar para contribuir a alcanzar los objetivos finales. Estas directrices o criterios constituyen la esencia de la estrategia.

Con esto terminaría la elaboración de la estrategia de seguridad y defensa nacional dando paso a la apertura de un proceso para que en el campo militar, el JEMAD iniciara el estudio y formulación de la estrategia militar, que tal y como indica la Orden Ministerial 37/2005 tendrá especial incidencia en la orientación del planeamiento operativo que mediante un proceso de dos años de duración, servirá para determinar las capacidades necesarias para llevar a cabo la estrategia, y que recibe el nombre de *Objetivo de Capacidades Militares*.

Las estrategias tienen un horizonte lejano en el tiempo. 15 años en el caso estadounidense aunque es revisada cada cuatro años. Los franceses han mantenido en vigor su anterior libro blanco de la Defensa durante 14 años. En todo caso, toda Estrategia de Seguridad y Defensa pone su punto de mira en el largo plazo, por lo que debe realizarse buscando el mayor consenso social y político, sin olvidar, que se trata de un asunto de Estado, tal y como explicó la ministra en su comparecencia ante la Comisión de Defensa.