

94/2013

9 octubre de 2013

Vicente Gonzalvo Navarro*

UNA DEFINICIÓN JURÍDICA VÁLIDA DE
SEGURIDAD NACIONAL A TRAVÉS DE LA
ESTRATEGIA Y DE DISTINTAS
CLÁUSULAS DE LOS TRATADOS
INTERNACIONALES

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

UNA DEFINICIÓN JURÍDICA VÁLIDA DE SEGURIDAD NACIONAL A TRAVÉS DE LA ESTRATEGIA Y DE DISTINTAS CLÁUSULAS DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

Resumen:

La noción jurídica de interés nacional se basa en una corriente de pensamiento jurídico según la cual existe un derecho natural de los Estados a mantener su propia seguridad y la de sus ciudadanos. Si bien la práctica internacional no ha fijado el contenido específico de la noción de seguridad nacional, es posible definirlo, como es el caso de este documento, en función de un determinado acuerdo bilateral o multilateral (y en base a cierta jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia y del Tribunal Europeo de derechos humanos, entre otras instituciones internacionales), en las conocidas como cláusulas de seguridad nacional de estos Tratados o Acuerdos internacionales derivándose de todas estas consideraciones distintos aspectos relacionados con la estrategia nacional de seguridad y defensa.

Abstract:

The legal concept of national interest is based on current legal thinking according to which there is a natural right of the so called nation states to maintain their own safety and that of its citizens. While international practice has not set the specific content of the notion of national security, it is possible to define it, as it's the case, based on a given bilateral or multilateral treaty (and based on some law cases of the International Court of Justice and the European Court of Human Rights, among other international institutions), in what are known as "national security clauses" of these treaties (or international agreements) deriving from all these considerations different aspects of the national security and defense strategies.

Palabras clave: Seguridad, nacional, internacional, Ley, clausulas, estrategia.

Keywords: Security, national, international, law, clauses, strategy.

***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.

“Dos linajes solos hay en el mundo, que son el tener y el no tener”.
Miguel de Cervantes

INTRODUCCIÓN

La noción jurídica de interés nacional se basa en una corriente concreta de pensamiento jurídico según la cual existe un derecho natural de los Estados a mantener su propia seguridad y la de sus ciudadanos.

Particularmente ya en el siglo XIX, E. de Vattel afirmaba, y clasificaba, entre los principios generales del derecho de gentes el derecho de la Nación o Estado a: “[...] todo cuanto necesite para evitar un peligro inminente, y para alejar las causas capaces de originar su ruina”, incluido el derecho de “liberarse de toda lesión”, entre otros¹. Una noción sin embargo posiblemente denostada por otros autores, como Grocio, para el que la “razón de Estado” se sitúa opuesta al llamado “derecho de gentes”².

Es difícil determinar si es correcta la invocación de Vattel a la que hacemos referencia (aunque posiblemente ciertas normas del Derecho Internacional reconocen cierto valor jurídico a tal planteamiento). Entre estas, podemos encontrar las normas establecidas para la protección de los derechos de la comunidad internacional, la regulación del régimen de los denominados espacios comunes, las derivadas de distintas sentencias y resoluciones de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) y de organismos reguladores del comercio mundial, como el *General Agreement of Tariffs and Trade* (GATT), entre otras.

DESARROLLO

Inicialmente, y corroborando esta afirmación inicial a la que hacíamos referencia, podemos afirmar que el Pacto de la Sociedad de Naciones da cabida a una instrumentalización jurídica original de las causas que nos ocupan, pero con matices; me explicaré, una “cosa” es el significado que se da al término en el Pacto y otra es el que recibe en el seno de la actividad convencional o habitual auspiciada en el “seno de la organización”.

¹ VATTEL E. (1836), “Derecho de gentes o Principios de la Ley Natural (aplicados a la conducta y negocios de las naciones y de los soberanos)”, T. Libro Primero, Capítulo II, Secciones XIX y XX, pp. 76-76.

² GROCIO, *Prolegomena in tres Libros, De iure belli ac pacis*, (1987), Centro de Estudios Constitucionales, traducida, anotada y con introducción de P. Mariño Gómez, Madrid, Espec. 3, 5, 6, 17 y 18, en pp. 31-34 y 37-38.

Vicente Gonzalvo Navarro

Con respecto a la primera de las ideas, el artículo 8 del Pacto de la Sociedad de Naciones³, dice, *inter alia*, “[...] los Miembros de la Sociedad reconocen que el mantenimiento de la paz exige una reducción de los armamentos nacionales al mínimo compatible con la seguridad nacional y con la ejecución de las obligaciones internacionales impuestas por una acción común”. Esta declaración de intenciones fracasó inicialmente al no conseguir una verdadera y efectiva reducción de armamento durante el período entreguerras (para la que desde mi punto de vista seguramente el mundo tampoco estaba, y está, preparado).

En el segundo de los aspectos analizados, el referente al de la actividad normal de la organización, encontramos distintas previsiones sobre convenciones y Acuerdos relativos a la protección de los refugiados, y que recurren en estos casos a las denominadas “cláusulas de la seguridad nacional”⁴: artículo 3 de la Convención de Ginebra de 28 de octubre de 1933 (relativo al estatuto internacional de los refugiados), el artículo 4.2 del acuerdo provisional Ginebra de julio de 1936 (relativo al estatuto de los refugiados provenientes de Alemania) y el artículo 5.2 de la convención de Ginebra de 10 de febrero de 1938 (relativo al estatuto de los refugiados provenientes de Alemania) formulándose en términos negativos la posibilidad de adoptar medidas para lograr dicha finalidad: “...chacune des parties contractantes s’engage a ne as s’eloigner de son territoire par application de mesures de pólíce, á moins que les dites mesures ne soient pas dictes par des raisons de securité nationale ou d’ordre public”⁵.

Estas normas primigenias serán ampliadas sucesivamente por otras reglas similares, pudiendo citar como ejemplo particular, la Carta de las Naciones Unidas, que en la letra e) de su artículo 73 faculta a los Estados Miembros “[...] que tengan o asuman la responsabilidad de administrar territorios cuyos pueblos no gocen de la plenitud del gobierno propio, a establecer los límites a la seguridad que puede requerir... [...]”. De manera particular este artículo determina la primacía de los intereses de los habitantes de los territorios en cuestión sobre otras consideraciones, aunque este tema sería “acotado” o matizado posteriormente en sucesivos casos particulares.

³ Firmado en Versalles, 28 de junio de 1919, Entrada en vigor: 10 de enero de 1920 (entrada en vigor del Tratado de Versalles), comenzaba así: “Considerando que para fomentar la cooperación entre las naciones, y para garantizarles la paz y la seguridad, importa: aceptar ciertos compromisos de no recurrir a la guerra; mantener a la luz del día relaciones internacionales fundadas sobre la justicia y el honor; observar rigurosamente las prescripciones del Derecho internacional, reconocidas de aquí en adelante como regla de conducta efectiva de los Gobiernos; hacer que reine la justicia y respetar rigurosamente todas las obligaciones de los tratados en las relaciones mutuas de los pueblos organizados; se adopta el presente Pacto para instituir la Sociedad de las Naciones.”

⁴ MOREIRO C., (2007), “Las cláusulas de seguridad nacional”, Cap. I, pp. 4-82, Ed. Iustel, ISBN 978-84-96717-63-3, Madrid. Esta es una obra de referencia sobre este asunto.

⁵ BOURQUIN M., *Op. Cit.* Pp. 240-242.

Vicente Gonzalvo Navarro

Podemos deducir pues que existen una serie de “circunstancias”, como vemos, que facultan a los Estados, por aplicación del Pacto de la Sociedad de Naciones, y otras normas posteriores, a defenderse en razón de la existencia de motivos relacionados con la seguridad nacional, y que serán ampliadas por otras reglas o normas, posteriormente.

Siguiendo a Salmon podríamos decir que la noción jurídica de seguridad nacional se basa en conceptos o elementos ambiguos que permiten a las naciones, en cierto modo, superar rigideces o normas como las que hemos visto se establecen en el derecho internacional general.

Si bien la noción jurídica de seguridad nacional no está definida con claridad a nivel internacional sí que es posible delimitarla en el contexto de un determinado tratado bilateral o multilateral, como proponemos en este artículo.

Aunque como todos sabemos existen límites a este postulado, un ejemplo notorio es la resolución de la CIJ en relación a la controvertida sentencia de 27 de Junio de 1986 relativa a las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua; la CIJ entonces apeló a varios “aspectos relacionados con la protección de la seguridad como elemento integrante de los “intereses vitales” del Estado. De un lado, y esto es importante, calibró la importancia de una cláusula incluida en un acuerdo bilateral suscrito por las partes⁶. Por otro lado, estableció criterios hermenéuticos (interpretación) en relación a los efectos de dicha disposición a la relación entre las partes.

Como es conocido en el mundo militar y jurídico, algunos Estados suscribieron reservas a la aceptación de la competencia jurisdiccional de la CIJ⁷, como la formulada por los EEUU, que según los términos de la “Reserva Connally”, según la cual, y aún habiendo aceptado la competencia de este Tribunal, de conformidad con el artículo 36.2, en 1946, si un ámbito era considerado de competencia interna de los EEUU (un dominio reservado), como por ejemplo la protección de los intereses esenciales de seguridad, no correspondía entonces aplicar la legislación internacional.

En virtud de la reciprocidad esta reserva tiene la característica de dar a cualquier país que EEUU demande la posibilidad de invocar la reserva contra EEUU, en ese sentido la CIJ desestimaría una posible demanda⁸, existiendo en verdad numerosas críticas a la

⁶ La letra d) del artículo XXI.1 del Tratado de Amistad, de comercio y navegación, celebrado en 1956 entre Nicaragua y los Estados Unidos de Norteamérica, estableció, entre otras, que “el presente tratado no será obstáculo para la aplicación de las medidas (...) necesarias para la ejecución de las obligaciones de una y otra parte (...) a la protección de sus intereses vitales (esenciales) en lo concerniente a su seguridad (...).”

⁷ BUERGENTAL T., (1994) *MANUAL de DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO*, Ed. Política y derecho, Fondo de cultura económica, México, ISBN 968-16-4292-9.

⁸ Ver GROSS, (1962) “Bulgaria invoques the Connally amendment”, 56 Am. J Intl, L p. 357.

Vicente Gonzalvo Navarro

enumeración de la citada reserva (en función de la existencia de un artículo, en donde explícitamente se determina que los fallos de la CIJ son: “[...] obligatorios, definitivos (...) e inapelables”.

Generalmente deducimos entonces que inicialmente las razones de seguridad nacional se incluyen en disposiciones o acuerdos bilaterales que permiten que las partes puedan limitar el alcance de sus obligaciones internacionales o incluso quedar exentas del cumplimiento de dicha obligación (como fue el caso particular de la sentencia en cuestión).

En cualquier caso el marco de desarrollo del concepto de seguridad nacional es reconocible en el plano jurídico, aunque de manera podríamos decir, y desde mi punto de vista, “no exactamente determinado”, y es transcrito posiblemente de forma deliberadamente ambigua cuando los Estados lo utilizan para formular “cláusulas de seguridad nacional” en distintos tratados internacionales, y a nivel práctico en las “estrategias (de seguridad nacional)” que las naciones desarrollan en sus respectivos ámbitos de responsabilidad.

En el primero de ellos, es sabido que la Corte Internacional de Justicia (CIJ) se ha referido, en el contexto de la determinación de los medios a disposición de un Estado para hacer frente a las amenazas a la seguridad, el derecho a la legítima defensa individual y colectiva, contemplando en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, como el derecho inherente de todo Estado a la “defensa frente a una agresión armada”⁹, de acuerdo a los principios de necesidad y proporcionalidad, básicamente.

Este concepto puede ser estudiado a su vez en relación con los elementos en los que se basa la seguridad o la autodefensa, que como veremos varían para cada nación, y también en función de la preeminencia que este derecho tiene sobre los denominados derechos individuales; volvemos pues a la cuestión inicialmente planteada sobre la denominada hegemonía sobre los llamados derechos “individuales”...¹⁰

Con respecto a los elementos que componen esta definición de seguridad podemos constatar a nivel práctico que, por ejemplo, el “territorio a proteger”, que hasta ahora siempre había focalizado la seguridad nacional, no se limita únicamente al territorio nacional, sino también al de los aliados y socios, en función de los convenios y tratados internacionales suscritos, ni tampoco se circunscribe al terreno físico, sino que “abarca otros muchos asuntos o temas”.

⁹ Sobre el contenido y límites de esta disposición puede consultarse CASSESE A., en COT J.P. y PELLET A., (1985), “La charte de las nations unies”, París, Bruselas, pp. 769 y ss.

¹⁰ LÓPEZ CALERA N. (1992), “La sustancialización del Estado. El derecho del Estado a su defensa y a su seguridad”, en *Yo, El Estado*, Cap. II, p. 67.

Además, de manera paralela, la defensa de la seguridad no es únicamente “armada”. Por ejemplo, las estrategias nacionales de seguridad norteamericana y española enumeran de forma similar, aunque no idéntica, los instrumentos disponibles para poner en práctica la estrategia en relación a variadas y diferentes amenazas (que son como Fojón y Arteaga afirman múltiples, secuenciales y multisectoriales...).

Es de todos conocido que las amenazas a la seguridad nacional han crecido cuantitativa y cualitativamente¹¹ en los últimos años y que la debilidad del Estado para afrontarlas unilateralmente ha disminuido (esto lo hemos podido constatar en un somero análisis de las recientes y sucesivas Directivas de Defensa Nacional (DDN), habiendo aumentado sin embargo las sinergias derivadas de la actuación internacional coordinada, que se han incrementado, siendo ahora más fácil definir el significado de lo que se entiende, en dicho ámbito, por una posible “amenaza” para la seguridad nacional.

Es decir, si queremos luchar juntos contra algo (a nivel interior y exterior) deberemos acordar “contra qué nos enfrentamos”. En ese sentido las cláusulas de seguridad nacional en un acuerdo internacional sólo autorizan aquellas conductas de las partes que no estén prohibidas por el Derecho Internacional general.

Así por ejemplo, el documento final de la Cumbre mundial de 2005, aprobado por la Asamblea general de las Naciones Unidas, desgrana entre sus párrafos 69 a 118 diversas amenazas que no distinguen “fronteras nacionales y están a su vez interrelacionadas”¹².

La UE, organización internacional sin riesgo de ser calificada, por ejemplo, de “intervencionista”, y desde la que se promueve un respeto a las decisiones de los tribunales internacionales, y que ha merecido recientemente el Premio Nobel de la Paz, determina en sus comunicaciones dirigidas, respectivamente, a las Reuniones Informales de los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, celebradas en Hampton Court (Reino Unido) en Octubre de 2005¹³, y en Lahti en Finlandia en 2006, esta última centrada en aspectos relativos a la seguridad del suministro y seguridad energética, una serie de amenazas transnacionales que van más allá de las así llamadas “tradicionales”. La seguridad nacional es compleja *per se* y va mucho más allá de un ámbito determinado o concreto.

¹¹ NAVARI C. (2000), *Internationalism and the State in the Twentieth century*, Londres, pp. 312 y ss., e igualmente REMIRO BROTONS A. et al., *Derecho internacional*, loc cit., pp. 96-97.

¹² Resolución de la Asamblea de las Naciones Unidas, A / RES / 60 / 1, Nueva York, distribución general el 24-10-2005.

¹³ COM (2005) 525 Final, Bruselas, 20-10-2005 Espec., párrafos 3.2 y 4, pp. 9-15.

Vicente Gonzalvo Navarro

Singularmente, y en relación con esta definición conceptual del marco de seguridad, en el artículo 296 del TUE¹⁴ constituye una reserva de excepción que permite a los Estados miembros invocar los intereses esenciales de su seguridad para, por ejemplo, no participar en iniciativas relativas a la promoción de la acción conjunta en materia de seguridad, o simplemente de desarrollo de programas de armamento. Ello provoca terribles ineficiencias en el seno de la organización, y que hacen posible incluso cuestionar incluso su propia existencia.

En general, y en este orden de cosas, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha delimitado singularmente las condiciones de utilización de esta así llamada “excepción” de manera restrictiva. Sin embargo, sigue habiendo varias dificultades de aplicación debidas, en particular, a la falta de una interpretación precisa de estas disposiciones y de una definición clara del concepto de interés esencial de seguridad, que no es clara ni en el seno de la UE¹⁵, ni incluso posiblemente en España (esta es una idea mía).

Centrándonos momentáneamente en los Acuerdos del GATT, de 1947, sobre las excepciones relativas a la seguridad nacional, en particular al artículo XXI, actualmente XXI del GATT de 1994, que se reproduce textualmente en otras disposiciones de las normas sustantivas del sistema jurídico de la OMC¹⁶ y que, particularmente, es fundamental para entender un concepto esencial para el objeto de nuestra seguridad nacional..., esta es: la parte que puede ser más actual y que es la “relacionada con la economía”¹⁷.

¹⁴ Artículo 296 del TUE: “Las disposiciones del presente Tratado no obstarán a las normas siguientes: Ningún Estado miembro estará obligado a facilitar información cuya divulgación considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad; Todo Estado miembro podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra; estas medidas no deberán alterar las condiciones de competencia en el mercado común respecto de los productos que no estén destinados a fines específicamente militares. 2. El Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, podrá introducir modificaciones en la lista, que estableció el 15 de abril de 1958, de los productos sujetos a las disposiciones de la letra b) del apartado 1.

¹⁵ Se trata este el marco jurídico de aplicación de los contratos públicos en materia de defensa en base a la [Directiva 2004/18/CE, \[URL: http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/l22013_es.html \]](http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/l22013_es.html).

¹⁶ Acta de Marrakech, firmado el 15-4-1994, en vigor desde el 1-1-1995, España signataria del GATT en 1963, suscribió y ratificó el Acta en su doble calidad de parte contratante del GATT de 1947 y miembro de la CE (BOE Nº 20 de 24-1-1995).

¹⁷ El artículo XXI dice: “ No deberá interpretarse ninguna disposición del presente acuerdo en el sentido de que: a) imponga a una parte contratante la obligación de suministrar informaciones cuya divulgación sería, a su juicio, contraria a los intereses de su seguridad, o b) impida a una parte contratante la adopción de todas las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de seguridad, relativas i) a las materias fisionables o aquellas que sirvan para su fabricación, ii) el tráfico de personas, armas o municiones de guerra, y sobre todo el suministro de otros artículos y material destinados a asegurar directa o indirectamente el suministro a las Fuerzas Armadas, iii) las aplicadas en tiempos de guerra o de grave tensión internacional, o

Vicente Gonzalvo Navarro

Realmente, la norma da el margen suficiente para que las naciones puedan defender sus intereses legítimos de seguridad, y se de una verdadera promoción del comercio, el intercambio o la economía internacional, eludiendo incluso el deber de comunicar estas diligentemente a terceros interesados¹⁸.

Este asunto tiene una relación evidente con el conocido y ambiguo concepto de “Sovereignty-modern”. Jackson afirma¹⁹, en relación con esta cuestión y la jurisprudencia del WTO que: “[...] In fact, the now extraordinarily elaborate jurisprudence of the WTO exemplifies the tension between internationalism and national governments' desires to govern and deliver to their democratic constituencies, a tension that is also manifested in a large number of international law and international relations contexts”.

La jurisprudencia sentada por el GATT ha sido muy discutida, aunque ha sido normalmente aceptada y considerada de manera general²⁰. Tal y como Schloemann y Ohlhoff señalan²¹, “el hecho de que no se haya previsto ninguna reserva imperativa a favor de los miembros, unido al carácter conciso de la disposición, son indicios claros del reconocimiento de la competencia jurisdiccional de la organización, dicho lo cual, y de manera más general, podemos concluir, una vez analizado este tema, que en el caso de acuerdos multilaterales que protegen objetivos esenciales de la comunidad internacional, las partes gozan de escaso margen de apreciación unilateral del alcance de su derecho a restringir o suspender el cumplimiento de sus obligaciones basado en la aplicación de la cláusula de “seguridad nacional”.

De manera singular, la legislación internacional reconoce una gran discrecionalidad para la identificación de las amenazas y sucesivamente de los posibles medios de respuesta²²; esto

c) impida a una parte contratante la adopción de medidas en cumplimiento de las obligaciones por ella contraídas en virtud de la Carta de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales”.

¹⁸ Véase la idea de MOREIRO C. sobre este asunto: “En la medida en que el secreto se considera inherente a la adopción de medidas por razón de la seguridad nacional, las partes no estarían obligadas a comunicar la existencia de forma que sólo podría ser verificada mediante el recurso de un tercero de acuerdo al procedimiento del artículo XXIII del GATT, pudiendo consultarse la posición de BHALA R., (2001), p. 107 y p. 273.

¹⁹ JACKSON J.H. (2003); *Sovereignty - Modern: A New Approach to an Outdated Concept*, The scholarly commons, Georgetown law.

²⁰ Y para ejemplo en este caso que propone Jackson, *Op. Cit.*: “[...] In slightly more than eight years of existence (since Jan. 1, 1995), the WTO dispute settlement system has received 295 complaints, and has completed 71 with adopted reports... and all informed observers seem to recognize that this is indeed a remarkable achievement, particularly when one examines the intricacy of the cases, and the importance of the analysis and reasoning”.

²¹ SCHLOEMANN H. y OHLHOFF S. (1999), “*Constitutionalization and dispute settlement in the WTO: national security as an issue of competence*”, Hannes L. Schloemann and Stefan Ohlhoff, *American journal of international law* Vol. 93, no. 2, pp.: 424-451.

²² Véase CARRILLO SALCEDO J.A. (1998), “Permanence et mutations en droit international” en VVAA B.B. GHALI

Vicente Gonzalvo Navarro

es, de las herramientas con las que contamos para hacer frente a las anteriores, hecho que ha provocado a lo largo de la historia, dicho sea de paso (lamentablemente), numerosas violaciones de los derechos humanos, particularmente en algunos países de Asia e Hispanoamérica, e incluso en otras naciones que actúan como posible “ejemplo” de respeto a la Ley o los derechos fundamentales.

Aunque realmente, como conclusión particular (en relación con las cláusulas de seguridad nacional), normalmente estas se incluyen en disposiciones de acuerdos bilaterales o multilaterales, sin incluir las disposiciones interiores (que también pueden existir), y normalmente se establecen con la finalidad de *“limitar el alcance de los acuerdos internacionales”*.

En concreto, de manera particular, en relación con las herramientas de las que dispone el Estado, para Estados Unidos, los instrumentos aludidos son: la defensa, la diplomacia, las instituciones económicas, el desarrollo, la seguridad interior, la inteligencia, las comunicaciones estratégicas, el pueblo americano y el sector privado.

Para España estos varían, en nuestro caso estos son: la diplomacia, las Fuerzas Armadas, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los servicios de inteligencia, la protección civil, la cooperación al desarrollo y las relaciones económicas y comerciales.

De la comparación entre ambos, se detectan, por parte española, una serie de omisiones posiblemente “involuntarias”, porque su consideración está presente a lo largo del documento. La primera ausencia son las comunicaciones estratégicas, la utilización de la información para apoyar los objetivos estratégicos y, muy importante, la que considero es la legitimidad de nuestras acciones, posiblemente tema siempre “vidrioso o difícil de ser declarado abiertamente”.

Pero, ¿En qué medida o dónde estableceremos el límite entre la discrecionalidad de la actuación de los Estados y el ordenamiento jurídico internacional? ¿Tiene límites el soberano en procurar la seguridad a su pueblo tal y como propugnaba Hobbes en su Leviatán²³? ¿Tiene límites su estrategia?

Ciertamente la misión de preservar la seguridad, tal y como afirma Moreiro, y otros como González Campos, Sánchez Rodríguez, o Andrés Sáenz de Santamaría, es consustancial al

Amicorum discipulorumque Liber, aix, développement, démocratie, en pp. 300 y ss.

²³ LEVIATÁN, Ed. De Moya y Escotado A., (1979), Madrid, esec. Ca. XVII (“De las causas, generación y definición de una República”), pp. 263-278y Cap. XXX “de la misión del representante soberano”, pp. 407 y 424.

nacimiento del Estado, y es una de las funciones de la soberanía que está presente desde la génesis de las primeras estructuras internacionales de la sociedad internacional²⁴.

Ciertamente la moderna concepción del derecho público nacido de la Revolución francesa posibilita la distinción entre atentados a la seguridad interior (la guerra civil, los atentados contra las autoridades del Estado...) y exterior (integridad territorial, intereses internacionales del Estado, independencia soberana...). Una vez definido un marco de defensa (interior vs. exterior) la legislación internacional en general sólo considera internacionalmente admisible el principio de protección, que no el de autodefensa, si este se concibe, de manera particular “en términos excepcionales y muy restrictivos”; en concreto y por ejemplo en su resolución del IDI (Instituto de derecho internacional) de 31 de Agosto de 1993 tratándose de situaciones donde el derecho subjetivo dispone de poderes jurídicos para defenderse y de proteger sus intereses esenciales de seguridad²⁵.

En este sentido la libre determinación de la conducta estatal, es tal y como F. Mariño afirma: “[...] el requisito más específico y esencial en la determinación de un Estado como persona del derecho internacional: la independencia soberana”²⁶.

Esta independencia comienza en el mundo de las ideas y se desarrolla a lo largo de la acción del poder ejecutivo, las estrategias no tienen sentido en cuantos actos aislados y formales, si su objeto, la seguridad nacional, no queda correctamente definido y articulado. Así pues la estrategia nacional de seguridad emana de la misma soberanía nacional, como sabemos.

Una vez definido el marco general en donde el Estado desarrollará su soberanía, y tras la promulgación y/o aprobación de una estrategia de seguridad nacional, será necesario realizar al menos tres cosas: la forma en que este se dota de los instrumentos, de las capacidades y de los recursos necesarios para poner en práctica las líneas de actuación estratégica, implantar las reformas administrativas, y en su caso jurídicas, propuestas (para ello podría ser necesarias modificaciones reglamentarias y, en muchas ocasiones, legislativas) y desarrollar la estrategia a través de su incorporación a los diferentes ciclos de planeamiento y mediante la elaboración o actualización de un conjunto de estrategias sectoriales de diferentes niveles (y estrategias específicas de carácter transversal).

²⁴ Curso de derecho internacional público, (2003), Madrid, (3ª Ed. rev.), p. 69. Igualmente en CARRILLO SALCEDO (1996): “Droit international et souveraineté des états”, RCADI, 257, pp. 60-61.

²⁵ Similarmente, y con relación a los intereses fundamentales de la Comunidad internacional, la Sesión del IDI de Cracovia incluye un último párrafo del preámbulo de la resolución relativa a la competencia universal en materia penal frente al crimen de genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad.

²⁶ MARIÑO F. (2005), “Derecho internacional público”, *Op. Cit* p. 103. Igualmente en Rousseau Ch. “l’indépendance de l’état dans le droit international”, RCADI 73, II, pp. 167 y ss.

Vicente Gonzalvo Navarro

Una Estrategia de Seguridad Nacional se configura así no como un punto de llegada, sino posiblemente como una posición de partida de la que derivan muchas acciones y ramificaciones.

Por ejemplo, la Estrategia de Seguridad Nacional británica de 2010 vino acompañada de una Revisión Estratégica de Seguridad y Defensa (*Securing Britain in an Age of Uncertainty. The Strategic Defence and Security Review*) y ha sido la base para la actualización, entre otras, de la estrategia contraterrorista de julio de 2011 (*Contest. The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism*).

Por su parte, la Estrategia de Seguridad Nacional norteamericana ha servido de base para la elaboración, entre otras, de las estrategias transversales para combatir el terrorismo (*National Strategy for Counterterrorism*) y el crimen organizado transnacional (*Strategy to Combat Transnational Organized Crime*) de junio y julio de 2011, respectivamente, así como para la actualización del resto de las estrategias sectoriales, la última de ellas la reciente Guía Estratégica de la Defensa (*Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for the 21st Century Defense*).

De igual manera está previsto que suceda en nuestro país.

CONCLUSIONES

En definitiva, jurídicamente, la seguridad nacional (y su estrategia) es consustancial al Estado y es una de las funciones de soberanía más importantes que se ejerce a través del poder ejecutivo. Esta tiene una serie de límites claros en su vertiente exterior e interior, aunque se extiende más allá de la autodefensa, concretamente hasta la protección (eso sí con una extensión muy restrictiva de este concepto), articulándose a su vez a través de las cláusulas incluidas en distintos tratados bilaterales y multilaterales suscritos por la Nación (y siendo realmente eficaz si es aplicada de una manera múltiple, secuencial y multisectorial). Como consideración particular podemos deducir que, en general, la práctica internacional no ha fijado el contenido específico de la noción de seguridad nacional, aunque es posible definirlo en función de un determinado acuerdo bilateral o multilateral, y “cierta jurisprudencia de la CIJ y del Tribunal Europeo de derechos humanos ha contribuido a avanzar en esta definición [...]”²⁷, considerando finalmente, y como colofón a este razonamiento, que la legalidad de las medidas adoptadas estaba, y está supeditada a la necesidad y a la proporcionalidad de las acciones emprendidas y a la capacidad de probar los sucesos por los que se incurría en ese

²⁷ “Las cláusulas de seguridad nacional”, *Op. cit.* p. 234

Vicente Gonzalvo Navarro

comportamiento o posibles acciones de defensa, cumpliendo los acuerdos internacionales suscritos sobre el tema.

Dentro del concepto de seguridad nacional, y al estar este tan relacionado con el de la soberanía nacional “esta presenta significaciones que no es posible ignorar: política e ideológicamente, económica, material, técnica, emotiva y sentimental [...]”²⁸, y que en definitiva nos hacen delimitar un sujeto, la seguridad, aunque posiblemente no se haya considerado de manera comprensiva la amplitud todo del concepto analizado.

A pesar de que la seguridad nacional es una cuestión de Estado y, por lo tanto, es conveniente que todo lo que a ella se refiere goce del máximo consenso, la Estrategia, de naturaleza esencialmente política, ha de estar inevitablemente modulada por quien ostente el Gobierno de la Nación. Así las cosas, parece más aconsejable la práctica estadounidense y británica de hacer coincidir los plazos de elaboración de la Estrategia con los mandatos presidenciales y legislativos, respectivamente. Esto es algo que a nivel práctico podríamos decir ya se está comenzando a implementar en España, realmente.

i

Vicente Gonzalvo Navarro*
COMTE.IM.DEM

*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.

²⁸ Soberanía del Estado y derecho internacional. *Op. Cit.* 64-65.